

671



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

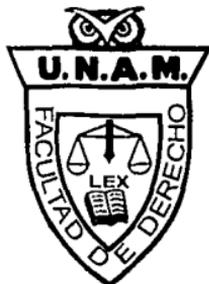
"ANALISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD  
DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE MODIFICA  
LA MISCELANEA FISCAL PARA EL AÑO  
DOS MIL DOS (D. O. F. 5 DE MARZO DE 2002)"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

VICTOR HUGO QUIROZ BAUTISTA.



ASESOR

LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE 2002.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



SECRETARÍA GENERAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno, **QUIROZ BAUTISTA VICTOR HUGO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE MODIFICA LA MISCELANEA FISCAL PARA EL AÑO DOS MIL DOS (D.O.F. 5 DE MARZO DEL 2002)**", bajo la dirección del suscrito y de la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas, en oficio de fecha 15 de octubre 2002, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**Cd. Universitaria, D.F., octubre 16 de 2002.**

  
**D. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad*



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.  
P R E S E N T E**

**Distinguido Doctor:**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE MODIFICA LA MISCELANEA FISCAL PARA EL AÑO DOS MIL DOS (D.O.F. 5 DE MARZO DEL 2002)", elaborada por el alumno QUIROZ BAUTISTA VICTOR HUGO.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., octubre 15 de 2002.

**Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas  
Profesora Adscrita al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.**

Gracias a mis Padres, por la vida que me dieron  
y por el apoyo incondicional y desinteresado  
que por siempre me han brindado.  
Este logro es para ustedes.

Para mi abuelita y hermanos;  
de quienes siempre recibí el impulso  
y la comprensión necesaria  
para seguir adelante.

Para mi querida Martha, el gran amor  
de mi vida. Gracias por todo ese apoyo,  
carifio y comprensión que siempre  
he recibido de ella.

Gracias a Dios por  
permitirme alcanzar éste logro y poder  
regalárselo a mis seres más queridos.

Igualmente doy las gracias a esa persona  
que confio en mí y me dio la oportunidad  
de desarrollarme profesionalmente  
en esta bellísima carrera.  
Que Dios la bendiga. Mag. A.P.F.

## INDICE

### **"ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE MODIFICA LA MISCELANEA FISCAL PARA EL AÑO DOS MIL DOS (D.O.F. 5 DE MARZO DE 2002)"**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I.- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</b>	
<b>1.1.- División de Poderes:</b>	
1.1.1.- Aristóteles. ....	1
1.1.2.- John Locke. ....	2
1.1.3.- Montesquieu. ....	2
1.1.4.- Miguel Carbonell. ....	3
1.1.5.- En nuestro Sistema Constitucional. ....	7
<b>1.2.- El Ejecutivo Federal. ....</b>	<b>10</b>
<b>1.3.- Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. ....</b>	<b>11</b>
<b>1.4.- Formas de Gobierno: ....</b>	<b>11</b>
1.4.1.- Sistema Parlamentario. ....	11
1.4.2.- Sistema Presidencial. ....	12
1.4.3.- Sistema Convencional. ....	12
1.4.4.- Sistema Mixto. ....	13
<b>1.5.- El Presidencialismo en México. ....</b>	<b>13</b>
1.5.1.- En opinión del Doctor Ignacio Burgoa. ....	13
1.5.2.- En opinión del Doctor Andrés Serra Rojas. ....	14
1.5.3.- En opinión del Doctor Carpizo. ....	15
<b>1.6.- Antecedentes del Poder Ejecutivo:</b>	
1.6.1.- Constitución Federal de 1824. ....	16
1.6.2.- Leyes Constitucionales de 1836. ....	17

1.6.3.- Bases Orgánicas de 1843. ....	18
1.6.4.- Constitución Política de la República Mexicana de 1857. ....	18
1.6.5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ...	18
<b>1.7.- El Presidente de la República.</b>	
1.7.1.- Concepto de Presidente . . . . .	19
1.7.2.- Presidente Unipersonal . . . . .	19
1.7.3.- Requisitos para ser Presidente . . . . .	21
1.7.4.- Sustitución del Presidente de la República. . . . .	23
1.7.4.1.- Las ausencias temporales. . . . .	24
1.7.4.2.- Las ausencias definitivas. . . . .	25
1.7.5.- Elección del Presidente de la República. . . . .	26
1.7.6.- Facultades del Ejecutivo Federal. . . . .	27
1.7.6.1.- Como Jefe de Estado. . . . .	29
1.7.6.2.- Como Jefe de Gobierno . . . . .	31
1.7.6.3.- Como Legislador. . . . .	32

## **CAPITULO II.- FACULTADES MATERIALMENTE LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

<b>2.1.- Reglamento . . . . .</b>	<b>34</b>
2.1.1.- Concepto. . . . .	35
2.1.2.- Antecedentes del Reglamento. . . . .	36
2.1.3.- Finalidad. . . . .	39
2.1.4.- Naturaleza Jurídica. . . . .	39
2.1.5.- Fundamento Constitucional. . . . .	40
2.1.6.- Clases de Reglamentos. . . . .	42
2.1.6.1.- Internos. . . . .	42
2.1.6.2.- Autónomos. . . . .	42
2.1.7.- Legalidad del Reglamento. . . . .	43
2.1.8.- Límites del poder reglamentario. . . . .	43
2.1.9.- Diferencia entre el Reglamento y la ley. . . . .	44

7

<b>2.2.- Decreto Administrativo.</b>	
2.2.1.- Consideraciones Generales. ....	46
2.2.2.- Fundamento Constitucional. ....	46
2.2.3.- Concepto. ....	46
2.2.4.- Diferencias entre la Ley y el Decreto. ....	48
2.2.5.- Clases de Decretos. ....	48
2.2.5.1.- Decreto Judicial. ....	49
2.2.5.2.- Decreto Administrativo. ....	49
2.2.5.3.- Decreto Legislativo. ....	50
2.2.6.- Características del Decreto. ....	50
2.2.7.- Proceso de creación. ....	51
<b>2.3.- Acuerdos</b>	
2.3.1.- Concepto. ....	53

### **CAPITULO III.- FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA PRESUPUESTARIA**

<b>3.1.- Integración del Congreso de la Unión. ....</b>	<b>55</b>
3.1.1.- Requisitos para ser Diputado y Senador. ....	56
3.1.2.- Independencia en el Ejercicio de sus Funciones. ....	58
3.1.3.- Actuaciones de las Cámaras. ....	59
3.1.4.- Tipos de Normas que expide el Congreso. ....	60
3.1.5.- La Comisión Permanente. ....	61
3.1.6.- Proceso de Formación de Leyes. ....	62
3.1.6.1.- Iniciativa. ....	63
3.1.6.2.- Discusión - Aprobación. ....	65
3.1.6.3.- Sanción. ....	67
3.1.6.4.- Publicación. ....	67
3.1.6.5.- Entrada en vigor. ....	68
3.1.7.- Proceso de Discusión Interno en las Cámaras. ....	68
<b>3.2.- Análisis de las Iniciativas de Leyes Fiscales y sus Reformas. ....</b>	<b>70</b>

3.2.1.- Dictámenes de las Iniciativas de Leyes Fiscales. . . . .	71
3.2.2.- Lectura y aprobación de los Dictámenes ante la Cámara de Diputados. . . . .	73
3.3.- Revisión de las Leyes Fiscales y sus Reformas. . . . .	75
3.4.- Decreto Legislativo de las Leyes Fiscales y sus Reformas. . . . .	77

**CAPITULO IV.-DECRETO DE REFORMAS A LAS LEYES FISCALES  
VIGENTES A PARTIR DEL 1º. DE ENERO DE 2002**

4.1.- Contenido y alcances de las disposiciones fiscales en su texto original. . . . .	79
4.1.1.- De la Ley de Ingresos de la Federación. . . . .	79
4.1.2.- De la LIESPS. . . . .	80
4.2.- Contenido y alcances del Decreto Presidencial. . . . .	81
4.2.1.- Análisis del contenido del Decreto. . . . .	82
4.2.1.1.- El título del Decreto. . . . .	82
4.2.1.2.- Fundamento Legal y Constitucional. . . . .	85
4.2.1.3.- Considerando. . . . .	87
4.2.1.4.- Diferencias entre el Decreto Presidencial y el Texto original de las disposiciones legislativas. . . . .	89
4.2.1.5.- Disposiciones Transitorias. . . . .	92
4.2.1.6.- Refrendo Secretarial. . . . .	93
4.3.- Naturaleza Jurídica. . . . .	93
4.4.- Cuestiones de Constitucionalidad. . . . .	97
4.4.1.- Inconstitucionalidad del Decreto por vicios de origen. . . . .	97
4.4.2.- Inconstitucionalidad del Decreto por vicios propios. . . . .	100
4.4.2.1.- Por no haberse seguido el procedimiento establecido en la Constitución para realizar las reformas correspon- dientes a las leyes fiscales. . . . .	100
4.4.2.2.- Por que la facultad para reformar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, compete exclusivamente al propio Congreso. . . . .	102

4.4.2.3.- Por que la Exención de Impuestos solo puede establecerse en una ley. . . . .	104
4.4.2.4.- Por que el Código Fiscal de la Federación otorga mayores facultades al Presidente de la República que la propia Constitución. . . . .	106

**CAPITULO V.- MEDIO DE IMPUGNACION DEL DECRETO PRESIDENCIAL**

<b>5.1.- Controversia Constitucional. . . . .</b>	<b>115</b>
5.1.1.- Exclusión del Juicio de Amparo. . . . .	116
5.1.2.- Exclusión de la Acción de Inconstitucionalidad. . . . .	118
5.1.3.- Procedencia de la Controversia Constitucional. . . . .	120
5.1.3.1- Concepto. . . . .	122
<b>5.2.- Procedimiento. . . . .</b>	<b>123</b>
5.2.1.- Las Partes. . . . .	124
5.2.2.- Demanda y Contestación. . . . .	127
5.2.3.- Representación. . . . .	128
5.2.4.- Pruebas. . . . .	130
5.2.5.- Las Audiencias. . . . .	132
5.2.6.- Suplencias. . . . .	133
5.2.7.- Competencia y Supletoriedad. . . . .	134
5.2.8.- Plazos. . . . .	135
5.2.9.- Causas de Improcedencia y Sobreseimiento. . . . .	136
5.2.10.- Suspensión. . . . .	138
5.2.11.- Recursos. . . . .	140
<b>5.3.- La Sentencia y sus Efectos. . . . .</b>	<b>142</b>
5.3.1.- Efectos de la Invalidez de las normas generales. . . . .	149
5.3.2.- Ejecución de sentencias. . . . .	149
<b>CONSIDERACIONES FINALES. . . . .</b>	<b>151</b>

<b>ANEXO 1.-</b> Dictamen de la LIESPS. ....	<b>158</b>
<b>ANEXO 2.-</b> Dictamen de la Ley de Ingresos de la Federación. ....	<b>160</b>
<b>ANEXO 3.-</b> Discusión de la LIESPS en la Cámara de Diputados. ....	<b>162</b>
<b>ANEXO 4.-</b> Discusión de la LIF en la Cámara de Diputados. ....	<b>165</b>
<b>ANEXO 5.-</b> Revisión de la LIESPS en la Cámara de Senadores. ....	<b>168</b>
<b>ANEXO 6.-</b> Revisión de la LIF en la Cámara de Senadores. ....	<b>174</b>
<b>ANEXO 7.-</b> Contenido de la Ley de Ingresos de la Federación. ....	<b>178</b>
<b>ANEXO 8.-</b> Contenido de la LIESPS. ....	<b>182</b>
<b>ANEXO 9.-</b> Decreto Presidencial de cinco de marzo de dos mil dos. ....	<b>185</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA. ....</b>	<b>189</b>

*Handwritten mark*

## INTRODUCCIÓN

La mayor inseguridad e incertidumbre de que pueden ser objeto los habitantes de un Estado que se diga ser "de Derecho", es que sus gobernantes no respeten el contenido y espíritu de las leyes que rigen sus actuaciones; precisamente son las leyes de un país, o más específicamente su Constitución, en la que se determinan los órganos encargados de representar la voluntad del pueblo, así también se establece la esfera de competencia de cada uno de ellos, al igual que sus obligaciones, procurando con ello mantener un ambiente de respeto y convivencia sana entre ellos, siempre para beneficio de los gobernados. Pero ¿qué sucede cuando alguno de esos entes públicos rompe con el esquema y los límites establecidos por la Constitución, y ejerce funciones que constitucionalmente competen a otro órgano? Al efecto pueden presentarse distintas consecuencias, sean de tipo político, de tipo legal o constitucional, etc.

En este pequeño trabajo de investigación, abordamos precisamente el mismo supuesto. Sostenemos fundadamente que el titular del Ejecutivo Federal, Licenciado Vicente Fox Quesada, invadió la esfera exclusiva de competencia del Congreso de la Unión, ello a consecuencia de la emisión de un Decreto por virtud del cual modificó el contenido de diversas disposiciones fiscales.

Y a efecto de exponer las razones por las que sostenemos que la emisión de ese Decreto Presidencial resulta inconstitucional, por haber conculcado en perjuicio del Poder Legislativo Federal el principio de "División de Poderes", previamente a ello, abordaremos un poco la figura del Poder Ejecutivo Federal en nuestro país, dejando establecido quien lo representa, su forma de acceder al cargo, los órganos y entidades públicas que le auxilian en el ejercicio de sus funciones, de sus facultades y obligaciones como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno, y, una vez establecido lo anterior, haremos breve referencia a los diferentes instrumentos jurídicos que le otorga la Constitución al Presidente de la República para el mejor desempeño de sus funciones, entre las que se encuentran, la facultad de emitir Decretos, Reglamentos y Acuerdos, y las notas características en cada uno de ellos; y, por último, su participación en el procedimiento de creación de leyes.



Acto seguido, y en Capitulo aparte, abordaremos, aún y cuando en forma por demás enunciativa, lo referente a la integración y funcionamiento del Congreso de la Unión y de cada una de las Cámaras que lo conforman, así como sus facultades y esfera de competencia exclusiva, para así estar en posibilidad de comprobar nuestra afirmación de que el Presidente de la República invadió la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Asimismo, haremos referencia al procedimiento que tuvieron que seguir para su creación y correspondiente entrada en vigor, las leyes fiscales cuyo contenido se vio afectado con la emisión del Decreto Presidencial a que se ha venido haciendo referencia. Posteriormente, entraremos de lleno al estudio de este famoso Decreto de cinco de marzo de dos mil dos, haciendo especial referencia a su contenido, a la forma en que modifica el texto original de las leyes fiscales, el fundamento legal en que sustentó su actuación el Presidente de la República y, finalmente, el análisis sobre su constitucionalidad.

Ya en la parte final del presente trabajo de investigación, abordamos probablemente el punto más importante del mismo, esto es, lo referente a la impugnación del Decreto, y para lo cual proponemos como medio de defensa el ejercicio de la "*Controversia Constitucional*", que se encuentra contemplado por la fracción I del artículo 105 Constitucional y su respectiva ley reglamentaria.

Esperamos que este trabajo de investigación sea suficiente para lograr el objetivo deseado, esto es, demostrar que sufre de vicios de constitucionalidad el "*Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona*" publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha cinco de marzo del año que transcurre.

Finalmente, no nos queda más que reconocer que el presente trabajo de análisis no fue abordado en la extensión que el mismo merece; pero si podemos afirmar que en su realización se puso todo el esfuerzo y las ganas del mundo, con el objeto de poder llevarlo a buen puerto. Asimismo, esperamos que el mismo no sirva únicamente para obtener el tan anhelado título de Licenciado en Derecho, sino que sirva, además, de antecedente y de experiencia para futuros trabajos de investigación. Muchas Gracias a todas aquellas personas que me alentaron a seguir adelante.

nd-

## CAPITULO I

### EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

#### 1.1.- DIVISIÓN DE PODERES

Antes que otra cosa, creemos conveniente dejar establecido, aún y cuando en forma por demás enunciativa, lo relativo a la idea política adoptada por la mayor parte de los regímenes constitucionales en el mundo moderno, y consistente en la "*División de Poderes*", toda vez que en el desarrollo del presente trabajo de investigación, se tratarán, entre otras cuestiones, las relativas a las facultades tanto del Presidente de la República como del Congreso de la Unión en materia presupuestaria, pues sostenemos que el Presidente de la República conculcó este principio en perjuicio del órgano legislativo federal al haber expedido el Decreto de cinco de marzo del año en curso. Ahora bien, para tal efecto, hablaremos un poco del pensamiento de diversos personajes de la vida política que se han pronunciado respecto a este tema.

##### 1.1.1.- Aristóteles

Se ha dicho que la teoría de la división de poderes ya la encontramos en el mundo griego de las *polis*, y para confirmar tal afirmación, se cita al *Estagirita* en un párrafo de *La Política*, en que afirmaba que "*en todas las Constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. . . De éstos tres elementos. Pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea, cuales deben ser cual su esfera de competencia y como debe procederse a su elección y el tercer elemento es el del poder judicial*".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Citado por CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". 11ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998, p. 183.

### 1.1.2.- John Locke

El primer teórico del principio político de la división de poderes es John Locke, y sus inmediatos antecedentes son el "*Instrument of Government*" y el "*Bill of Rights*". En 1690, publicó los "*Ensayos sobre el Gobierno Civil*", y en su capítulo XII del segundo ensayo nos habla de tres funciones: la **legislativa**, la **ejecutiva** y la **federativa**, y no es sino hasta finales del capítulo XIII que nos perora una cuarta función: la **prerrogativa**. Manifestaba que el Legislativo expide leyes; el Ejecutivo las aplica sin interrupción y constantemente en la vida interna de la comunidad; el federativo es poder ejecutivo externo, es decir, respecto a otras comunidades políticas, poder que lleva consigo el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas; la función prerrogativa esta compuesta por la facultad de reglamentar las leyes, de la facultad de indultar al delincuente y de la facultad contra *legem*, siempre y cuando sea por el bien de la comunidad. Locke distribuyó las cuatro funciones en dos poderes: el Legislativo cuya función sería la legislativa, y el Ejecutivo titular de las otras tres funciones.<sup>2</sup>

En su "*Ensayo sobre el Gobierno Civil*", decía lo siguiente: ". . . para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a aferrarse al poder. . ."<sup>3</sup>

### 1.1.3.- Montesquieu:

La tendencia por evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes, tiene antecedentes remotos, como ha quedado establecido. Pero hay quien sostiene que fue en realidad con las ideas de Montesquieu cuando tales tendencias alcanzaron su más completa expresión ideológica, al grado de considerar a la "División de Poderes" como

<sup>2</sup> Citado por CARPIZO, Jorge. Ob. Cit. p. 185.

<sup>3</sup> CARBONELL, Miguel. "Nuevos Paradigmas de la División de Poderes (con especial referencia al ordenamiento jurídico mexicano)". Revista Peruana de Derecho Público. Año 1. No. 1. Julio - Diciembre, 2000, p. 154.

uno de los elementos imprescindibles en la organización del Estado. Fue precisamente esta idea la que vino a ser el aspecto dinámico para impedir la violación de la libertad. Fue Montesquieu, en su célebre obra denominada "*El Espíritu de las Leyes*", publicada en el año de 1748, quien afirmó la existencia de tres poderes, a saber: el legislativo; el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial. El primero es el encargado de hacer las leyes; el segundo hace la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé invasiones; y el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.<sup>4</sup>

En dicha obra, este autor mencionaba que ". . .es una experiencia eterna de todo hombre que tiene poder siente inclinación a abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. . .Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de la ley, el poder frene al poder".<sup>5</sup>

#### 1.1.4.- Miguel Carbonell

Ahora bien, la división de poderes conforme era vista por los tres autores en cita, ya no es tan rígida en la actualidad, toda vez que anteriormente solo se hablaba de la existencia de "tres poderes"; actualmente, hay quien sostiene la existencia de más de tres. Para desarrollar el presente apartado seguiremos en todo momento la idea de Miguel Carbonell.<sup>6</sup>

En el análisis de la división de poderes deben tenerse presente dos premisas importantes: 1ª.- la teoría jurídica y política debe asumir hoy una posición de modestia frente a todo lo que está sucediendo en este vertiginoso principio de siglo; no es solamente que el derecho constitucional se haya convertido en un "derecho dúctil", sino que la teoría no ha sido capaz de conceptualizar claramente lo que está pasando; no es difícil constatar que la realidad política va por un camino bien distinto del que suele proponer la doctrina; y 2ª.- la necesidad de que, a pesar de la relativización que han sufrido algunas instituciones clásicas con la llegada del Estado social, no debe

<sup>4</sup> Citado por SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional". S/E. México. Editorial Porrúa, S.A. 1995. p. 389.

<sup>5</sup> CARBONELL, Miguel. Ob. Cit., p. 154.

<sup>6</sup> Ibidem, pp. 152 a 180.

olvidarse la teleología que se encuentra detrás de tales instituciones; es decir, no debe olvidarse que el surgimiento de la división de poderes se produjo a través de la existencia de elementos suficientes para limitar al poder absoluto y para proteger la libertad de los ciudadanos. A partir de estas dos observaciones pueden entenderse mejor los nuevos paradigmas de la división de poderes.

**a).- La división de poderes: el principio y su realidad.** Desde su elaboración original por Locke y Montesquieu, el principio de la división de poderes ha sido una constante en la historia constitucional de occidente, aunque con niveles aplicativos muy diversos a como fue originalmente concebido. Lo que ha sucedido es que con el tiempo este principio ha sufrido *"un proceso de dogmatización, convirtiéndose en una proposición acrítica de fe"*.<sup>7</sup>

En su teleología original, la división de poderes comprendía que los poderes públicos se controlaran unos a otros, garantizando de esa forma la libertad de los ciudadanos. Pero para poder comprender en la actualidad la división de poderes hay que hacer algunas consideraciones previas.

Para empezar, hay que precisar que dentro de los poderes del Estado pueden distinguirse dos esferas, como lo ha destacado **Manuel García Pelayo**<sup>8</sup>, una *"rigurosamente estatal"* integrada por los órganos que se encuentran jurídicamente investidos de poder y; otra compuesta por aquellos *"actores (partidos políticos y organizaciones de intereses) que tratan de controlar las acciones del Estado o de orientarlas a un determinado sentido"*. Dentro de la esfera rigurosamente estatal, hay que mencionar tres factores importantes:

- a) Que el estado social ha cambiado la preponderancia del valor máximo que se buscaba resguardar con la división de poderes, la libertad, para equipararlo con otro valor al que se le ha asignado también un rango primario: la igualdad.
- b) La repartición de las funciones públicas y el predominio de cierto poder sobre los demás, se ha correspondido con el florecimiento de ciertas clases sociales y con la estructuración de un sistema económico determinado;

---

<sup>7</sup> CARBONELL, Miguel. Ob. Cit., p.153.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 155

- c) Finalmente, en una perspectiva global de la división de poderes, no debe olvidarse que ésta es una técnica para la libertad (y ahora para la igualdad) que depende de la existencia misma de los poderes del Estado, los cuales hoy ya no son en absoluto omnipotentes. Hoy en día la soberanía estatal (entendida como la facultad de un Estado -y fundamentalmente de sus poderes públicos- de aplicar y crear por sí mismos un orden jurídico determinado), es quizá uno de los conceptos más devaluados de todo el léxico político-constitucional. La soberanía estatal se encuentra en retirada ante el asedio de la globalización y el auge de los nuevos poderes; la erosión de la soberanía se efectúa tanto desde el interior como del exterior del Estado; cuestiones antaño tan propias de los Estados como la emisión de moneda y la fijación de su valor ya no dependen estrictamente de la voluntad de los gobernantes.

En América Latina, aparte de lo señalado anteriormente, la división de poderes se relativiza por el predominio excesivo del poder ejecutivo. El liderazgo presidencialista, a veces anula a los otros poderes; ello resulta de causas generales, pero también del uso directo de facultades constitucionales: la Jefatura por el poder ejecutivo de la administración y el ejército; la participación en la legislación; la intervención federal; las facultades extraordinarias para situaciones excepcionales; los mecanismos de Interferencia en el Poder Judicial (designación, golpes de Estado).

**b).- Los Partidos Políticos y los nuevos Poderes.** Las dos razones fundamentales para la expansión del fenómeno partitocrático, que ha terminado por configurar lo que la doctrina llama el "Estado de Partidos" son las siguientes:

- Los partidos han cobrado importancia por la masificación de los derechos democráticos en un doble sentido: por un lado debido al crecimiento demográfico y por otro por la adopción del sufragio universal;
- Porque las sociedades actuales son eminentemente organizacionales, es decir, el individuo actúa frente al poder público y en general en la vida del Estado, dentro de organizaciones diversas, una de las cuales son los partidos políticos.

La importancia de los partidos es tan grande que prácticamente ha borrado la división entre Ejecutivo y Legislativo, que ahora forman parte de la misma formación política para establecerla entre mayorías y minorías. Los partidos como los demás elementos organizacionales del entramado social, se encuentran muy interesados que existan leyes que les favorezcan, pero a diferencia de otras organizaciones, los partidos pueden lograrlas por su "influencia" en los diputados y senadores pertenecientes a su formación política.

Pero junto a los partidos políticos se han ido consolidando unos "**nuevos poderes**": los grupos de intereses privados (grupos de presión), que también tienen -como los propios partidos- su origen mediato en la "corporativización" de las sociedades actuales. En concreto, cabe resaltar el papel de los medios de comunicación masiva, mismos que al hacer mancuerna con el poder público y el poder económico, han monopolizado el espacio público de intercomunicación e intercambio. Los medios de comunicación masiva también han tratado de influir en el quehacer estatal, no siempre en beneficio del bien común y de la libertad de expresión, sino en su propio interés y conforme a procedimientos bien lejanos de la libertad de información de los usuarios.

Pero ¿cuáles son en México los verdaderos poderes?, ¿quiénes controlan o tratan de controlar la acción estatal desde dentro del aparato del poder público pero también desde posiciones de interés privadas o de grupo?. **Lorenzo Meyer** identifica a los siguientes actores como "los que mandan":<sup>9</sup>

- La alta burocracia gubernamental;
- Los líderes sindicales, agrarios y de todas las demás agrupaciones que forman la compleja red corporativa que opera en la órbita del PRI;
- Los que controlan las acumulaciones del capital;
- La alta jerarquía eclesiástica;
- Los que controlan los medios masivos de comunicación;
- El ejército que ha vuelto a ganar protagonismo como resultado del alzamiento en Chiapas en 1994 y la aparición de algunos grupos guerrilleros en otros Estados de la República;

<sup>9</sup> CARBONELL, Miguel. Ob. Cit., p.167.

- Algunos factores de la sociedad internacional y, destacadamente, de los Estados Unidos.

**c).- Los Poderes Públicos.** Por lo que hace exclusivamente al sector de los poderes públicos en sentido estricto, hay que decir que la división de poderes puede significar tres cosas distintas: a)- Que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres poderes de los órganos de gobierno; b)- Que un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de los otros y c)- Que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano.

Asimismo, en la nueva posición del Parlamento, se afirma que ha perdido sensiblemente su protagonismo debido a la irrupción en la escena política de grupos y organizaciones, así como por el traslado de la función legislativa hacia el Poder Ejecutivo.

Por último, por lo que hace al Poder Judicial en México, se han hecho sucesivas reformas constitucionales que han acercado a la Suprema Corte de Justicia al modelo kelseniano de tribunal constitucional. Aún así, no se ha conseguido la existencia de un verdadero tribunal constitucional ya que faltan dos requisitos importantes: 1)- La declaración general de inconstitucionalidad que solamente puede emitir la Corte en algunos de los casos de las controversias constitucionales y en la relativamente limitada "acción de inconstitucionalidad", pero no en las resoluciones de los juicios de amparo; y 2)- La separación orgánica entre poder judicial ordinario y jurisdicción constitucional.

#### **1.1.5.- En nuestro actual sistema Constitucional**

Atendiendo a la forma en que está estructurado nuestro actual sistema constitucional mexicano, reiteramos que ya no resulta del todo aplicable la idea de la "División Poderes" a como fue originalmente planteada, ello atento a lo siguiente: 1º)- al ser el poder público único e indivisible, no es posible que pueda producirse su división, mas bien lo que se presenta es una división en el ejercicio de las funciones públicas; 2º)- tampoco resulta exacta la afirmación de que las funciones asignadas a cada

órgano del Estado sean exclusivas del mismo y se encuentren rígidamente separadas unas de otras, toda vez que, por ejemplo, el órgano Ejecutivo además de ejercer funciones administrativas y de gobierno, cuyo ejercicio es inherente a sí mismo, también ejerce funciones legislativas, cuando dicta las leyes de emergencia por haber sido suspendidas las garantías contenidas en la Constitución, dichas funciones son "*formalmente administrativas*" y "*materialmente legislativas*"; idéntica situación ocurre con los órganos Legislativo y Judicial, quienes no obstante que su función primordial consiste en crear leyes e impartir justicia, respectivamente, también en determinados momentos realizan actos que formalmente pertenecen a otro órgano, pero que material y constitucionalmente es posible su ejercicio por estos órganos.

Por otro lado, hay quien sostiene que nuestra Constitución de 1917 se basa en dos principios para otorgar competencia a los órganos estatales, a saber: **a).- el principio de colaboración**, que consiste en que dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida, (*un ejemplo claro consistiría en la iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de leyes*); **y b).- la noción de funciones formales y materiales**, nos indica que no siempre coinciden estas funciones, así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales.<sup>10</sup>

Nuestra Constitución establece un amplio **sistema de coordinación** entre los distintos órganos del poder, pero por la naturaleza del presente trabajo de investigación, únicamente señalaremos aquellos casos en que los otros poderes se coordinan en determinadas funciones con el Ejecutivo Federal, a saber:<sup>11</sup>

**a) Ejecutivo – Legislativo:**

- La suspensión de garantías la decreta el Presidente de la República con el acuerdo de sus principales colaboradores y con la aprobación del Congreso (artículo 29);

<sup>10</sup> CARPIZO, Jorge. Ob. Cit. , p. 191.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 191, 192 y 194.

- El Presidente de la República resuelve, cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones (artículo 66);
- La Cámara de Diputados revisa anualmente la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive (artículo 74 fracción IV);
- El Presidente de la República asiste a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso y presenta un informe escrito del estado general de la administración pública (artículo 69);
- El Presidente de la República es competente para iniciar las leyes o decretos (artículo 71 fracción I);
- El Ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (artículo 72, a);
- El Presidente tiene respecto a los proyectos de leyes o decretos el derecho de veto (artículo 72, c), etc.

**b) Judicial – Ejecutivo:**

- La autoridad administrativa puede ordenar en algunos casos y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, la detención de un acusado en los delitos que se persiguen de oficio, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial (artículo 16, párrafo primero);
- La autoridad administra sanciona las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía, e impone sanciones dentro de los márgenes que la constitución le señala (artículo 21, párrafo primero);
- Las acciones que corresponden a la Nación, por disposición del artículo 27 constitucional, se siguen por procedimiento judicial y los tribunales que conocen el procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27 fracción VI, párrafo tercero);
- El titular del Ejecutivo puede conceder indultos (artículo 89 fracción XIV);
- El Procurador General de la República o el agente que señale será parte en los juicios de amparo (artículo 107 fracción XV), etc.

Asimismo, en nuestro sistema constitucional, la idea política de la división de poderes se encuentra consagrada en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, en el que se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, debido a la naturaleza del presente tema de tesis y con el ánimo de delimitar conceptos, únicamente trataremos en el presente Capítulo las cuestiones relativas al poder Ejecutivo; de su titular y de las facultades del mismo; de los tipos de normas que expide, etc.

## 1.2.- EL EJECUTIVO FEDERAL

Al órgano que preponderantemente aplica las normas generales –denominadas leyes- a los casos concretos y sin resolver controversias se le denomina Poder Ejecutivo, en virtud de que su actividad tiene naturaleza administrativa y es percibida como "función de gobierno"; pero su responsabilidad no se limita únicamente al ejercicio de las funciones de gobierno, sino que también ejerce la representación internacional del Estado, por lo que entonces se le denomina Jefe de Estado.

El Poder Ejecutivo Federal, uno de los tres poderes básicos del Estado, está constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa. Este concepto es sinónimo de gobierno en sentido restringido, que es el que empleamos con frecuencia, a diferencia del concepto amplio de gobierno que alude a aquellos que en un país detentan de una manera general el poder, o al grupo de ministros que en el régimen parlamentario son solidariamente responsables ante el parlamento y son realizadores de las políticas del parlamento.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer curso". 16ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1994, p. 550.

### 1.3.- JEFE DE ESTADO Y JEFE DE GOBIERNO

En nuestro país, a diferencia de muchos otros (como es el caso de Inglaterra y Gran Bretaña), la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se concentra en una sola persona denominada Presidente de la República. La distinción entre una y otra calidad, depende esencialmente de las atribuciones que con respecto a cada una de ellas ejerce. Como **Jefe de Estado** tradicionalmente se le conceden las funciones de ser el máximo representante del Estado, es el Jefe de la Diplomacia, el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, hace las designaciones de los funcionarios que dirigirán los Órgano más importantes del Estado; declara la guerra; promulga Leyes y Tratados; suspende penas y otorga indultos. Por su parte, como **Jefe de Gobierno**, ejecuta las leyes, nombra los funcionarios del Gobierno, tiene la facultad reglamentaria, conduce, coordina y dirige la administración pública, planifica la Administración y coordina las políticas públicas.<sup>13</sup>

### 1.4.- FORMAS DE GOBIERNO

En congruencia con la determinación de la posición que guarda el ejecutivo en el desarrollo de la potestad pública, podemos señalar cuatro distintos tipos de gobierno, a saber: <sup>14</sup>

#### 1.4.1.- El Sistema Parlamentario

Este sistema tiene los siguientes puntos característicos:

- El Ejecutivo se divide en dos titulares, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno;

<sup>13</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional" S/E. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000, p.78.

<sup>14</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit., pp. 455 a 458.

- El gobierno se integra por un cuerpo colectivo;
- El nombramiento del Jefe de Gobierno depende del voto de los ciudadanos, que determina al partido mayoritario en la Cámara baja cuyo líder asume la jefatura del gabinete;
- El Jefe de Gobierno o Primer Ministro nombra a los miembros del gabinete;
- Los ministros generalmente son miembros de la cámara de los comunes;
- El jefe de Gobierno responde ante la cámara de los comunes;
- El gobierno puede renunciar por presión de los comunes;
- La cámara baja puede ser disuelta por presión del gobierno;
- Predomina el poder del parlamento.

#### **1.4.2.- El Sistema Presidencial**

Este sistema, por su parte, presenta las siguientes notas características:

- El titular del Ejecutivo es unipersonal y quien la asume, nombra y destituye libremente a sus colaboradores;
- La calidad de jefe de Estado y de Gobierno se reúne en una sola persona denominada Presidente de la República;
- El presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un período determinado;
- El presidente responde a una Constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo;
- Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el Congreso o Asamblea;
- El presidente no puede disolver al Congreso;
- "Formalmente" los tres órganos públicos mantienen el mismo rango.

#### **1.4.3.- El Sistema Convencional**

Este sistema Convencional, al igual que los anteriores, presenta las siguientes notas características:

- Predomina el poder de la Asamblea, porque el Gobierno es nombrado por ésta;
- El Congreso o Asamblea ejerce las funciones legislativas y ejecutivas;

- No existe un órgano ejecutivo autónomo y por ello tampoco se define un jefe de gobierno;
- El gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea,
- La asamblea no puede ser disuelta por el gobierno, pero sí por ella misma;
- La asamblea es el órgano del poder público supremo.

#### **1.4.4.- El Sistema Mixto**

En este sistema de Gobierno se localizan importantes combinaciones entre el sistema Parlamentario, el Presidencial y el Convencional.

### **1.5.- EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO**

Hay quienes afirman que el sistema de gobierno que rige en nuestro país es el Presidencialismo, debido al predominio que sobre los otros dos poderes ejerce el titular del Ejecutivo Federal; a saber:

#### **1.5.1.- En opinión del Doctor Ignacio Burgoa**

Refiere el doctor Burgoa que hay quien afirma constantemente y no sin razón, que el gobierno de México es Presidencialista, en el sentido de que el Ejecutivo Federal, o mejor dicho, el individuo que periódicamente lo personifica cada seis años, ejerce una notable hegemonía sobre los otros dos poderes federales. Se ha llegado a sostener, inclusive, que nuestro país soporta durante dicho lapso una dictadura presidencial, análoga a la que se ejercía por los reyes y emperadores en los regímenes monárquicos absolutos. Pero que tales aseveraciones, y muchas otras que puedan establecerse, son parcialmente verdaderas y parcialmente falsas. En la realidad política mexicana es cierto que el Presidente de la República ocupa una situación que linda con la autocracia.

Sin embargo, sigue diciendo, conforme a nuestro sistema constitucional, esta consideración carece totalmente de certeza. El Presidente dictador es producto de inveterados vicios de la política nacional, o mejor dicho de los políticos mexicanos. De acuerdo con sus facultades constitucionales, el Congreso de la Unión y las dos Cámaras que lo integran, ejercen un indiscutible control sobre las actividades presidenciales, principalmente las de tipo económico; además, en el ámbito jurisdiccional los Tribunales Federales mediante el conocimiento que les incumbe en materia de amparo, controlan los actos del Presidente y de todas las autoridades administrativas.

Es muy importante advertir que lo que se entiende por "*presidencialismo*" en México, implica un verdadero sistema, integrado por diferentes reglas de juego político consuetudinarias. No están ni pueden ser escritas en ningún sistema jurídico; la observancia de éstas normas consuetudinarias es lo que caracteriza a nuestro presidencialismo mexicano.<sup>15</sup>

#### **1.5.2.- En opinión del Doctor Andrés Serra Rojas**

Este autor hace el señalamiento de los caracteres esenciales del régimen presidencial, y al efecto señala que *"el régimen presidencial es el régimen que impera en los Estados Unidos del Norte y el que predomina en el sistema de las instituciones políticas mexicanas, y se caracteriza por la realización bien definida de la separación de poderes. Este régimen tiene éstos elementos: 1.- La existencia de un Presidente de la República que actúa en forma independiente en la dirección de la política nacional. 2.- Que es electo por el pueblo. 3.- Que designa con entera libertad a los secretarios de Estado que no son políticamente responsables de su actuación ante las cámaras, y 4.- El Presidente ejerce los fines contenidos en la legislación. Es el régimen que mayores ventajas da al Poder Ejecutivo. En los tiempos que corren se observan diversos fenómenos políticos de concentración del poder público, apremiados los Estados por los graves problemas de sistemas irreconciliables"*.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo". 3ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1992, pp. 348 y 349.

<sup>16</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., pp. 553 y 554.

De lo anterior, es por lo que establece que el sistema predominante en México corresponde al "*sistema presidencial*"; toda vez que la mayor parte de los preceptos que regulan la naturaleza de los poderes ejecutivo y legislativo y sus relaciones, están inspirados en buena parte en la legislación norteamericana que acepta este sistema. Para reforzar lo anterior, se citan la fracción I del artículo 71 constitucional que establece la iniciativa presidencial; el artículo 108 sobre irresponsabilidad del presidente; el artículo 93, que fija la obligación de los Secretarios de Estado de informar al Congreso, etcétera. <sup>17</sup>

### 1.5.3.- En opinión del Doctor Carpizo

Por lo que hace a la opinión del doctor **Carpizo** respecto al sistema presidencialista mexicano, este autor ha escrito muy importantes comentarios, en los que señala que existe actualmente una profunda preocupación por diversos temas político-constitucionales en algunos sectores de nuestra sociedad mexicana. Uno de ellos se refiere al sistema de gobierno, y se pregunta si de nuestro actual sistema presidencial debemos transitar a uno parlamentario. Afirma que en su opinión esa preocupación existe por que en las últimas décadas: a)- el equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente a favor del ejecutivo; b)- el poder legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales; c)- el presidente de la República ha realizado facultades metaconstitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo el sistema político; d)- los pesos y contrapesos constitucionales no han operado y, e)- las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del Poder Ejecutivo. <sup>18</sup>

En el artículo que se consulta, el doctor Carpizo se remite a pensamientos de diversos personajes de la vida política de otros países, entre los que se encuentra, en primer lugar, el profesor Argentino **Humberto Nogueira Alcalá**, quien en su obra intitulada "*Los Presidencialismos Puros y Atenuados. Los casos de Chile y la*

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 554.

<sup>18</sup> CARPIZO, Jorge. "México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario? Verse en "*La Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Cuestiones Constitucionales*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 1. Julio - Diciembre, 1999., pp. 50 y 51.

Argentina", refiere que "el tipo de gobierno de un país no lo definen únicamente los preceptos constitucionales, sino que es necesario considerar también la Constitución extrajudicial, que se basa en prácticas tradicionales, culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos, el sistema electoral y el régimen de los partidos políticos"<sup>19</sup>; y, en segundo lugar refiere al eminente constitucionalista Jorge Reinaldo Vanossi, quien en su obra denominada "El habeas data: no puede ni debe contraponerse a la libertad de los medios de prensa", advierte que: "En los sistemas constitucionales hay una regla de oro subyacente, no necesariamente escrita, pero que se infiere de la propia estructura de equilibrio que suponen los sistemas de democracia constitucional, según la cual, a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigoramiento de los controles, un mejoramiento de las garantías y un acentuamiento de las responsabilidades. Dicho de otras palabras: a más poder, más control, mejores garantías y superiores responsabilidades. . ."<sup>20</sup>.

Sigue afirmando el doctor Carpizo, que exactamente aquí se encuentra el gran problema del sistema presidencial mexicano, en la falta casi absoluta en la realidad de controles y el desequilibrio colosal que se da entre los poderes en nuestro país.

## 1.6.- ANTECEDENTES DEL PODER EJECUTIVO

### 1.6.1.- Constitución Federal de 1824

En este ordenamiento se estableció que el poder ejecutivo fuera unipersonal, con facultades para elegir a los Secretarios de Estado que le ayudarían en la administración del país, y electo por mayoría absoluta de votos de las legislaturas de cada Estado. Quien quedaba en segundo lugar en la votación de las legislaturas estatales era nombrado como vicepresidente.<sup>21</sup> Para ser presidente o vicepresidente, se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos al día de la elección

<sup>19</sup> CARPIZO, Jorge. "México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario". Ob. Cit., p. 51.

<sup>20</sup> Ibidem., p. 52.

<sup>21</sup> CARPIZO, Jorge. "El Presidencialismo en México". 10a. Edición. México. Editorial Siglo XXI, p. 54.

y ser residente en el país. Ambos duraban 4 años en su cargo. En caso de falta absoluta, el Congreso, y en sus recesos, el Consejo de Gobierno, disponían lo conducente a fin de que las legislaturas estatales procedieran a una nueva elección. El presidente y vicepresidente no podían salir del país sin permiso del Congreso, durante su encargo y hasta un año después.

Se determinó que para el despacho de los negocios de gobierno de la República habría el número de Secretarios que estableciera el Congreso General en una ley; y que los secretarios de despacho elaborarían un reglamento para la distribución de los asuntos a su cargo, aprobado por el Congreso. Se estableció el refrendo secretarial, pero solo se aludía a reglamentos, decretos y órdenes del presidente; asimismo, se previno la obligación de los secretarios de comparecer ante el Congreso para informar el estado de sus respectivos ramos.<sup>22</sup>

#### 1.6.2.- Leyes Constitucionales de 1836

Lo característico de estas leyes es que se instituye un cuarto poder denominado "*Supremo Poder Conservador*", que mantenía un lugar preeminente respecto de los otros. Por lo que hace al Supremo Poder Ejecutivo, éste se depositaba en un supremo magistrado denominado Presidente de la República. Este duraba ocho años en su encargo, y era elegido en una Junta del Consejo y Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno proponía una terna de individuos, y lo pasan a la Cámara de diputados, quien elegía a su vez a tres individuos y remitía la terna resultante a todas las Juntas Departamentales, para que eligieran a uno de los tres, y en caso de empate, "la suerte lo decidía".

Era permitida la reelección, pero siempre que quien pretendía reelegirse en el cargo fuera propuesto en las tres ternas. En las faltas temporales del presidente, gobernaba el Jefe del Consejo.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1995". 19ª. Edición actualizada. México. Editorial Porrúa, S.A. 1995, pp. 182 a 184.

<sup>23</sup> Ibidem. , pp. 222 a 228.

### **1.6.3.- Bases Orgánicas de 1843**

El Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un magistrado denominado Presidente de la República, quien ejercía su encargo por cinco años. Se le consideraba como jefe de la administración general de la república, y le estaban encomendados, especialmente, el orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad al exterior.

Le estaba prohibido mandar las fuerzas de mar o tierra sin previo permiso del Congreso; salir del territorio nacional durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso; separarse más de seis leguas del lugar de residencia de los Supremos Poderes sin permiso del Congreso; enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio mexicano; ni ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del despacho del ramo respectivo.<sup>24</sup>

### **1.6.4.- Constitución Política de la República Mexicana de 1857**

Se mantuvo el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, electo de manera indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto. Duraba en el cargo cuatro años. En las faltas temporales del Presidente, y en la absoluta, mientras se presentaba el nuevamente electo, entraba en funciones el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, se estableció que el cargo de presidente solo era renunciable por causa grave calificada por el Congreso, ante quien se debía presentar la renuncia, y en sus recesos, por la diputación permanente.<sup>25</sup>

### **1.6.5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

El poder ejecutivo se mantiene depositado en la persona del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es electo de manera directa en términos de la legislación electoral; dura en su cargo seis años y no puede volver a desempeñar ese puesto. Lo interesante de esta Constitución radica precisamente es estos dos aspectos, toda vez que anteriormente el Presidente duraba en su encargo 4 años, y si podía volver a ocupar el mismo puesto.

---

<sup>24</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. Cit., pp. 417 a 420.

## 1.7.- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Establecidos los distintos tipos de gobierno existentes en el mundo, y los comentarios que en el caso mexicano han establecido diversos autores, podemos entender el papel que juegan los órganos que representan el poder, y para efectos del presente trabajo específicamente haremos referencia al papel que juega titular del poder Ejecutivo en nuestro país.

### 1.7.1.- Concepto de Presidente

Antes que otra cosa, resulta conveniente establecer el significado etimológico de la palabra **Presidente**, siendo que la misma deriva del latín *praesidens*, y éste de *praesidere*, que significa "vigilar, proteger presidir, estar sentado"; es decir, es "el individuo en el que la Constitución deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo".<sup>25</sup>

### 1.7.2.- Presidente Unipersonal

En la historia del México independiente, a partir de la Constitución Federal de 1854 y hasta la fecha, en el campo presidencial se ha consagrado la figura unipersonal, tal y como lo establece el artículo 80 de la Constitución de 1917 que establece que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Pero lo anterior no quiere decir que el titular del Ejecutivo Federal se encargue personalmente del despacho de todos los negocios del orden administrativo o de cumplir con todas las obligaciones que le impone la Constitución y demás Leyes Federales, sino que para tales efectos se auxilia de las **dependencias de la administración pública centralizada** denominadas Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y de la Consejería Jurídica; o de las **entidades de la**

---

<sup>25</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. Cit. pp. 620 a 622.

<sup>26</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur. "Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional". S/E. México. Editorial Harla. 1999, p. 72.

**administración pública paraestatal** denominadas organismos descentralizados: empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y fideicomisos, tal y como lo establecen los artículos 2º. y 3º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así, el Presidente de la República es el único titular del órgano Ejecutivo; desempeña su encargo por un período predeterminado de tiempo, que en el caso de México lo es por un período de seis años; es electo directamente por los ciudadanos; nombra y despide libremente a sus inmediatos colaboradores; y, políticamente es el único responsable ante la Constitución y el electorado; como funcionario administrativo es el jefe superior de toda la administración pública federal, y por ello se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica; y como funcionario político es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Podríamos seguir enumerando la serie de atribuciones que ejerce el titular del Ejecutivo Federal, pero para concluir podemos afirmar que en nuestra realidad política el Presidente ejerce diversas actividades de toda índole, razón por la cual ejerce un gran poder en nuestro país.

Anteriormente hicimos referencia al hecho de que para que el pueda cumplir con el despacho adecuado de los asuntos que legalmente le competen, se auxilia de diversas dependencias denominadas Secretarías de Estado, las cuales se enumeran en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que són las siguientes:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

### **1.7.3.- Requisitos para ser Presidente**

Los requisitos que nuestra Constitución establece para poder ser Presidente de la República, se encuentran contenidos en las distintas fracciones del artículo 82, y que son los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia;
- No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Ahora bien, en comentario a esos requisitos podemos mencionar que por lo que hace al **requisito de nacimiento**, encontramos que a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1º de julio de 1994, mediante la cual se reformó la fracción I de éste artículo 82, se otorgó mayores posibilidades a aquellas personas que aspiran alcanzar la Presidencia de la República, toda vez que anteriormente resultaba indispensable ser hijo de padres mexicanos por nacimiento; actualmente, se permite que lo sea solamente de padre o solamente de madre mexicanos, pudiendo ser éstos mexicanos por nacimiento o por naturalización.

Por lo que hace al **requisito de la edad**, consideramos acertada y conveniente tal exigencia constitucional, toda vez que casi es seguro que a los 35 años el hombre haya adquirido ya una madurez en sus juicios, y conciencia en sus deberes y responsabilidades.

El **requisito de residencia** del candidato durante todo el año anterior al día de la elección lo consideramos conveniente, toda vez que ello puede permitirle que se familiarice con los distintos problemas que aquejan al pueblo que lo elige, como podría ser la inseguridad pública, pobreza, educación, fuentes de trabajo, violencia intrafamiliar, etc.

Ahora por lo que hace al **requisito de incompatibilidad con funciones privadas**, esto es, que el candidato a la Presidencia no pertenezca al estado eclesiástico ni sea ministro de algún culto religioso, observamos que tal disposición va acorde con lo dispuesto en el inciso d) del artículo 130 constitucional, que establece que en los términos de la ley reglamentaria, los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos, y como ciudadanos tendrán derecho a votar pero no a ser votados. Igualmente en el siguiente inciso del mismo artículo se establece que los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor ni en contra de candidato, partido o asociación política alguna; circunstancias que creemos acertadas, toda vez que de permitirse que los ministros de culto, sean de la religión que sean, pudieran acceder a cargos de elección popular, podrían en un momento determinado abusar de la fe que representan para obtener el mayor número de votos posible, lo cual ocasionaría su utilización con fines distintos a aquellos que profesan.

Por lo que hace a los **requisitos de incompatibilidad con funciones públicas** establecidos en las fracciones V y VI, y consistentes en no haber ocupado los cargos públicos que se señalan mínimo con una anterioridad de seis meses al día de la elección, creemos que el desempeño anterior de tales cargos, sirve de trampolín para ocupar la Presidencia de la República; ejemplo de ello podría ser el caso palpable de nuestro actual Presidente Vicente Fox Quezada, quien antes de ocupar dicho cargo fue Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, mismo que tuvo que abandonar para preparar su campaña política para obtener la titularidad del Ejecutivo Federal.

Finalmente, por lo que hace a la condición de **no haber ocupado el mismo cargo**, ello resulta congruente con el principio revolucionario de "**Sufragio Efectivo. No-reelección**", toda vez que el candidato a la Presidencia necesita no haber ocupado anteriormente el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto. Con tal prohibición se trata de evitar que vuelva a repetirse la historia sufrida por nuestro país a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, época durante la cual el pueblo mexicano sufrió los abusos de la permanencia indeterminada en el poder por parte del General Porfirio Díaz.

#### **1.7.4.- Sustitución del Presidente de la República**

La sustitución presidencial ha sido uno de los temas que más discusiones han despertado dentro de nuestro sistema de derecho público. Los diversos sistemas empleados por las normas constitucionales que nos han regido - a excepción de la Constitución de Apatzingán de 1814, que no estuvo en vigor, y que depositaba el ejercicio del poder Ejecutivo en un cuerpo colegiado -, todos los demás han empleado uno u otro de los sistemas que pueden concentrar la forma de sustitución del presidente: las que admiten la vicepresidencia (Constitución Federal de 1824) y los que no la admiten (Acta de Reformas de 1847 y la vigente de 1917).<sup>27</sup>

En nuestros tiempos, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 se ha establecido un sistema especial que comprende dos hipótesis: la primera se refiere al supuesto de cuando ocurre la falta del Presidente de la República dentro de los dos

primeros años del sexenio; y, la segunda, cuando la misma ocurre dentro de los últimos cuatro años (artículos 84 y 85 constitucionales). A continuación trataremos las diversas formas de substituir al Presidente de la República.<sup>28</sup>

#### 1.7.4.1.- Las ausencias temporales

Es necesario distinguir entre la ausencia temporal del territorio nacional del presidente sin que deje su encargo, de los casos en que, por encontrarse impedido para desarrollar sus actividades, se amerite el nombramiento de otra persona para desempeñarlo, por ejemplo, a causa de algún padecimiento que afecte su salud. En el primer caso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 88 constitucional, se requiere permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, sin que sea necesario hacer nombramiento de sustitución. En la segunda hipótesis, deberá solicitar licencia al Congreso de la Unión y si éste no está reunido, a la Comisión Permanente. Si el Congreso se encuentra sesionando y decide otorgar la licencia, elegido en colegio electoral nombrará al **presidente interino**, que suplirá temporalmente al titular. Si es la Comisión Permanente quien se encuentra integrada en el momento de la solicitud de licencia, podrá otorgarla y nombrar al **interino**, si la ausencia no excede de treinta días; en caso contrario, tendría que convocar al Congreso para que en sesiones extraordinarias otorgue la licencia y nombre al **interino**. Si la ausencia temporal se convierte en **definitiva**, se procederá con las reglas aplicables a este tipo de ausencias que se localizan en los artículos 73 fracción XXVI, 79 fracción VI y 85 párrafos segundo, tercero y cuarto constitucionales, que establecen lo siguiente:

**"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: XVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en términos de los artículos 84 y 85 de ésta Constitución."**

---

<sup>27</sup> PEREZ DE LEÓN E., Enrique. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo". 14ª. Edición. México, Editorial Porrúa, S.A. 1993, p. 145.

<sup>28</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit., pp. 460 a 462.

*“Artículo 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere ésta Constitución tendrá las siguientes: VI.- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esta falta”.*

#### **1.7.4.2.- Las ausencias definitivas**

Cuando el Presidente de la República fallezca, quede imposibilitado mental o físicamente para desempeñar el encargo o renuncie por causa grave que corresponde calificar al Congreso de la Unión, operan las siguientes reglas:

- Si el Congreso de la Unión se encuentra sesionando y la ausencia se produce dentro de los dos primeros años del período presidencial, el Congreso, constituido en Colegio Electoral y con un quórum de las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un **presidente interino**. Dentro de los diez días siguientes al del nombramiento, el Congreso realizará una Convocatoria para que se realicen las elecciones ciudadanas para elegir al **presidente constitucional**. Entre la fecha de la convocatoria y la de las elecciones debe mediar un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. El presidente interino entregará el cargo al **presidente electo** por los ciudadanos, quien concluirá el período correspondiente al presidente que se ausentó en forma definitiva (artículo 84).
- Si la ausencia definitiva se produce durante los últimos cuatro años del sexenio y se encuentra sesionando el Congreso de la Unión, éste órgano designará al **presidente sustituto** que deberá concluir el período; en éste evento no se realizan elecciones por lo avanzado del período presidencial;
- Si al comenzar un período presidencial no se presenta el presidente electo o la elección no se hubiere realizado o calificado, el saliente dejara su encargo y lo ocupará el **presidente interino** que designe el Congreso de la Unión y se convocara a elecciones de acuerdo con el procedimiento determinado en la primera regla;
- En cualquiera de los casos a que se refieren las reglas anteriores, si el Congreso de la Unión no se encuentra sesionando será la Comisión Permanente quien nombre a

la persona que asumirá el cargo con el carácter de **presidente provisional**; al propio tiempo, la Permanente convocará al Congreso para que nombre **interino** al **sustituto**, según sea el caso, a quien el **provisional** entregará el cargo para que proceda conforme a las reglas anteriores (artículo 84).

De lo anteriormente expuesto, se concluye que el Presidente de la República puede revestir cualquiera de las siguientes cuatro categorías.

- **Presidente electo.** El que el pueblo, en el ejercicio del sufragio, nombra en los plazos y formas establecido normalmente en la Constitución;
- **Presidente interino.** El nombrado por el Congreso de la Unión cuando el Presidente electo no se presente el día 1º. de Diciembre; cuando la elección no está declarada en esa fecha; cuando falta en forma temporal; y cuando falta en forma absoluta dentro de los dos primeros años del ejercicio;
- **Presidente sustituto.** El nombrado por el Congreso cuando la falta del presidente electo ocurre dentro de los cuatro últimos años del ejercicio; y
- **Presidente provisional.** El nombrado por la Comisión Permanente cuando el Congreso no está reunido y la falta del Presidente es absoluta.<sup>29</sup>

### 1.7.5.- Elección del Presidente de la República

De acuerdo con nuestro sistema constitucional, el Presidente de la República es electo cada seis años (artículo 83), en forma directa por los ciudadanos de la República en los términos que disponga la Ley Electoral (artículo 81). En el procedimiento electoral respectivo corresponde al Instituto Federal Electoral (IFE) realizar el cómputo de la elección presidencial en cada uno de los Distritos Electorales uninominales (artículo 41 fracción III). Por su parte es atribución del Poder Judicial de la Federación, a través del Tribunal Federal Electoral, conocer de las impugnaciones que se presenten con relación a las elecciones presidenciales, resueltas en única instancia por la Sala Superior del mismo Tribunal (artículo 99 fracción II), misma que además tiene la

<sup>29</sup> PEREZ DE LEON E., Enrique. Ob. Cit., p.150.

facultad de realizar el cómputo final de la elección, haciendo la declaración de validez de la misma y de calificar como Presidente Electo al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Una vez concluida ésta etapa, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión deberá expedir el "Bando Solemne" para dar a conocer al pueblo mexicano la declaración emitida por el Poder Judicial de la Federación respecto del presidente electo (artículo 74 fracción I).

De ésta forma, el Presidente Electo tomará posesión de su cargo el día primero de diciembre del año de la elección, ante el Congreso de la Unión (o ante la Comisión Permanente), y de acuerdo con el artículo 87 constitucional en tal acto deberá rendir la siguiente protesta: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande"*.

Cabe hacer en este momento un breve espacio a manera de comentario, toda vez que nos parece importante hacer notar el hecho de que en fecha primero de diciembre del año dos mil, durante la toma de protesta del actual Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, antes de repetir el texto a que hemos hecho referencia, señaló lo siguiente: ". . . hijos, mexicanas y mexicanos. . ."; al respecto cabe hacer una reflexión, ¿Cómo es posible que el presidente haya jurado ante el Congreso de la Unión y ante todo el pueblo de México, guardar y hacer guardar la Constitución cuando él mismo, desde su toma de protesta, fue en contra de la misma? Se afirma lo anterior toda vez que por tratarse de un "acto solemne" el mismo debe desarrollarse tal y como lo establece la propia constitución, sin que nadie, absolutamente nadie, pueda ir en contra del contenido y espíritu de la misma.

#### **1.7.6.- Facultades del Ejecutivo Federal**

El exceso y la irresponsabilidad. El Presidente tiene la dignidad que le da su elección legítima, porque representa en la esfera de su competencia la majestad de la Ley. Algunos sectores económicos afirman que en la democracia bastaría con que el

Presidente se sometiera al límite que sus atribuciones constitucionales le señalan. ¿Cuántas y de qué magnitud son estas atribuciones?.<sup>30</sup>

La presidencia no es solo un puesto administrativo, sino que, implica algo más que eso: *un liderazgo moral*. El Presidente de la República es el centro de la atención pública, porque es el órgano predominante del Estado, porque en él están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante un determinado número de años un personaje tan poderoso como aquellos grandes personajes, hoy de leyenda: Luis XIV, Felipe II, Federico II, etc.<sup>31</sup>

El Presidente en México es quien determina en forma preponderante el estilo de vida durante su periodo. Puede dar al país un sistema con una orientación social, de ayuda a las grandes clases sociales -las más débiles- o puede aliarse a la poderosa burguesía nacional. Puede encausar los recursos públicos a obras de ornato o a tratar de resolver los problemas nacionales. En fin, durante seis años puede más que guiar los destinos de México, los determina. Puede decirse, en términos generales, que en México el Presidente tiene en sus manos toda la materia: agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y de crédito público, seguridad social y culto religioso. Es el jefe del ejército y de hecho, de su partido. Nombra a los jefes políticos, diplomáticos, judiciales y militares más importantes del país. Es quien tiene el ejercicio de la acción penal y quien decide las situaciones más importantes de la Nación - como la declaración de guerra -, legisla en los casos de emergencia, y aún en tiempos normales es el colegiador más importante, ya que la mayoría de las leyes fueron proyectos suyos. Interviene en el procedimiento de formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de la ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.<sup>32</sup>

El artículo 89 constitucional señala las facultades del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde siempre a la función administrativa. Los actos del Ejecutivo Federal agotan la totalidad de esta función debido a que el Presidente de la República, tal y como hemos hecho referencia anteriormente, se vale de una serie de Dependencias y Entidades para cumplir con su cometido. En México, todos los actos

<sup>30</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime F. Ob. Cit., p. 77.

<sup>31</sup> CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. Cit., p. 281.

<sup>32</sup> *Ibidem.*, pp. 281 a 283.

que realizan las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales, corresponden a una función administrativa. Debe destacarse el hecho de que la función administrativa se encuentra regulada por una serie de disposiciones jurídicas de derecho público. El derecho administrativo es el derecho de la administración pública y como tal corresponde a una esfera eminentemente pública por la misma naturaleza de los órganos estatales.<sup>33</sup>

El texto del artículo 89 constitucional produce la impresión de que el Presidente de la República dispone de un reducido número de facultades constitucionales; sin embargo, tal apreciación resulta inexacta, en virtud de que su función primordial que es la consistente en aplicar las leyes que expida el Congreso de la Unión, es de efectos multiplicadores. A continuación se examinarán las diferentes facultades del Presidente de la República desde diferentes puntos de vista:

#### 1.7.6.1.- Como Jefe de Estado<sup>34</sup>

1. Con ésta calidad, el Presidente de la República tiene facultades para declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (art. 89 fracción VIII).
2. La Jefatura del Estado le permite al Presidente regir la política exterior del país y celebrar Tratados y Convenciones Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, sujetándose en todo momento a los principios normativos contenidos en los artículos 89 fracción X y 76 fracción I, a saber:

**La autodeterminación de los pueblos.** Este postulado se traduce en la tradicional idea de soberanía, lo cual significa que el Presidente debe de defender la autodeterminación de cada Estado nacional, oponiéndose a cualquier acción que atente en contra de la misma.

**La no-intervención.** El Presidente debe oponerse a las tendencias de algunos Estados dedicados a dominar a otros, afectando con ello la autodeterminación de

<sup>33</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal. La Nueva Estructura". Segunda Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1983, pp. 41 y 42.

<sup>34</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit., pp. 468 a 470.

los pueblos. El intervencionismo se produce principalmente por la fuerza de las armas y por la economía.

**La solución pacífica de las controversias.** El Jefe del Estado Mexicano debe mantener la tradición de la política exterior mexicana de resolver sus posibles controversias con otros Estados, a través de los medios pacíficos; debiendo pugnar bajo cualquier circunstancia por el respeto del orden normativo internacional, descalificando en consecuencia las acciones violentas de los Estados.

**La proscripción de la amenaza y de la fuerza en las relaciones internacionales.** Principio que obliga al Presidente a realizar los empeños necesarios para evitar la violencia, el abuso y la prepotencia que algunos Estados aplican en las relaciones internacionales.

**La igualdad jurídica de los Estados.** El Estado mexicano debe tratar a los demás Estados respetando en todo momento sus derechos y obligaciones, independientemente de las diferencias políticas, ideológicas, económicas y militares que existan, debiendo exigir el mismo trato para México.

**La cooperación internacional para el desarrollo.** El Jefe de Estado está obligado a accionar internacionalmente para atemperar las diferencias existentes entre los Estados desarrollados y aquellos con poblaciones marginadas de las condiciones necesarias para disponer de una existencia digna, debiendo combatir la injusticia económica en la convivencia internacional. Tal postulado expresa el principio de justicia social proyectada al ámbito de Convivencia Internacional.

**La lucha por la paz y la seguridad internacionales.** El esfuerzo del Estado Mexicano también debe de orientarse en todo momento a preservar la paz y evitar la guerra.

3. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación,
4. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 - competencia exclusiva del Senado de 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-

### **1.7.6.2.- Como Jefe de Gobierno**

Con esta calidad el Presidente de la República desarrolla los actos de Gobierno de la Federación; sus atribuciones significan la aplicación, en la esfera administrativa, de las normas generales del rango Federal. En ejercicio de tales atribuciones, el Presidente expide Reglamentos, Acuerdos, Decretos e imparte Ordenes; suscribe Convenios de Colaboración con los Estados y Municipios de la República. El artículo 89 en sus diferentes fracciones menciona solamente algunas de las facultades conferidas al titular del Ejecutivo Federal en su calidad de Jefe de Gobierno, entre las que se encuentran las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su estricta observancia -en ésta fracción se contiene la Facultad Reglamentaria del Presidente de la República, misma que abordaremos un poco más adelante en el siguiente Capitulo -;
2. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y a los Empleados Superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes Federales;
3. Nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado;
4. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
5. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
6. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
7. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias;
8. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el auxilio expedito de sus funciones;
9. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

10. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
11. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la Industria;
12. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales; Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los Empleados Superiores de Hacienda; y al Procurador General de la República, con aprobación de la Comisión Permanente;
13. Presentar a consideración del Senado, la terna para designación de Ministros a la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado; y
14. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Creemos conveniente hacer la observación que la gran parte de las atribuciones que son conferidas al titular del Ejecutivo Federal, no puede ejercerlas a su libre voluntad, sino que para que el ejercicio de tales actos sea constitucionalmente válido, requiere de la intervención del órgano legislativo, lo cual creemos conveniente, toda vez que con ello se limita el ejercicio abusivo del poder por parte de éste alto funcionario, lo cual de ninguna manera contraviene el principio de División de Poderes consagrado por nuestra Constitución, más aún, representa claramente la idea sostenida por Montesquieu, en su magnífica obra denominada "*El Espíritu de las Leyes*" (1748) en donde hablaba "*de checks and balances*", relativo a los "*frenos y contrapesos*", existentes entre los diversos órganos del poder.

### 1.7.6.3.- Como Legislador

La Constitución permite al Presidente de la República ejercer funciones legislativas en cuatro supuestos, a saber:

1. Cuando sea autorizado por el Congreso de la Unión, o en recesos de éste por la Comisión Permanente, con motivo de la suspensión parcial de la Constitución, en los casos de emergencia a que se refiere el artículo 29, que establece que *"en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde"*.
2. Conforme al artículo 73 fracción XVI, tiene la facultad de expedir legislación extraordinaria, a través del consejo de salubridad general, para combatir la producción, tráfico y consumo de narcóticos y para prevenir la contaminación ambiental.
3. Su facultad de suscribir los Tratados Internacionales conforme a los artículos 76 fracción I y 89 fracción X, es otra facultad legislativa, ya que esos instrumentos una vez firmados por el Presidente y ratificados por el Senado, forman parte de la ley Suprema de la Unión, en términos del artículo 133 constitucional.
4. En términos del artículo 131 constitucional, puede el Presidente de la República *"...aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso; para crear otras y 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 cualquiera otro propósito, en beneficio del país. . ."*

## CAPITULO II

### FACULTADES MATERIALMENTE LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En el apartado anterior, hicimos referencia, entre otras cuestiones, a las posiciones que puede asumir el titular del Ejecutivo Federal, que pueden ser como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o como Legislador; en el presente Capítulo haremos referencia a los diferentes "*Instrumentos Jurídicos*" con que cuenta el Presidente de la República para cumplir con las diferentes tareas asignadas a su cargo. Instrumentos entre los cuales podemos encontrar: el Reglamento, el Decreto y el Acuerdo.

Hay quien considera que, entre las atribuciones *indeseables* del ejecutivo en nuestro actual esquema constitucional, se encuentran las atribuciones legislativas, que consiste en la "*facultad de crear o vetar normas jurídicas, lo cual representa uno de los rasgos más presidencialistas*".<sup>35</sup>

#### 2.1.- REGLAMENTO

Antes que otra cosa, conviene dejar establecidos algunos de los diferentes conceptos que se han dado a la figura jurídica del Reglamento, misma que, cabe anticipar, consideramos como uno de los instrumentos jurídicos más importantes con que cuenta el Presidente de la República para poder llevar a buenos términos el cumplimiento de todas y cada una de sus obligaciones, y que se encuentra elevado en el ámbito constitucional en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución.

---

<sup>35</sup> CARDENAS GARCIA, Jalme F. Ob. Cit., p. 62.

### 2.1.1.- Concepto

Reglamento es "el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales. De ahí que sus elementos esenciales sean: **acto unilateral**, porque nace y se forma por la sola voluntad y acción de los órganos competentes; **emana de la administración**, es decir, de un órgano que actúa en función administrativa como el Presidente de la República; **crea normas jurídicas generales**, que es lo que lo distingue del acto administrativo, el cual solo produce efectos subjetivos individuales".<sup>36</sup>

Otro concepto es el relativo a que es "una Variedad de acto legislativo emanado de una autoridad que no es el Parlamento - Presidente de la República -, que tiene por objeto legislar sobre materias no previstas en la ley, o desarrollar las normas sentadas en una ley con el fin de facilitar su aplicación. El reglamento de administración pública es el reglamento presidencial dictado a indicación del Parlamento o previa dictamen del Consejo de Estado, para desarrollar las normas sentadas en una ley".<sup>37</sup>

Fundamentalmente el reglamento es "el puente que une a la ley con su ejecución y que hace posible vincular lo abstracto del dispositivo legal con la realidad. El reglamento no es un acto directo de ejecución, si no el medio para llegar a él".<sup>38</sup>

Los reglamentos "son normas generales expedidas para facilitar la aplicación, en la esfera administrativa, de las normas generales de mayor rango, o sea, las leyes".<sup>39</sup>

El reglamento "es una norma o conjunto de normas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".<sup>40</sup>

El reglamento "es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de las facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo. Ese conjunto de normas

<sup>36</sup> FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. "Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional y Fiscal". 1ª. Edición. Buenos Aires. Editorial Astrea. 1981, p. 644.

<sup>37</sup> "Diccionario Jurídico Redactado por Profesores de Derecho, Magistrados y Jurisconsultos Franceses". 8ª. Reimpresión. Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1986, p. 474.

<sup>38</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Ob. Cit., p. 122.

<sup>39</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit., p. 473.

en número superior al de las leyes son creadoras de una situación jurídica general abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley, y para los demás fines de la administración pública".<sup>41</sup>

El término Reglamento "desborda en mucho al Derecho Administrativo y es utilizado con generosidad en otras ramas del derecho, sea este público, social o privado. El reglamento por antonomasia consiste, sin embargo en el ordenamiento promulgado por el titular de la facultad reglamentaria que coincide, por interpretación de los artículos 80 y 89 constitucionales, con el titular del poder ejecutivo".<sup>42</sup>

Reglamento "es el conjunto de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan".<sup>43</sup>

Nosotros proponemos como definición del reglamento la consistente en "el conjunto de normas generales expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga la Constitución Federal, creadas con el objeto de proveer, en la esfera administrativa, el adecuado cumplimiento de las leyes que expide el Congreso de la Unión".

### 2.1.2.- Antecedentes del Reglamento

En nuestro país, con las Leyes Constitucionales de 1836 y los Proyectos de 1842, el sistema de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo para expedir Reglamentos, instaurado desde 1824, fue modificado por única ocasión para poner en práctica un sistema parecido al de los Reglamentos de la Administración Pública, reconocidos por la Doctrina Francesa; es decir, una reglamentación expedida por el Poder Ejecutivo, con la aprobación de un Consejo de Estado (Francia) o de un Consejo de Gobierno. Como este ensayo histórico de la Facultad Reglamentaria han permitido caracterizarla

<sup>40</sup> FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 33ª. Reimpresión. México. Editorial Porrúa, S.A. 1994, p. 104

<sup>41</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 189.

<sup>42</sup> "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IX." II. Cámara de Diputados. LV Legislatura. 4ª. Edición. México. Miguel Angel Porrúa. 1994, pág. 500.

<sup>43</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit., p. 379.

como la facultad por excelencia del Presidente de la República, cuya sola enunciación englobaría a las demás atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo.<sup>44</sup>

En el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, suscrito en la ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822, en el artículo 30 se hacía referencia a la Facultad Reglamentaria en que se señalaba, que tocaba al Emperador, Fracción II.- Hacer cumplir la Ley, Sancionarla, Promulgarla

La Fracción I del artículo 16 del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, fechado en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824, establecía que las atribuciones del Poder Ejecutivo, a más de otras que se fijarán en la Constitución, son las siguientes: poner en ejecución la Leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo Interior.

En la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, sancionada por el Congreso General Constituyente el 04 de octubre de 1824 se estableció en el artículo 110 que las atribuciones del Presidente son las siguientes: Fracción II.- Dar Reglamentos, Decretos y Órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales.

*La Cuarta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, suscritas en la Ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836, estableció en su artículo 15 Fracción I que son prerrogativas del Presidente de la República dar o negar la sanción a la Leyes o Decretos del Congreso General, en los casos no exceptuados en la Ley Constitucional; Artículo 17, son atribuciones del Presidente de la República, Fracción I.- Dar con sujeción a las Leyes Generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y Leyes, y de acuerdo con el Consejo los Reglamentos para el cumplimiento de éstas.

No obstante en la historia reglamentaria del País, se ha contemplado la posibilidad de que, además del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo también puede expedir Reglamentos. Bajo el texto original del artículo 73 Constitucional, se habrá dispuesto que el Congreso de la Unión estaría facultado para "dar Reglamentos con el

<sup>44</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IX. Ob. Cit., p. 500.*

objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional" (Fracción XV). La segunda facultad para formular Reglamentos fue la conferida en la Fracción XXII del artículo 73, por medio de la cual la organización del Poder Legislativo se efectuaría mediante la expedición de un Reglamento Interior. La intención política para utilizar la vía heterodoxa de un Reglamento del Legislador fue la de evitar que el Poder Ejecutivo tuviera alguna intervención en su elaboración, como la hubiera tenido a través de un Ley Orgánica expedida conforme al procedimiento Legislativo (artículo 72).

El problema fue superado mediante la derogación de la disposición comentada el seis de diciembre de 1977 en la denominada reforma política y en la adición del artículo 70 de la Facultad del Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos.

La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 al artículo 115, introdujo en su fracción II la facultad otorgada a los Ayuntamientos para reglamentar los asuntos administrativos, de policía y buen gobierno que serán de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos territoriales de competencia. De esta manera, la Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y de los Ayuntamientos, es la única que se encuentra al nivel de la Constitución Federal, mientras que la Facultad Reglamentaria de los Gobernadores esta determinada en las Constituciones de las respectivas Entidades Federativas.

En el informe del Presidente de la Suprema Corte correspondiente al año de 1982, se establece que los Reglamentos son *"disposiciones generales, abstractas e impersonales, que tienen como objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle sus normas, pero sin que a título de ejercicio, pueda excederse en el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la Ley su medida y justificación."*<sup>45</sup> (Revisión Fiscal 59/81, Playa Sol Vallarta de o4 de octubre de 1982; segunda Parte; página 105). De esta manera, se ha entendido que el Reglamento tiene fuerza de Ley, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general.

---

<sup>45</sup>"Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IX". Ob. Cit., p. 502.

### 2.1.3.- Finalidad

Es evidente que el Reglamento permite llegar al límite de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (la ley); pero su finalidad no solo es de complementación de la ley, sino que también crea normas jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan en la dinámica social. Es necesario hacer notar que la función del Reglamento no es meramente administrativa; pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloquen el supuesto previsto por el propio Reglamento, el cual puede referirse a materias de muy distinta naturaleza (mercantil, laboral, registral, etc.).

En algunos países el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente consideradas secundarias. Pero tal situación no se da en el Derecho Mexicano, en donde todas las actividades reguladas jurídicamente están reservadas a la ley, y el Reglamento únicamente puede desarrollar el contenido de ésta.

Los Reglamentos tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto "*ejecución de las leyes*" se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la misma fuerza jurídica de la ley, que es un acto típico de soberanía. Ante el silencio de una ley administrativa no cabe la función reglamentaria. En nuestro país todos los reglamentos son aquellos que la doctrina administrativa denomina Reglamentos Ejecutivos, que desarrollan los propósitos contenidos en la ley.<sup>46</sup>

### 2.1.4.- Naturaleza Jurídica

Por lo que hace a la naturaleza jurídica del reglamento, existen diversas opiniones, entre las que encontramos las siguientes:

- Hay quien sostiene que "*el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, sino*

---

<sup>46</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit., p. 190.

*principalmente por que es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa".*<sup>47</sup>

- Existen otras teorías que niegan, desde el punto de vista material, que los reglamentos sean verdaderas leyes, y funda su negativa en el concepto especial que tiene del acto legislativo y del acto administrativo, el cual expresa en los términos siguientes: *"El carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da: consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de los administradores. . Los actos administrativos tienen esencialmente por objeto asegurar el orden y procurar la ejecución en las leyes".*<sup>48</sup>

#### 2.1.5.- Fundamento Constitucional

La doctrina y la jurisprudencia mexicana han encontrado el fundamento constitucional de la Facultad Reglamentaria, en la fracción I del artículo 89, que señala, entre las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal: *"1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia"*.

Ahora bien, **proveer** significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. Cuando se emplea esa palabra en la fracción I del artículo 89 constitucional, quiere decir que el Presidente tiene facultad de emplear los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso.

Pero si bien es cierto que a pesar de que el referido artículo, no hace referencia expresa de los reglamentos, el artículo 92 si los admite, aunque no consigna la facultad de expedirlos, cuando dice que todos los Reglamentos, Decretos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho.

A excepción del primer mandatario, ningún funcionario, ni los mismos Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, tiene competencia para expedir

<sup>47</sup> FRAGA, Gabino. Ob. Cit., p. 105.

<sup>48</sup> Ibidem, p. 106.

Reglamentos Administrativos (resulta conveniente aclarar el hecho de que tanto la legislación como la doctrina nacional y extranjera estiman generalmente al reglamento como un acto proveniente del Poder Ejecutivo; sin embargo, nuestro derecho permite que las autoridades judiciales y legislativas expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes); tampoco es posible que una ley delegue en algún funcionario ésta facultad exclusiva del Presidente, toda vez que la misma contravendría a la Constitución.

La fracción I del artículo 89 constitucional, según se ha establecido, otorga facultad al Presidente para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso; sin embargo, hay quien piensa que dicha facultad solo la debe de ejercitar el Presidente de la República en *la esfera administrativa*, esto es, en todos aquellos ramos distintos del Legislativo y Judicial. En otras palabras, que tal facultad no puede desempeñarse en leyes que no sean de contenido materialmente administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada. De acuerdo con tal idea, el Presidente no tiene capacidad constitucional para proveer a la exacta observancia de leyes que no correspondan a este ámbito, sino a la esfera de los Poderes Legislativo y Judicial, pues las leyes son normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que regulan la actividad de los diferentes órganos del Estado entre sí o frente a los gobernados, así como las relaciones entre particulares o entre entidades de diverso tipo socioeconómico que no despliegan el "*Ius Imperii*". Su aplicación se encomienda por ellas mismas a diferentes autoridades estatales que pueden ser formalmente Administrativas, Judiciales o inclusive Legislativas. Y únicamente cuando los órganos estatales de aplicación o cumplimiento de las leyes sean de carácter administrativo, puede el Presidente de la República desempeñar la consabida facultad y no, por exclusión, en los casos en que tal aplicación o cumplimiento correspondan a los órganos de carácter Legislativo o Judicial, (verbigracia, este alto funcionario no puede ejercerla tratándose de leyes que rijan las funciones del propio Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras, ni de las que regulen las de las autoridades judiciales pues

en estos casos, la normación corresponde a dicho organismo Legislativo, traduciendo lo que se llama "*leyes reglamentarias*".<sup>49</sup>

## 2.1.6.- Clases de Reglamentos<sup>50</sup>

Existe una clasificación de las diversas clases de Reglamentos, ello se hace atendiendo a diversos criterios, a saber:

### 2.1.6.1.- Reglamento internos

Los órganos de Estado se agrupan en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales para su organización interna requieren de un Reglamento. Los Reglamentos Interiores de las Secretarías y Departamentos de Estado son expedidos por el Presidente de la República; en el Poder Legislativo, por el contrario, corresponde a cada Cámara formular y emitir su propio reglamento interior; y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal asigna al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para elaborar el reglamento interior correspondiente.

### 2.1.6.2.- Reglamentos Autónomos

No corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley; este tipo de reglamentos no está expresamente prevista en la ley ni en la constitución, se encuentra constituido por aquellos dictados para regir una materia en la que precisamente no hay normas legales aplicables (de ahí justamente lo de autónomos). En nuestro derecho no puede existir válidamente un reglamento autónomo, pues siempre hará un engarce mayor o menor a una ley.

El reglamento autónomo –llamado también autonómico o de autonomía –, "*es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinación o sin fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal*". Algunas legislaciones extranjeras aceptan en forma expresa el reglamento

<sup>49</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit., pp. 378 y 379.

<sup>50</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. "Derecho Administrativo. Primer Curso". 1ª Edición. México. Editorial Harla. 1991. pp. 289 y 290.

autónomo y establecen reglas para su creación y realización. Diversos autores aluden a la potestad reglamentaria dividiéndola en **reglada**, es decir, la consagrada directamente en la Constitución; y **discrecional**, la cual surge implícitamente de las mismas. Nuestro derecho administrativo se orienta en el primer grupo: la Constitución asigna al Presidente de la República la facultad reglamentaria pero subordinándola a los mandatos legales; el Ejecutivo no puede tener mas facultades que las que expresamente le señale la Constitución.<sup>51</sup>

### 2.1.7.- Legalidad del Reglamento

El Reglamento como acto administrativo debe estar supeditado a la Constitución Política del país y a las leyes, por lo que debe respetar estos ordenamientos en forma total, ya que cualquier violación lo invalida. Cuando la administración encuentra que el Reglamento esta en pugna con la ley, debe aplicar esta procurando modificar el Reglamento para que se ajuste a la misma. El Reglamento no solo debe respetar la letra de la ley, sino también su espíritu. Cuando la ley consagra únicamente normas fundamentales, jurídicamente es posible que el Reglamento desarrolle el texto legal, pudiendo, por ejemplo, establecer algunas formalidades o requisitos para reforzar el cumplimiento estricto de la ley. El Reglamento define las palabras usadas en la ley, precisando su significado jurídico para evitar todo tipo de dudas. En éste caso podría decirse que el Presidente al expedir un Reglamento, se convierte en un "intérprete de la ley".

### 2.1.8.- Límites del Poder Reglamentario

La Ley es un acto formal y materialmente Legislativo, en cambio el Reglamento es un acto formalmente Administrativo, realizado por el Presidente de la República. Difieren ambos en cuanto a sus respectivos autores. La Ley sólo esta subordinada a la Constitución y es de esencia superior, en tanto que el Reglamento es jerárquicamente inferior, sin que le sea permitido modificar el orden legal.

---

<sup>51</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., pp. 203 a 205.

El principio de "*reserva de ley*" significa que hay materias reservadas exclusivamente a la ley, como la Declaración de los Derechos del Hombre, los Impuestos y otros.

No hay materias propias de los Reglamentos, porque estos deben desarrollar exclusivamente los principios de la Ley. No existe un dominio legalmente reservado para el Reglamento, el legislador legisla en unos casos tan ampliamente que hace innecesario al Reglamento. Sin embargo, la tendencia en la técnica legislativa es establecer en la forma más general posible las situaciones jurídicas, de acuerdo con la cual, las Leyes establecen principios de carácter general, dejando que el Reglamento regule sus detalles de aplicación.<sup>52</sup>

### 2.1.9.- Diferencia entre el Reglamento y la Ley

Existen diferencias fundamentales entre los Reglamentos y la Ley, entre las que podemos mencionar las siguientes:<sup>53</sup>

- La ley es superior jerárquicamente al Reglamento, por lo tanto hay una distinción de grado;
- Consecuencia de lo anterior, es que encontremos la "*reserva de la ley*", es decir, ciertas materias por su trascendencia solo pueden ser reguladas por la Ley y no por el Reglamento;
- La ley, orgánicamente, emana del Poder Legislativo, en tanto que el Reglamento lo emite el Ejecutivo;
- El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan éstas disposiciones;
- Todo Reglamento está necesariamente vinculado a una Ley;
- Ningún Reglamento puede abrogar o derogar a una Ley, en tanto que esta si puede dejar sin vigencia total o parcial a un Reglamento.

<sup>52</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 196.

<sup>53</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., pp. 290 y 291.

**Formalmente** el Reglamento se distingue de la Ley, por que esta, por regla general, emana del Poder Legislativo, y el Reglamento emana del Poder Ejecutivo. **Materialmente**, la Ley y el Reglamento por su contenido, no difieren entre sí. Otra diferencia sustancial entre la Ley y el Reglamento es que el campo de acción del legislador es libre e incondicionado, sujeto a la Constitución; el ejercicio de la facultad reglamentaria es todo lo contrario: limitado por la ley y condicionada en sus términos. Algunas distinciones pueden hacerse: la ley la expide el Poder Legislativo, el Reglamento el Poder Ejecutivo; Ley y Reglamento tienen distinta fuerza jurídica. La reserva de la ley establecen aquellas materias que no pueden ser materia de Reglamentos. La abrogación y derogación de la Ley y el Reglamento operan en diversa manera. <sup>54</sup>

Dos principios sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, lográndose hacer una diferencia entre el contenido de sus disposiciones y de las leyes emanadas del poder Legislativo:

1. Un primer principio es el de "**preferencia o primacía de la ley**", que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un Reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso f) del artículo 72 constitucional, según el cual "*en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, su observaran los mismos trámites establecidos para su formación*".
2. El segundo principio es el denominado de "**la reserva de la ley**", que consiste en que conforme a la Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley; por ejemplo, el establecimiento de una nueva contribución, solo puede ser posible por medio de una ley que así lo manifieste expresamente, y jamás por medio de un reglamento.

---

<sup>54</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 191.

## 2.2.- DECRETO ADMINISTRATIVO

### 2.2.1.- Consideraciones Generales

En general, se llama Decreto a todo acto emitido por persona investida de autoridad en el 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 substancia 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 por un superior a un inferior para su efectivo cumplimiento. También en el Derecho Canónico recibe ésta denominación toda Constitución apostólica, bula o breve, por la que el Papa "*motu proprio*", dispone solamente un mandato obligatorio con carácter general, para toda la Iglesia, o en particular para ciertas órdenes o asociaciones religiosas.

### 2.2.2.- Fundamento Constitucional

El artículo 92 de nuestra Constitución Política representa el fundamento de ésta figura jurídica creadora de normas reguladoras de situaciones jurídicas particulares denominadas Decretos, y en cuyo texto establece que "*todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos*".

### 2.2.3.- Concepto

El concepto etimológico de decreto, proviene del modernismo francés *décret*, que ha venido a sustituir al castellano antigua *degreto*. Ambos proceden del latín

*decretum*, -i, y éste del verbo decerno, -ere compuesto de cerno, -ere "cerner, tamizar" de donde "elegir entre diferentes soluciones o diferentes proyectos", o sea "resolver, decidir". El participio pretérito *decretus*, -a, -um fue sustantivizado en *decretum*, -i "lo decidido". En la antigua Roma, *decretum* era una ordenanza que interpretaba la aplicación a un caso particular, de una ley o de un edicto.<sup>55</sup>

Decreto "es la resolución del Poder Ejecutivo nacional o departamental, de carácter general o particular, expedida en ejercicio de sus poderes reglamentarios o de su función administrativa".<sup>56</sup>

Decreto es "el acto escrito y unilateral de declaración de voluntad del Poder Ejecutivo, que regula situaciones particulares o concretas. Es una fórmula escrita mediante la cual, normalmente, el Poder Ejecutivo manifiesta su voluntad, ya sea tomando providencias relativas a sus atribuciones, ya sea poniendo en vigor normas que le compete promulgar".<sup>57</sup>

En términos generales, "el decreto es una orden girada por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto. En el caso mexicano debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales para casos particulares, las cuales, por su importancia deben ser publicadas".<sup>58</sup>

Reciben la denominación de Decretos "los acuerdos dictados por el Consejo de Ministros, o el órgano equivalente en las Comunidades Autónomas, prescindiendo de que incorporen una norma o un acto administrativo".<sup>59</sup>

Decreto "en su sentido lato implica resolución, orden, determinación, decisión, auto o sentencia, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a este caracterizan y que son: la concreción, la individualidad, y la particularidad. Por

<sup>55</sup> COUTURE, Eduardo J. "Vocabulario Jurídico". 5ª. Reimpresión. Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1993, p. 204.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 203.

<sup>57</sup> FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. *Ob. Cit.*, p. 187.

<sup>58</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Ob. Cit.*, p. 296.

<sup>59</sup> "Enciclopedia Jurídica Civitas. Enciclopedia Jurídica Básica. Volumen II". 1ª. Edición. Madrid. Editorial Civitas. 1995, pp. 1932 y 1933.

ello se distingue de la ley en cuanto que ésta es un acto de autoridad (lato sensu), de índole abstracta, impersonal y general".<sup>60</sup>

Decreto "es un documento público que contiene una disposición o mandato obligatorio emitido por una autoridad competente. Acto por virtud del cual una autoridad manda o dispone algo dentro de la órbita de su competencia. Orden de autoridad que tiene fuerza vinculativa".<sup>61</sup>

Decreto "es un vocablo tomado del latín, y que significa determinar, distinguir. En términos generales, el decreto es una orden emitida por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público a un caso concreto".<sup>62</sup>

#### 2.2.4.- Diferencias entre la Ley y el Decreto

- La más importante diferencia que se puede presentar entre la Ley y el Decreto radica en los alcances de una y otro, pues mientras la ley regula situaciones de forma general y en abstracto, el decreto lo hace en concreto y particularizando.
- También hay una distinción de jerarquía, ya que el Decreto está supeditado tanto a la Ley como al Reglamento.
- Por otro lado, atendiendo a su esencia, podemos afirmar que el Decreto es un acto administrativo y la Ley lo es legislativo, sin importar qué órgano lo emita.
- El Decreto ha de ajustarse, en el fondo y la forma, a lo dispuesto por la Ley para los actos de derecho público.
- Un Decreto administrativo o judicial **no puede derogar o abrogar a una ley**, ésta puede **modificar** algún Decreto, siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.

#### 2.2.5.- Clases de Decretos

Existen en nuestro derecho distintos tipos de Decretos, para lo cual se toma en consideración el órgano del poder público que lo emite o dicta, a saber:

<sup>60</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit., p. 107.

<sup>61</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur. Ob. Cit., p. 21.

<sup>62</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., p. 56.

### 2.2.5.1.- Decreto Judicial

El Decreto Judicial es *"la decisión, resolución o determinación de un magistrado, juez o tribunal, que tiene por objeto la iniciación, la instrucción y el juzgamiento de una causa sometida a su consideración"*.<sup>63</sup> Dentro del ordenamiento procesal, éste acto puede referirse a todo acto que el juez debe necesariamente adoptar como director y vigilante en la substanciación del juicio, que se particularizan entonces bajo el nombre de decretos o autos. Pero cuando la decisión pone fin al pleito, califica al acto judicial propiamente dicho a través de la sentencia definitiva. La facultad de dictar los Decretos Judiciales es privativa de la autoridad del juez, requiriendo como condiciones esenciales para su validez su conformidad con la ley, versar sobre materia accesoria de la principal y estar debidamente refrendado por el secretario.

### 2.2.5.2.- Decreto Administrativo

El Estado ejerce su actividad administrativa por medio de sus órganos ejecutivos con el fin de satisfacer intereses generales de orden jurídico y social. *"Dicha actividad, considerada desde un punto de vista jurídico, se manifiesta normalmente por toda disposición, que se denomina acto administrativo, que importa una resolución, decisión o mandato que la primera autoridad ejecutiva dicta en el ejercicio de sus propias funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos"*.<sup>64</sup> Este acto puede referirse al ejercicio de la facultad reglamentaria, al establecimiento de medidas necesarias para proveer a la eficacia de las funciones de gobierno y administración y en general al ejercicio de derechos, deberes e intereses, de la administración pública y de los particulares respecto de ella. Se distingue por ser la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que recibe de la Constitución la potestad o atribución que determina su competencia para dictarlo, dentro de la esfera del Derecho Público, pero siempre en orden a las actividades administrativas.

El Decreto es el acto administrativo puro y simple que crea una regla pública, e integra una categoría especial dentro de los actos administrativos. Se concreta en una

<sup>63</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo V. Editorial Bibliografía Argentina. Buenos Aires. 1968, pp. 983 y 984

<sup>64</sup> Ibidem. p. 985.

decisión en sentido estricto del poder ejecutivo y también de otras autoridades administrativas, que dictan en uso de las atribuciones conferidas por la ley. Puede generarse un acto espontáneo, pero siempre basado en un motivo jurídico o político en función del interés público.

### 2.2.5.3.- Decreto Legislativo

El artículo 70 constitucional establece que *"toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto"*. Así, para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las Cámaras, se utiliza la expresión *decreto*; - por ejemplo: la aprobación de un presupuesto ejercido, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del jefe de Estado, etc. -. Hay que aclarar que el procedimiento de creación para los decretos legislativos es similar al de las leyes, toda vez que existe una iniciativa, discusión, aprobación, etc.; igual camino ha de seguirse para su modificación o extinción.<sup>65</sup>

### 2.2.6.- Características del Decreto

El Decreto presenta ciertos elementos constitutivos que lo caracterizan fundamentalmente, a saber:<sup>66</sup>

1. **Es un acto ejecutivo.** El Presidente los emite por sí, en ejercicio de facultades propias o a instancia del Congreso, cuando recibe para su promulgación una ley o decreto; en el primer caso debe ser refrendado por el Secretario a que el asunto corresponda, o en el segundo, solo por el Secretario de Gobernación, responsable de la publicación del Diario Oficial de la Federación.
2. **Es un acto fundado.** Vale decir que observa una motivación jurídica o política, para llenar una función administrativa benéfica al interés general.
3. **Condiciones de legalidad.** Su contenido no debe vulnerar el orden jurídico vigente. En consecuencia, el poder administrador al emitirlos debe sujetarlos a los límites establecidos en la Constitución, de modo que su contenido se dirija a regular las

<sup>65</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., p. 2974

relaciones entre la administración pública y los particulares, las cuestiones internas de la administración o a reglamentar una ley cuyo texto y espíritu en ningún modo puede alterar.

4. **Condiciones formales.** Se reduce al "*refrendo ministerial*", como requisito necesario para que el acto adquiera plena conformación. Por su carácter, los Secretarios de Estado o Jefes del Departamento Administrativo a que el asunto compete deben certificar el acto para conferirle validez legal, en tal grado que su omisión hace su ataque jurisdiccional, sin tal requisito no serán observados. Fuera de esta formalidad, no existen otras reglas rígidas que estipulen solemnidades vitales a su subsistencia.
5. **Tiene fuerza ejecutiva y fuerza legal.** Desde el momento preciso en que opera su emisión por el órgano competente, posee plena fuerza ejecutiva; detenta fuerza legal porque su obligatoriedad emana de la misma naturaleza del acto, aunque en éste caso la fuerza legal se ordena en una gradación menor que la de la ley, por cuanto es ésta quien determina la subordinación de las disposiciones del decreto, tanto respecto a su vigencia dentro de la esfera propia de los actos administrativos, como a la prohibición de no alterar o modificar el texto o espíritu de la ley.
6. **Esta sujeto a la revocación.** Puede ser revocado por la misma autoridad ejecutiva que lo dictó. Pero también puede ser sometido al órgano jurisdiccional para comprobar su regularidad, o para ser atacado de nulidad o ilegalidad.
7. **Es una fuente de derecho.** Pero de carácter *secundario*, pues si bien el derecho reglamentario posee fuerza legal, por su contenido y efectos jurídicos está siempre en relación de dependencia con el derecho expresado en la ley.

### 2.2.7.- Proceso de Creación

Para poder operar los reglamentos deben de atravesar, al igual que la ley, un proceso de creación, a saber:

1. Deben de constar por escrito;<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo V. Ob. Cit., p. 986.

<sup>67</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur. Ob. Cit., p. 21.

2. Pueden ser emitidos tanto por el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, los Congresos Locales y los Gobernadores de los Estados;
3. En el Congreso de la Unión, las iniciativas de Decreto pueden ser presentadas indistintamente ante cualquiera de las Cámaras, excepto aquellos que versen sobre impuestos, empréstitos o reclutamiento de tropas, que deben iniciarse en la de Diputados;
4. Una vez presentados, antes de ser discutidos por el Pleno, deben pasar a Comisión para su dictamen;
5. Su aprobación compete a las dos Cámaras, actuando en forma separada y sucesiva;
6. El Presidente de la República debe de promulgarlos;
7. En su interpretación, reforma y derogación es preciso observar los mismos trámites que para su formación (artículos 71 y 72 constitucionales).

## 2.3.- ACUERDO

Por último, hablemos un poco de ésta figura que permite al titular del Ejecutivo Federal dictar normas en el ejercicio de sus funciones, estableciendo algunos conceptos primeramente.

### 2.3.1.- Concepto:

Se entiende por acuerdo a *"la reunión o junta de los miembros de un tribunal colegiado, a los efectos de deliberar y tomar decisión en los asuntos sometidos a su conocimiento; coincidencia de opiniones, consentimiento para realizar un acto"*.<sup>68</sup>

Acuerdo proviene del latín *ad cordis* que alude a la idea de **unidad**. Es sinónimo en sentido general de convenio, contrato, pacto, en cuanto alude a la idea común del concierto y de la conformidad de las voluntades que concurren a concretar un objeto jurídico determinado. Especialmente, *"se habla de acuerdo administrativo, que es la resolución de un órgano colegiado en el que existe más de una voluntad. Distinguiéndose así, de la orden, el decreto y la resolución"*.<sup>69</sup>

Acuerdo, semánticamente, *"es coincidir dos o más personas en el tratamiento o interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión. También puede significar la resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento"*.<sup>70</sup>

La palabra acuerdo tiene diversos significados. *"Equivale a concierto a que llegan dos o más personas respecto de algún punto o tópico; indica también el mismo cuerpo de personas que se reúnen para deliberar y tomar decisiones sobre alguna cuestión. En nuestro derecho el mencionado concepto equivale a determinación, decisión u orden de autoridad, siendo, en consecuencia, una de las formas expresivas*

<sup>68</sup> COUTURE, Eduardo J. Ob. Cit. p. 74.

<sup>69</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Ob. Cit., p. 447.

<sup>70</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., p. 299.

del acto reclamado. En este sentido el acuerdo puede provenir de autoridades administrativas o judiciales, guardando cierta sinonimia con el vocablo "decreto".<sup>71</sup>

En el ámbito del Derecho Administrativo, que es el que nos interesa, se puede llegar a entender de distintas maneras, a saber: como "la decisión de un servidor público; como el acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios; como la resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado a su inferior; o como el instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia".<sup>72</sup>

Como puede verse, la palabra *acuerdo* puede tener múltiples connotaciones, incluso en el ámbito del derecho administrativo, como las siguientes:

- o La decisión de un servidor público;
- o El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios;
- o Orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.

En términos generales puede establecerse que la palabra *Acuerdo* hace referencia a la terminación, decisión u orden de autoridad. En Derecho Administrativo es una decisión de carácter ejecutivo, unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.

---

<sup>71</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit., pp. 23 y 24.

<sup>72</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., pp. 6 y 7.

## CAPITULO III

### FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA PRESUPUESTARIA

Previamente a realizar el análisis relativo a las facultades que constitucionalmente competen al Congreso de la Unión en materia presupuestaria, y específicamente por lo que se refiere al procedimiento que debe de seguirse para la elaboración anual de las **Leyes Fiscales**, consideramos conveniente el establecimiento previo en forma general, sobre la estructura, funcionamiento y competencia del propio Congreso, lo cual desarrollamos en los siguientes términos.

#### 3.1.- INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La Constitución General de la República denomina Poder Legislativo Federal al *"órgano de la Federación especial que tiene como atribución predominante expedir leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina a través de facultades expresas e implícitas"*.<sup>73</sup> Nuestro artículo 50 constitucional establece que 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. Realiza, pues, la Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo el sistema de dos cámaras, o **bicammarismo**. A este respecto, hay quienes afirman que este sistema bicamaral proporciona una serie de ventajas, entre las que encontramos:<sup>74</sup>

- 1) Debilita, dividiendo, al poder legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece el equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival;

<sup>73</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit., p. 401.

<sup>74</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 32ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998, p. 269.

- 2) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, existe la presunción fundada de ser el Congreso quien tiene la razón;
- 3) La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas, el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara, y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.

Nuestra Constitución de 1917 adopta este sistema bicameral y, al efecto establece que la **Cámara de Diputados** se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años; por cada diputado propietario, se elegirá un suplente (artículo 51); estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 52); y la **Cámara de Senadores**, se integra por 128 miembros, 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, y los treinta y dos restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional; se renovará en su totalidad cada seis años, y por cada senador propietario se elegirá un suplente.

### **3.1.1.- Requisitos para ser Diputado y Senador**

Los artículos 55 y 58 constitucionales enumeran los requisitos necesarios para ser Diputado o Senador, mismos que se transcriben a continuación:

**"Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:**

- 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".*

*"Artículo 58.- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección".*

El requisito consistente en ser **ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos** la consideramos acertada, en virtud de que toda función política debe exigir en quien la ejerce tal requisito, por eso el poder de ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa de los ciudadanos; la anterior idea se ve reiterada por la facción II del artículo 35 constitucional. Así pues, el ciudadano debe de ser siempre mexicano, el que puede serlo por nacimiento o por naturalización.

Por lo que hace al **requisito de edad**, consideramos conveniente que se exija una edad mayor a los dieciocho años para ser Diputado o Senador, pues resultan muy delicadas las funciones que los mismos desempeñan; respecto a la diferencia de edades entre Diputados y Senadores, ello se debe a que se pretende hacer del Senado un cuerpo equilibrador que refrene a la otra Cámara.

Por lo que hace al requisito de **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, lo consideramos acertado, toda vez que el electorado tiene el derecho de conocer a la persona que va a designar, ya como representante del pueblo, ya como representante de la Nación.

Los requisitos establecidos en las fracciones IV y V del artículo 55 son de índole negativo, consistentes en **no ocupar ningún puesto público** que pueda servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección.

El requisito relativo a **no ser ministro de algún culto religioso** lo consideramos igualmente acertado, ya que el ejercicio de cualquier función pública o política debe de exigir independencia de criterio que implique la ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia.

La última fracción del artículo 55 prohíbe la reelección de los Diputados y Senadores para el período inmediato; los suplentes podrán ser electos para el período 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 período inmediato con el carácter de suplentes.

### 3.1.2.- Independencia en el Ejercicio de sus Funciones

Es preciso asegurar en los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con el objeto de que los demás Poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su cargo. Para alcanzar tal finalidad, nuestra Constitución dota a los Diputados y Senadores de **irresponsabilidad** (artículo 61) y de **inmunidad** (artículo 108), que consisten en lo siguiente: <sup>75</sup>

- a) El primero de los artículos establece que los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, asignándose al Presidente de cada Cámara la obligación de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. Esto significa

<sup>75</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. Cit. , pp. 279 y 280.

que no son responsables por la expresión de sus ideas, lo mismo durante el ejercicio de su representación, como después de concluida; lo mismo que si la expresión de sus ideas constituye un delito (calumnias, injurias, difamación), que si no lo constituye.

- b) Por otra parte, según disponen los artículos 108, 109 y 111 constitucionales, los Senadores y Diputados no podrán ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo del representante. Lo anterior se ve plenamente justificado, toda vez que la acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular; para que proceda aquella es necesario que desaparezca esta, ya por la declaración de procedencia - o desafuero -, ya por la conclusión del encargo.

### 3.1.3.- Actuaciones de las Cámaras

Para que las Cámaras puedan actuar legalmente se requiere que haya **quórum**, es decir, para que algún asunto pueda ser debidamente discutido y votado deberá de encontrarse reunido para tal efecto determinado número de representantes. Una vez satisfecho el quórum las resoluciones se toman "**por mayoría**". La mayoría es, pues, el número de representantes que decide dentro de otro número de representantes, generalmente mayor que es el que constituye el quórum.<sup>76</sup>

Nuestra Carta Magna establece expresamente las reglas relativas al **quórum** y la **mayoría** que rigen las actuaciones del Congreso y de cada una de sus Cámaras, y para lo cual el artículo 63 establece que "*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; y que 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 a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla*".

<sup>76</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. Cit. p. 280.

Pero encontramos que la regla contemplada en el artículo anteriormente transcrito es la general, sin embargo existe un **quórum especial** previsto en el artículo 84; cuando en los casos que designa el Congreso al Presidente de la República, se necesita para integrar el Colegio Electoral la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de miembros de ambas cámaras.<sup>77</sup>

Una vez reunido el quórum, las Cámaras pueden validamente actuar, y sus decisiones se toman generalmente por *mayoría de sus miembros presentes*. Hay dos clases de mayorías: la **absoluta** y la **relativa**. La absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando hay dos proposiciones; la relativa es la que decide entre más de dos proposiciones, de ellas alcanza el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.<sup>78</sup>

### 3.1.4.- Tipos de Normas que expide el Congreso

El artículo 70 constitucional establece en su parte primera que *"toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto"*. La diferencia entre este tipo de resoluciones, en sentir de **Rabasa**, consiste en que *"el primer nombre corresponde a las materias que versen sobre interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo; el segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, establecimientos, corporaciones o personas"*.<sup>79</sup>

El desarrollo de la actividad legislativa tiene como consecuencia la creación de cuatro tipos de actos: Leyes, Decretos (artículo 70 constitucional), Acuerdos y Dictámenes (Ley Orgánica del Congreso).<sup>80</sup>

- **LEY:** Este acto se produce cuando el Congreso de la Unión expide una serie de normas generales en alguna de las materias que la Constitución le asigna dentro de

<sup>77</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. Cit., pp. 280 y 281.

<sup>78</sup> Ibidem, pp. 281 y 282.

<sup>79</sup> Ibidem, p.282.

<sup>80</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit., pp. 415 y 419.

su competencia; por ejemplo: la expedición de la Ley de Vías Generales de Comunicación (artículo 73 fracción XVII);

**DECRETO:** Tiene lugar cuando la actuación del Congreso se refiere a un hecho o hechos específicos, a situaciones concretas; por ejemplo: el Decreto expedido por la Cámara de Senadores, erigida en gran jurado, en donde se contenga el fallo producido en un juicio político previsto por el artículo 110 constitucional;

- **ACUERDO:** Además de los anteriores actos, el Congreso de la Unión y cada una de sus Cámaras, emiten Acuerdos que permiten la conducción de sus funciones; por ejemplo, el acuerdo que define a los integrantes de las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados; y
- **EL DICTAMEN:** Por último, el dictamen es la determinación que sobre un proyecto de ley o de decreto pronuncian las comisiones de trabajo, ordinarias o especiales, de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

### 3.1.5.- La Comisión Permanente

La Comisión Permanente es el órgano que sustituye el Congreso de la Unión y a cada Cámara en el desarrollo de algunas facultades que no pueden condicionarse al periodo ordinario de sesiones. Esta comisión permite la "**continuidad**" del órgano legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales.<sup>81</sup>

El artículo 78 constitucional dispone que "*durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores. Estos legisladores son nombrados por sus respectivas cámaras el día anterior al de la clausura del periodo ordinario de sesiones; igualmente nombran un legislador sustituto para cada titular designado para integrar dicha comisión. Esta Comisión desarrolla sus atribuciones en los periodos de recesos del Congreso, que comprende del dieciséis de diciembre al catorce de marzo de cada año, con excepción de los años en que se da la transición del Ejecutivo Federal, en el que los recesos pueden iniciarse después del treinta y uno de diciembre. El segundo*

<sup>81</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit., p. 413.

período de sesiones se inicia el primero de mayo y concluye el treinta y uno de agosto de cada año".

### 3.1.6.- Proceso de Formación de Leyes

Hay quien define al proceso legislativo como la "secuela de actos lógicos y sistemáticamente realizados, por virtud de la cual se presentan, estudian, discuten y votan las iniciativas de ley o decreto por parte de un órgano colegiado en el que se deposita la función legislativa".<sup>82</sup>

Por su parte, Enrique Sánchez Bringas señala que el procedimiento congresional es "el conjunto de etapas que permite al Congreso de la Unión el desarrollo de sus atribuciones constitucionales".<sup>83</sup> Para tal efecto distingue dos tipos de procedimientos congresionales: el primero, es el **procedimiento congresional de naturaleza jurisdiccional** (artículo 110 constitucional), por virtud del cual tiene lugar el juicio político –actualmente juicio de declaración de procedencia -, en el que la Cámara de Diputados después de haber oído al acusado y por una mayoría absoluta de su quórum acusa ante el Senado de la República al servidor público involucrado, y finalmente este pronuncia el fallo absolutorio o condenatorio; y el segundo de los procedimientos congresionales es el que define como **típico**, porque a través de él se producen reformas constitucionales y legales, modificaciones legislativas y decretos; dicho procedimiento congresional se integra por las siguientes secciones: la iniciativa; la revisión ante la cámara de origen y la cámara revisora; el veto suspensivo; la promulgación y la publicación.

El proceso legislativo existe con vista a hacer operante la manifestación de la voluntad de los entes colectivos denominados Cámaras; busca, además, que la presentación, estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de leyes y decretos se haga en forma independiente, separada, sucesiva, adecuada, madura y oportuna, con vista a que la ley sea justa y sin vicios de constitucionalidad; que la voluntad de los legisladores se exprese en forma libre, informada y responsable. Las etapas que integran el proceso legislativo están estructuradas con el objeto de permitir

<sup>82</sup> ARTEGA NAVA, Elzur. Ob. Cit., p. 75.

<sup>83</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit., p. 419.

el estudio serio de las iniciativas, evitar precipitaciones, economizar tiempo, dado lo relativamente reducido de sus reuniones; permitir una mayor información en relación con las materias a discutir; excluir la interferencia de los otros poderes y evitar que la ciudadanía, directa o indirectamente, ejerza presiones indebidas sobre la persona de los legisladores.<sup>84</sup>

Una vez establecido el concepto y objeto del procedimiento legislativo, procedamos a establecer el procedimiento y las reglas que nuestra Constitución establece para la formación de Leyes y Decretos –reglas que aplican igualmente para el procedimiento de reforma a las mismas -.

### 3.1.6.1.- Iniciativa

La iniciativa, *"desde el punto de vista técnico, es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso la aprobación"*.<sup>85</sup>

El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de Ley o Decreto. Solo que no cualquier persona tiene la facultad de iniciar leyes o decretos, sino solo el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, según dispone el artículo 71 constitucional. Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los mas indicados para interpretar las necesidades del país.

Pero existe una posibilidad contemplada en el Reglamento del Congreso de la Unión, que de manera alguna contraviene las disposiciones constitucionales en lo referente a la facultad de iniciar leyes, y en el que se señala que *"toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se hará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones"*; lo que se

<sup>84</sup> ARTEGA NAVA, Elizur. Ob. Cit., pág. 76.

<sup>85</sup> CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. "Elementos de Técnica Legislativa". S/E: México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000. p. 121.

presentan no son iniciativas, sino solo simples peticiones que de llegar a prosperar pueden llegar a obtener la calidad de iniciativas.

De las tres clases de funcionarios que gozan del derecho de iniciativa, justificase sobradamente que los Diputados y Senadores tengan tal derecho, pues a ellos incumbe la función de legislar; dentro del sistema Federal, justificase igualmente que las legislaturas de los Estados tengan derecho a formular proposiciones ante el Congreso; y en cuanto al Presidente de la República, la Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de Leyes y Decretos. Atenúase así la División de Poderes y se reconoce que el Presidente de la República esta en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras proyectos acertados.<sup>86</sup>

El Presidente tiene el derecho de iniciar Leyes y Decretos, y en realidad es él quien envía el mayor número de las iniciativas que posteriormente se convierten en Ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, ya que parece mas bien que el Presidente legisla y el Legislativo es quien ejerce una especie de derecho de veto respecto de los proyectos presidenciales.<sup>87</sup>

De acuerdo con **Camposeco Cadena**, antes de iniciar la elaboración de un proyecto debe seguirse una serie de pasos previos como son: la integración de un grupo de trabajo, la delimitación del objeto a regular y la recopilación de información.<sup>88</sup> Este autor sugiere la forma siguiente para presentar la iniciativa de ley o decreto:

1. La Cámara a que se dirige;
2. El nombre (s) del autor (es) de la iniciativa;
3. La exposición de motivos;
4. El fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos;
5. La denominación de la ley o decreto;
6. El cuerpo normativo propuesto;
7. Las disposiciones transitorias;
8. El lugar y la fecha donde se realiza el documento;
9. El nombre y la firma de quien promueve.

<sup>86</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. Cit., p. 288.

<sup>87</sup> CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. Cit., p. 283.

<sup>88</sup> Citado por CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. Ob. Cit., p. 54.

### 3.1.6.2.- Discusión - Aprobación

La segunda fase del proceso legislativo para la formación de leyes se inicia con la presentación de las iniciativas de ley al Congreso para su discusión; es decir, la función de dicho órgano es revisar, discutir y tiene facultades para rechazar y aprobar las iniciativas de ley que se le presentan y, en este último caso, para modificarlas o adicionarlas.<sup>89</sup>

La discusión es "el acto por el cual las Cámaras, deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas".<sup>90</sup>

Nuestra Constitución Política establece de manera clara en su artículo 72 el procedimiento de discusión de los proyectos de ley ante las Cámaras, y al respecto señala 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 en las discusiones y votaciones (primer párrafo); la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente 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 (inciso H); 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 (inciso I); aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente (inciso A)".

Una vez establecido a cual de las dos Cámaras corresponde conocer primero de un proyecto de ley o decreto, así como lo relativo al procedimiento interior en cada una de ellas para su correspondiente discusión, conviene precisar algunos supuestos que pueden presentarse durante el procedimiento de discusión:

<sup>89</sup> PEREZNIETO CASTRO, Leonel y LEDEZMA MONGRAGÓN, Abel. "Introducción al Estudio del Derecho". Segunda edición. México. Editorial Harla. 1992, p. 125.

<sup>90</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". 50ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1999, p. 54.

**Primer caso.** El proyecto es rechazado en la Cámara de origen y no podrá volverse a presentar en las sesiones de ese mismo año, ya que al rechazarse de plano el proyecto se manifiesta la voluntad terminante de la Cámara de no tomarlo en cuenta, siendo ocioso insistir en el mismo período de sesiones.

**Segundo caso.** El proyecto es aprobado en la Cámara de origen y pasará a la otra Cámara para su discusión;

**Tercer caso.** Llegado el proyecto a la Cámara revisora, es rechazado totalmente por esta; volverá entonces a la Cámara de origen con las observaciones que le hubiese hecho la revisora; si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la que lo tomará nuevamente en consideración; si la Cámara revisora lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo, pero si lo reprobare no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones

**Cuarto caso.** La Cámara revisora rechaza parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la Cámara de origen; la nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, las adiciones y reformas, sin poder alterarse en forma alguna los artículos aprobados; si las adiciones o reformas hechas por la revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas hechas por la revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverá a aquella 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 su promulgación; si la revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse en el próximo período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reservan los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

**Quinto caso.** El proyecto es aprobado en su totalidad por ambas Cámaras; se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará

mi.

inmediatamente. Se entiende que no tiene ninguna observación que hacer cuando no devuelva el proyecto con aquellas, dentro de los diez días útiles, a no ser que, corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, pues en tal caso deberá hacerse en el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

**Sexto caso.** Recibido el proyecto por el Ejecutivo, éste lo objeta en todo o en parte oportunamente, lo que se conoce como el "**derecho de veto**", regresa entonces el proyecto con las observaciones del Ejecutivo a la Cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del total de votos en cada Cámara, el proyecto será ley o decreto y pasará al Ejecutivo para su promulgación.

### 3.1.6.3.- Sanción

Con el punto anterior concluye la labor del Congreso y comienza, con la promulgación, la actuación del Ejecutivo. La sanción es la "**aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo**".<sup>91</sup>

En esta etapa se encuentra la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, que se refiere a la objeción total o parcial de una Ley o Decreto. Los objetivos del veto son que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y Legislativo, desalentar la precipitación en el proceso legislativo ordinario y que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso. La promulgación viene a ser el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe de ser obedecida. Para ello, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie pueda negar u objetar su existencia y legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación.

### 3.1.6.4.- Publicación

La publicación es otra fase del proceso legislativo y consiste en el acto por el cual la ley, ya aprobada y sancionada, se da a conocer a los gobernados.<sup>92</sup> La publicación de la ley o decreto, de carácter Federal, se hace en el llamado *Diario Oficial*

<sup>91</sup> Citado por CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. Ob. Cit., p. 61.

<sup>92</sup> PEREZNIETO CASTRO, Leonel y LEDESMA MONDRAGON, Abel. Ob. Cit., p. 126

de la Federación; pero además de este, existen en nuestro país los Diarios o Gacetas Oficiales en los que se publican las leyes o decretos locales.

### 3.1.6.5.- Entrada en vigor

Conforme al artículo 3º. del Código Civil vigente para el Distrito Federal, existen en nuestro país dos sistemas distintos para la iniciación de la vigencia de las Leyes y Decretos, a saber: el **sucesivo** y el **sincrónico**. Dicho precepto establece que *"las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día mas por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad"*.

De la lectura del precepto en cita se desprende que son dos las situaciones que pueden presentarse: si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el *Diario Oficial* se publica, habrá que contar tres días a partir de aquel en que tal disposición aparece publicada; tratándose de lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día mas por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

El lapso comprendido entre la publicación de la ley o decreto y aquel en que entra en vigor, recibe el nombre de **"vacatio legis"**, la cual tiene por objeto que los destinatarios del precepto estén en condiciones de conocerlo y, por ende, cumplirlo.<sup>93</sup>

### 3.1.7.- Proceso de Discusión Interno en las Cámaras

Por lo que hace al proceso de discusión interno en cada una de las Cámaras, el último párrafo del artículo 71 constitucional establece que *"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*

<sup>93</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Ob. Cit., p. 57.

*diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates".*

Así, la iniciativa debe de presentarse en la Secretaría de la Cámara que corresponda. Dicha Secretaría supervisa los servicios con el fin de que se impriman y distribuyan oportunamente las iniciativas; también turna la Iniciativa a la Comisión Ordinaria Especializada, a quien le corresponde dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones que les son turnadas. Cada Comisión tomará sus decisiones por mayoría y el dictamen debe ser firmado por quienes la hayan aprobado y los que disientan podrán presentar un voto particular por escrito. La resolución de la Comisión debe contener una parte expositiva y concluir con proposiciones claras y sencillas para ser discutidas en el Pleno; se excusará el requisito del dictamen si el negocio es de urgente y obvia resolución, siempre que así lo acuerde expresamente el Pleno de la Cámara. Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de Ley o Decreto, es necesario el quórum de reunión de mas de la mitad de sus miembros, es decir, 251 Diputados y 65 Senadores, respectivamente.<sup>94</sup>

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra de quienes soliciten hacerlo en contra. Un miembro de la Comisión que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del Pleno la iniciativa. El presidente de la Cámara al final de la discusión inquirirá si está suficientemente tratado el asunto, si es así se procederá a realizar la votación; si no, continuará la discusión una persona a favor y otra en contra hasta agotar el tema. En el procedimiento ante la Cámara de Diputados, el "Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones" de 1997, señala en su artículo 15 que todo dictamen estará sujeto a discusión en lo general, y en lo particular sólo sobre los artículos reservados.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> CARBONELL, Miguel y PEDTROZA DE LA LLAVE, Susana Thalla. Ob. Cit., pp. 57 y 58.

<sup>95</sup> Ibidem., pp. 59 y 60.

### 3.2.- ANALISIS DE LAS INICIATIVAS DE LEYES FISCALES Y SUS REFORMAS

Una vez establecido lo relativo a la Integración del Congreso de la Unión y de cada una de las Cámaras que lo componen; la facultad de aquellas personas u órganos autorizadas constitucionalmente para presentar Iniciativas de Leyes o Decretos; y, por último, las diferentes etapas por las que deben atravesar dichos proyectos para que lleguen a obtener la calidad de Ley o Decreto, se abordará lo relativo al proceso de creación y reformas a las *Leyes Fiscales* en nuestro país, pero únicamente en lo relativo a la *Ley de Ingresos de la Federación (LIF)* y la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIESPS)* vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil dos.

En términos de lo dispuesto por el artículo 71 fracción I, en relación con el artículo 73 fracción VII, y en cumplimiento del artículo 74 fracción IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 7º. de la Ley de Planeación, es facultad exclusiva del Presidente de la República el someter anualmente a la consideración del Congreso de la Unión su Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, así como las modificaciones y reformas que considere conveniente realizar a los demás ordenamientos fiscales. Dichos proyectos debe hacerlos llegar a la Cámara de origen a más tardar el día quince de noviembre de cada año, o hasta el quince de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional. Pero esta tarea no la realiza el Presidente de la República por sí mismo, sino que lo hace por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a dicha Secretaría "*estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal*".

En atención a lo anterior, encontramos que en fechas cinco de abril y trece de noviembre de dos mil uno, el Presidente de la República hizo llegar a la H. Cámara de Diputados el "**Proyecto de Decreto que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga**

diversas disposiciones fiscales" y su "Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación", respectivamente; proyectos que fueron turnados para su análisis a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, la cual está integrada por 31 Diputados, de los cuales 13 pertenecen al PRI, 12 al PAN, 3 al PRD, uno al PVEM, uno al PT y uno al PSN. Por lo que en fecha treinta de Diciembre de dos mil uno, ya dentro del período extraordinario de sesiones, dicha Comisión envió al Pleno de la Cámara de Diputados los dictámenes elaborados al respecto, de los que sobresale lo siguiente:

### 3.2.1.- Dictámenes de las Iniciativas de Leyes Fiscales

Por lo que hace a la **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIESPS)**, encontramos que para que dicha Comisión estuviera en posibilidad de elaborar su dictamen respectivo, constituyó un grupo de trabajo abierto a Diputados no miembros de la misma Comisión, habiéndose registrado 14, de los cuales 5 son pertenecientes al PRI, 4 al PAN, 3 al PRD, y uno al PSN y del PVEM, respectivamente; asimismo, entre mayo y agosto de dos mil uno se reunió en siete ocasiones, en las que se dio audiencia a 19 Organizaciones, Cámaras o Asociaciones y personas de la sociedad civil interesadas en los temas de la iniciativa, destacando las sesiones de trabajo con la Comisión de la Industria de Vinos y Licores, A.C., Asociación Mexicana de Fabricantes de Puros Los Tuxtlas, El Consejo Nacional de la Industria Tabacalera, A.C., El Bloque Empresarial Frontera Norte, así como todos los representantes de la industria automotriz, integrados en la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz; igualmente dicho grupo de trabajo se reunió con servidores públicos, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como del Servicio de Administración Tributaria, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Petróleos Mexicanos.

Todo lo anterior pone de manifiesto la trascendencia que llevaba implícita el proyecto de reformas propuesto por el Ejecutivo Federal, ya que para la elaboración del dictamen fue necesaria la participación de aquellas agrupaciones de la industria nacional que en un momento determinado podrían ver afectados sus intereses con la aprobación de las reformas propuestas.

Del dictamen elaborado por la Comisión especializada, sobresale lo siguiente: dicha Comisión propuso **incorporar** el pago del impuesto especial respecto del consumo de aguas gasificadas, refrescos y bebidas hidratantes, argumentando para tal efecto que resulta necesaria la aplicación de un impuesto especial a las aguas naturales y minerales gasificadas; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes; esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes; y con el objeto de no ocasionar una afectación mayor a la industria azucarera se propone que el impuesto a los refrescos se aplique exclusivamente a aquellos que para su producción utilizan la frutuosa en sustitución del azúcar de caña; asimismo, en el rubro de las telecomunicaciones, propuso la **incorporación** de un impuesto especial a los servicios de telecomunicaciones y conexos **con una tasa del 10%**, exentando la telefonía básica residencial, la telefonía pública, la telefonía rural, renta básica del servicio de Internet, servicios de administración de datos y dominios, interconexión, larga distancia internacional, comunicaciones de servicios de emergencia y la telefonía celular por media de tarjetas prepagadas.

En el rubro de tabacos labrados sugirió establecer un sistema transitorio que permita en el 2005 llegar a la misma tasa para los cigarros y cigarros populares.

En el rubro de bebidas alcohólicas señaló que considera acertada la propuesta del Ejecutivo Federal, en el sentido de establecer una mecánica "ad-valorem" aplicable a todas las bebidas con contenido alcohólico, dejando de ser de cuota fija para convertirse en "ad-valorem".

En la causación del impuesto especial a las bebidas refrescantes, señaló que considera conveniente no modificar el esquema de causación de dichos productos, esto es, que en lugar de que las bebidas refrescantes causen el impuesto bajo el mismo esquema que el de las bebidas alcohólicas, lo hagan en los mismos términos que el de la cerveza.

Por último, en el rubro de **exenciones**, precisó que al igual que los servicios de telefonía cuando sea utilizada en casa habitación, en comunidades rurales, así como la telefonía pública, la telefonía celular con tarjetas prepagadas, los servicios de Internet y de interconexión entre otros; propone que quede igualmente exenta la comercialización

que se haga al público en general de cervezas, bebidas refrescantes, aguas naturales y minerales gasificadas, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes.

Para un mejor conocimiento del dictamen, y con el ánimo de evitar transcripciones innecesarias en éste espacio, nos remitimos al espacio marcado con el "ANEXO 1", contenido en la parte final del presente trabajo.

Por otro lado, en lo relativo al dictamen correspondiente al **proyecto de Ley de Ingresos de la Federación**, la Comisión procedió a realizar el dictamen respectivo del que sobre sale lo siguiente:

En el rubro de Impuestos, específicamente en lo que se refiere al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, dicha Comisión hizo constar que derivado de los ajustes realizados a la LIESPS, principalmente en lo relativo a las tasas aplicables a bebidas alcohólicas y tabacos labrados, así como la inclusión de refrescos y telecomunicaciones, resulta necesario abrir dos apartados más dentro de éste rubro, para que queden de la siguiente forma: e).- **telecomunicaciones** por los que espera obtener 7,661.6 millones de pesos; y f).- **Aguas, refrescos y sus concentrados** por los que espera obtener 1,374.9 millones de pesos.(ANEXO 2).

### **3.2.2.- Lectura y aprobación de los Dictámenes ante la Cámara de Diputados**

En fecha treinta de enero de dos mil uno, los dictámenes correspondientes a las leyes fiscales fueron enviados al Pleno de la Cámara de Diputados para su debate y aprobación en la sesión respectiva, en la que sobresale lo siguiente:

En la discusión del dictamen relativo a la iniciativa de **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, aconteció lo siguiente:

Uno de los miembros de la Comisión de Hacienda, Diputado Francisco Raúl Ramírez Avila, defendió la postura de la Comisión en lo referente al aumento en el gravamen impuesto al consumo de cigarros, ya que ello, según éste Diputado, provoca una disminución en su consumo y, consecuentemente, se desentiva el consumo de un

mal social como lo es el tabaquismo. Dicho posicionamiento lo consideramos demasiado subjetivo, toda vez que el aumento del impuesto en el consumo de cigarrillos no necesariamente debe producir una disminución en su consumo.

Los diputados Del Río Virgen, Rubén García Fariás y José Calderón Cardoso, se opusieron a la implantación del impuesto telefónico, argumentando básicamente que contar con ese servicio no es un lujo, sino que representan artículos de primera necesidad; sin embargo, no obstante la oposición planteada para gravar las Telecomunicaciones y servicios conexos con la tasa del 10%, la Cámara de Diputados en Pleno decidió aprobar su causación con 328 votos a favor y 141 votos en contra.

Finalmente, el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda fue aprobado por el Pleno de la Cámara en la forma en que le fue remitido, por 455 votos a favor, 5 en contra y 4 abstenciones. **(ANEXO 3)**.

Por otro lado, en la discusión del dictamen elaborado con motivo del **proyecto de Ley de Ingresos de la Federación**, aconteció lo siguiente:

Lo único novedoso es que se adicionó un artículo transitorio al dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda, el cual fue propuesto por el Diputado Enrique de la Madrid, cuyo texto es el siguiente: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá de manera no onerosa el 20% de las acciones de la Sociedad Mercantil Administración Portuaria Integral a los gobiernos de los estados y el 6% de las mismas a los municipios donde se encuentren operando las referidas administraciones portuarias integrales, siempre y cuando así lo soliciten los estados y municipios interesados y se trate de administraciones en las que la federación tenga más del 76% de las acciones". Para aprobar tal adición se emitieron 419 votos en pro, 26 en contra y 16 abstenciones.

Y en la votación y aprobación del dictamen en lo general y particular se emitieron 488 votos en pro, 1 en contra, 2 abstenciones. **(ANEXO 4)**.

Ahora bien, después de haber hecho referencia a lo que fue el proceso de análisis, discusión y aprobación ante la Cámara de origen sobre la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y del Decreto por el que se modifican y derogan diversas disposiciones fiscales para el presente ejercicio fiscal, es de observar, en primera

instancia, que tanto la Comisión Especializada como el Pleno de la Cámara de Diputados, modificaron sustancialmente los proyectos presentados por el Presidente Fox, ya que, por lo que hace a la **Ley de Ingresos de la Federación**, el mismo esperaba obtener para el presente ejercicio fiscal por concepto de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la cantidad de 138,499.3 Millones de Pesos y la Cámara de origen a **modificó** hasta por la cantidad de 155,075.1 millones de pesos; asimismo, solamente estaban contemplados cuatro rubros por éste impuesto consistentes en: a).- Gasolina y Diesel; b).- Bebidas alcohólicas; c).- Cervezas y bebidas refrescantes; d).- Tabacos labrados; y fueron **adicionados** dos rubros más: e).- Telecomunicaciones; y f).- Aguas, Refrescos y sus concentrados y, en tercer lugar, se "**adicionó**" el rubro denominado *Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios*, por los que el Gobierno Federal espera obtener 8,571 millones de pesos. Por otro lado, por lo que hace a la **Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, el Ejecutivo Federal propuso que en el rubro de Tabacos Labrados, se aplicara a los cigarros la Tasa del 100% y a los cigarros populares, puros y otros tabacos labrados con el 50%, y es el caso que la Cámara de origen gravó esos mismos productos con la tasa del 110% y 20.9%, respectivamente; se **adicionó** el rubro de pago por éste impuesto con la tasa del 10%, a las aguas naturales y minerales gasificadas, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; asimismo se **adicionó** el impuesto que se cause por las Telecomunicaciones y conexos, con la tasa del 10%.

### 3.3.- REVISIÓN DE LAS LEYES FISCALES Y SUS REFORMAS

En sesión permanente extraordinaria celebrada el día Lunes treinta y uno de Diciembre de dos mil uno, la cual dio inicio a las diez treinta y cinco horas de la mañana, la H. Cámara de Senadores procedió a la discusión de los **proyectos de Ley**

**de Ingresos de la Federación y de reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para dos mil dos, aconteciendo lo siguiente.**

Por lo que se refiere al primer proyecto –el de la **LIEPS**–, el proceso de discusión ante la revisora se desarrolló de la siguiente forma:

En Partido Revolucionario Institucional, por conducto del Senador Fernando Gómez Esparza, se opuso a que se gravaran las Telecomunicaciones y las bebidas con contenido alcohólico, argumentando que las primeras representan un servicio de primera necesidad, y que al gravarse las bebidas con contenido alcohólico solo se provocarían prácticas de contrabando en nuestro país.

El Partido Verde Ecologista, por conducto de la Senadora Verónica Velasco Rodríguez, estuvo a favor de grabar el consumo a los cigarros, con una tasa superior a la propuesta originalmente por el Ejecutivo Federal, sosteniendo que ello impedirá que se siga deteriorando el ambiente.

En Senador Ricardo Alaniz Posada se reservó para ser discutido en lo particular el artículo 2º. Inciso C) de la Ley, el cual se refiere al rubro de los tabacos y cigarrillos, y no obstante ello, su posicionamiento se verificó en contra de la decisión de gravar las Telecomunicaciones; motivo por el cual, a la hora de recoger la votación respectiva, surgió un grave conflicto durante varios minutos, lo que provocó que tanto el rubro de tabacos y cigarrillos (artículo 2º. Inciso C), como el referente a las Telecomunicaciones (artículo 2º. Inciso D), permanecieran intocados y que la revisora aprobara el dictamen relativo en estos dos rubros, tal y como fue aprobado por la Cámara de origen.

Por último, el Partido Revolucionario Institucional por conducto del Senador Eric Rubio Bartell hizo una reserva a efecto de que las fracciones I y II del apartado a) de la Fracción XIII del artículo 3º. fueran pasadas al artículo 18 del proyecto; al respecto se emitieron 57 votos a favor de la propuesta y 54 en contra. Ésta fue la única modificación realizada por el órgano revisor al dictamen enviado a su vez por la de Diputados. **(ANEXO 5).**

Finalmente, por lo que se refiere al proceso de revisión del dictamen relativo al proyecto de **Ley de Ingresos de la Federación**, lo único importante es que la Cámara revisora acordó y aprobó "*motu proprio*" la inclusión de un artículo Octavo Transitorio

en que se contienen diversas disposiciones relativas a la causación del impuesto por la venta de bienes y servicios suntuarios. (ANEXO 6).

En mérito de lo anterior, sostenemos que tanto la inclusión del artículo 8º. Transitorio en la Ley de Ingresos de la Federación, así como lo acontecido en la revisión del dictamen relativo al proyecto de Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, hace que, desde nuestro muy particular punto de vista, ambos ordenamientos adolezcan de vicios constitucionales de origen por defecto en su procedimiento de creación, ya que ninguno de esos dictámenes aprobados por el Senado siguió las reglas contenidas en el inciso E) del artículo 72 constitucional, esto es, ya no regresaron a la Cámara de origen para su correspondiente votación y aprobación de los artículos adicionados y modificados, respectivamente.

### 3.4.- DECRETO LEGISLATIVO DE LAS LEYES FISCALES Y SUS REFORMAS

Como ha quedado ya establecido con anterioridad (*ver supra* 3.1.6), una vez concluido el proceso de discusión de aquellas iniciativas de leyes presentadas ante las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, el paso siguiente es la *sanción* de lo discutido, votado y aprobado por las mismas, así como su correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que hace a las leyes fiscales que se analizan, su publicación tuvo verificativo el día primero de Enero de dos mil dos.

Es el caso hacer notar que el Presidente de la República contaba con la posibilidad de ejercitar su facultad constitucional de ejercer su derecho de veto y hacer, en consecuencia, sus observaciones u objeciones que estimara pertinentes respecto de los proyectos aprobados por el Congreso durante el período extraordinario de sesiones del año dos mil uno; facultad que, por lo avanzado del tiempo en que se aprobaron tanto la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, fue materialmente imposible su ejercicio, restándole únicamente ordenar su inmediata publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior, creemos que si el Presidente Fox hubiere tenido el tiempo suficiente para objetar el contenido de tales disposiciones fiscales, probablemente jamás hubiese tenido que recurrir a la emisión del "Decreto por el que se exige del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", toda vez que si las modificaciones que mediante el mismo realizó a diversas disposiciones fiscales, hubieran sido discutidas por ambas Cámaras antes de su promulgación y su consecuente entrada en vigor, en el supuesto de que las mismas hubieran sido aprobadas, jamás hubiera existido el Decreto Presidencial que se analiza.

## CAPITULO IV

### **DECRETO DE REFORMAS A LAS LEYES FISCALES VIGENTES A PARTIR DEL 1º. DE ENERO DE 2002.**

Ha llegado el momento de entrar de lleno al objeto primordial del presente trabajo de investigación, esto es, el análisis sobre la constitucionalidad del "**Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona**" expedido por el Presidente Fox y publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha cinco de marzo del año en curso. Dicho análisis lo realizamos de la siguiente manera:

#### **4.1.- CONTENIDO Y ALCANCES DE LAS DISPOSICIONES FISCALES EN SU TEXTO ORIGINAL.**

Para realizar el análisis de las disposiciones fiscales que fueron reformadas por el Decreto Presidencial de cinco de marzo del año en curso, resulta conveniente tener presente el texto original de aquellas leyes afectadas por el mismo, transcripción que se hace solo de aquellos preceptos que interesan para el presente trabajo, evitando introducir transcripciones innecesarias.

##### **4.1.1.- De la Ley de Ingresos de la Federación**

Creemos conveniente comenzar por la Ley de Ingresos de la Federación, en virtud de que de esta derivan los ingresos que por concepto de **Impuestos Especiales** e **Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios**, espera obtener para el presente ejercicio fiscal el Gobierno Federal; asimismo porque en la misma se

contienen las disposiciones relativas a los estímulos fiscales a los productores de agave (contenidas en *la fracción XII del artículo 17*), disposiciones todas estas reformadas por el Decreto Presidencial que se analiza.

Lo que sobresale del contenido de la Ley de Ingresos de la Federación es que en virtud de la inclusión del famoso *Artículo Octavo Transitorio*, prácticamente se cobra el impuesto suntuario por todo; por aquellos bienes y servicios que ciertamente detentan la calidad de "suntuarios" (de suntuosos, de lujo) y por los que no veo ningún inconveniente por que se cobre tal impuesto; pero existen otros, sin embargo, que distan mucho de ser artículos de lujo, sino de primera necesidad, por ejemplo: la enajenación de equipo de cómputo con precio superior a \$25,000.00 y equipos auxiliares, ya que aún y cuando el precio efectivamente sea demasiado alto, la mayor parte de los mexicanos no tiene un equipo de cómputo en su casa o trabajo por "lujo", sino por tratarse de un equipo necesario para la mejor y más fácil realización de sus diversas actividades. Asimismo, al señalarse en el párrafo primero del artículo octavo transitorio que *"...El Impuesto al Valor Agregado y el que se establece en este artículo en ningún caso se considerarán que forman parte de dichos valores..."*, con ello entendemos que la adquisición de los bienes y servicios suntuarios que se gravan con este impuesto, provoca una doble causación de impuestos, es decir, el pago relativo al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el que regula dicha disposición transitoria, circunstancia que consideramos, además de ilegal, un tanto inapropiada, pues ello provoca la no adquisición de tales bienes, ya que con la aplicación de dichos impuestos, su costo se eleva demasiado volviéndose casi imposible su adquisición. (ANEXO 7).

#### 4.1.2.- De la LIESPS

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIESPS) también vio afectado el contenido de sus disposiciones, en virtud de la expedición del Decreto Presidencial de cinco de marzo, específicamente por lo que hace a lo relativo al impuesto especial por: 1)- la importación o enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos,

jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expidan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; y 2)- por la importación o enajenación de bebidas con graduación alcohólica de más de 20° G.L.

Recordemos que fue ésta la Ley que más modificaciones, reformas y adiciones sufrió durante su procedimiento de aprobación ante el Congreso de la Unión, tanto en su estructura como en el contenido de sus disposiciones fiscales, y que no obstante ello, en fecha cinco de marzo de dos mil dos, todavía se modificó aún más a consecuencia de la expedición del decreto presidencial.

Lo "*terriblemente novedoso*", desde nuestro muy particular punto de vista, que se observa en ésta "nueva" LIESPS, es lo relativo a las modificaciones adoptadas por el Congreso de la Unión en el relativo a la *adición* de ciertos impuestos especiales, como lo son las Telecomunicaciones y Agua, refrescos y sus concentrados; así como la *modificación* a las tasas de los impuestos ya existentes. Creemos que fue una terrible novedad no porque no puedan ser válidos los argumentos expuestos tanto por el Ejecutivo Federal, como por los legisladores que estuvieron a favor de las reformas, sino porque antes que otra cosa, soy un consumidor de los productos y servicios gravados, y al igual que la gran mayoría de los mexicanos, vi afectado el rendimiento y poder de consumo de mis ingresos. (ANEXO 8).

#### 4.2.- CONTENIDO Y ALCANCES DEL DECRETO PRESIDENCIAL

Puede decirse que el Decreto Presidencial de cinco de marzo del año en curso que exime del pago de diversos impuestos y amplía el estímulo fiscal, prácticamente viene a afectar la mayor parte del esquema tributario aprobado por el Congreso de la Unión para el presente ejercicio fiscal, ya que modifica disposiciones contenidas en diversas leyes tributarias, entre las que se encuentran la Ley del Impuesto Especial

sobre Producción y Servicios (LIESPS); Ley de Ingresos de la Federación (LIF); y Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA). (ANEXO 9).

#### 4.2.1.- Análisis del contenido del Decreto

Comencemos éste breve análisis por el título adoptado para el Decreto en comento, el cual se intitula "**Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona**"; título que, de entrada, es muy sugerente, pues aún sin conocer su contenido, nos da la idea de que su objeto es el otorgar una serie de beneficios fiscales a los contribuyentes que se coloquen en los supuestos que el mismo señala. Ahora bien, para tener presente el alcance del instrumento jurídico que se analiza, resulta necesario comenzar por definir algunos conceptos, lo cual, para no perdernos, realizaremos por partes.

##### 4.2.1.1.- El título del Decreto

- Hay que definir primeramente lo que significa "**Decreto**", para lo cual hay que recordar que ya con anterioridad (ver supra 2.2.3) hicimos mención a diversos conceptos otorgados a dicha acepción, entre las que encontramos la que establece que Decreto es la "*orden girada por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto. En el caso mexicano debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales para casos particulares, las cuales, por su importancia deben ser publicadas*".<sup>96</sup>
- "**Exención**". Encontramos que ésta figura rompe con los principios de generalidad e igualdad tributaria, consistentes en que "*todos son iguales*" ante el deber tributario. Ante la exención no surge la obligación de pagar un determinado tributo. La nota característica de ésta figura liberatoria del pago de impuestos consiste en la previa realización del hecho imponible, esto es, la concurrencia de todos los elementos que integran o forman parte del presupuesto del ingreso o situación básica del gravamen y por tanto, la previa sujeción a la norma tributaria, naciendo

<sup>96</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., p.296.

debido a ello, él deber de realizar la prestación tributaria correspondiente. Así pues, se sostiene que para que pueda presentarse la exención es necesaria la coexistencia de dos normas: 1)- La que establece la sujeción al tributo; y 2)- La que declara la exención del mismo, esto es, aquella norma jurídica que se refiere exactamente al mismo supuesto de hecho que tipifica los aspectos objetivos-subjetivos de la correspondiente norma tributaria. Ahora bien, las razones por las que se establecen exenciones es variadísimo y circunstancial, ya que al igual que el tributo tiene un fundamento político, económico, social y jurídico, lo mismo puede predicarse en materia de exenciones debido a la simetría existente entre ambas figuras; motivo por el cual, no puede hablarse de un único fundamento de las exenciones. Las exenciones pueden establecerse en forma temporal o permanente, dependiendo de las necesidades de cada Estado.<sup>97</sup>

Hay quien sostiene que en el ámbito constitucional se encuentra expresamente la prohibición de establecerse exenciones en materia tributaria, pues en el artículo 28 de la Carta Fundamental se establece que "*En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes...*"; pero, por lo que a la doctrina jurídico-tributaria mexicana se refiere, la discusión se ha polarizado en dos bloques o corrientes doctrinales. Por un lado esta aquella que señala que todas las exenciones tributarias son inconstitucionales, ya que la prohibición del artículo 28 constitucional es absoluta y no da lugar al juego de las exenciones; por el otro, tenemos aquellos para los que la citada prohibición es relativa, por lo que solo ciertas exenciones han de ser tildadas de inconstitucionales.<sup>98</sup> Hay, por su parte, quien señala que las exenciones se refieren a todos aquellos casos en que se libera de la obligación contributiva, por razones económicas, políticas y sociales.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> SALINAS ARRAMBIDE, Pedro. "La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario". Volumen II. 2ª reimpresión. México. Tribunal Fiscal Federal. Colección de Estudios Jurídicos. 1993, pp. 87, 130 a 132.

<sup>98</sup> SALINAS ARRAMBIDE, Pedro. Ob. Cit., p. 205.

<sup>99</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. "Derecho Fiscal Mexicano". 1ª Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1999. p.282.

Respecto éste tema de las exenciones en materia fiscal, nuestro máximo tribunal se ha pronunciado por la constitucionalidad de dicha figura liberatoria; presentamos a continuación uno de esos criterios.

**"EXENCION DE IMPUESTOS. SOLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.** El establecimiento de exenciones fiscales, es facultad exclusiva del órgano legislativo, por lo que no cabe aceptar su ejercicio por parte del Ejecutivo a través de reglamentos, según se infiere del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prohíbe "las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes", reserva que se confirma por la íntima conexión que la parte transcrita tiene con la fracción IV del artículo 31 constitucional, que al establecer la obligación de contribuir al gasto público, impone la condición de que ello se logre "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Esta Suprema Corte siempre ha interpretado que en este aspecto, por ley debe entenderse un acto formal y materialmente legislativo, por lo cual ha de considerarse que si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales son atribuciones exclusivas del legislador, también lo es la de establecer exenciones impositivas, que guardan una conexión inseparable con los elementos tributarios de legalidad y equidad, sin que valga en contra de tales disposiciones constitucionales, ningún precepto legal."

Octava Epoca:

NOTA: Tesis P./J.25/91, Gaceta número 42, pág. 29; Semanario Judicial de la Federación, tomo VII-Junio, pág. 54.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Octava Epoca. Tomo I, Parte SCJN. Tesis: 136 Página: 140. Tesis de Jurisprudencia.

- Hay que tener también presente lo que es materia de la exención. Al respecto, el mencionado Decreto señala que "se exige del pago de los impuestos que se señalan"; pero que se entiende por impuestos. Al respecto, el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción I, establece que **Impuestos** son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo; definición no nos dice nada, ya que solamente por exclusión a lo que son los demás ingresos, es como puede determinarse realmente lo que es un impuesto, es decir, lo que no encuadre dentro de los conceptos de aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, resulta ser un impuesto.

Los impuestos cuyo pago se eximió son los que se contienen en la parte relativa de la Ley de Ingresos de la Federación, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

- Asimismo, al hablarse en el decreto que se "**amplia el estímulo fiscal**", ello quiere decir que en las leyes modificadas por dicho Decreto, ya se había otorgado un estímulo fiscal, y mediante el presente solamente se amplían los alcances del mismo. Podemos definir al estímulo fiscal como aquello que hace atractivo la práctica de determinada actividad gravada por un impuesto, ya que se otorga un beneficio —o reducción en el pago del impuesto correspondiente— a aquellas personas que realicen determinadas actividades, para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional, y tienen como finalidad dar al particular un beneficio o premio para que los pueda aplicar contra impuestos federales.

#### **4.2.1.2.- Fundamento Legal y Constitucional**

Ahora, por lo que hace al fundamento, tanto legal como constitucional, en que apoyo la expedición de su Decreto el Presidente de la República, en el mismo se hizo constar que "**en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 39, fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación. . .**".

Recordemos primeramente que el artículo 89 constitucional establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República, y en su fracción I señala que entre las mismas se encuentra la facultad Reglamentaria consistente en "*promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia*". Ahora bien, de entrada podría pensarse que el precepto constitucional en que el Presidente Fox fundamenta la expedición del Decreto que se analiza (artículo 89 fracción I) no es el correcto, ya que éste se refiere a la facultad con que cuenta para expedir Reglamentos, y no Decretos; pero tal situación resulta incorrecta, toda vez que según el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, la facultad con que cuenta el Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes,

comprende no solamente la expedición de Reglamentos, sino también la emisión de Acuerdos y Decretos, y en general, la realización de todos aquellos actos tendientes a la consecución de ese fin. Dicha jurisprudencia aparece publicada al Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Tomo: XIV, Septiembre de 2001; Tesis: P./J. 101/2001; Página 1103, cuyo texto y rubro es el siguiente:

**"PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN.** La facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional establece en favor del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede válidamente ejercerse, tanto mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de la ley, como por medio del dictado de una norma particular requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines del cuerpo legal, es decir, que esa facultad comprende la atribución de expedir reglamentos, así como la emisión de decretos, acuerdos y todos aquellos actos que sean necesarios para la exacta observancia de las leyes en materia administrativa, sin que estos últimos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos."

En mérito de lo anterior, resulta conveniente hacer notar que desde nuestro muy particular punto de vista, si la facultad del Presidente de la República de emitir Reglamentos en ejercicio de la facultad concedida por la fracción I del artículo 89 constitucional, contempla asimismo la de emitir Decretos, creemos que estos últimos conservan la misma limitante que los primeros; esto es, no abrogar, derogar o modificar el contenido de una ley; sin que el Decreto expedido por el titular del Ejecutivo Federal haya atendido tal limitante, ya que vino a modificar el contenido de diversas leyes fiscales.

Por su parte, el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación establece que "*El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá: 1).- Condonar o*

*eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias; II).- Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; y III).- Conceder subsidios o estímulos fiscales. Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan, y los requisitos que deben cumplirse por los beneficiados".*

Ahora bien, si bien es cierto que este ordenamiento legal otorga facultades al Presidente de la República para condonar o eximir el pago de contribuciones y sus accesorios, y conceder subsidios o estímulos fiscales - que es lo que hizo el Decreto modificatorio de cinco de marzo del presente año -, también lo es que, en nuestra muy humilde opinión, no debe aplicarse dicho precepto por chocar con el espíritu y contenido de nuestra Constitución Política. Este tema lo abordaremos en forma más completa un poco más adelante dentro del presente Capítulo, pero de entrada podemos mencionar que dicho precepto del Código confiere mayores facultades materialmente legislativas al Presidente de la República, que aquellas que la propia Constitución otorga a su favor, motivo por el cual, debe inaplicarse dicha disposición.

#### **4.2.1.3.- Considerando**

Ahora, por lo que hace a los motivos o causas para la expedición del Decreto modificatorio, no obstante lo mencionado en la parte final del apartado inmediato anterior, encontramos que lo argumentado al respecto por el Presidente Fox encuadra plenamente dentro de los requisitos establecidos por el propio artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, es decir, el Decreto que se analiza se expidió con el ánimo de

evitar que se afecte la situación de una región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como por catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias, lo cual se desprende de su simple lectura, en el que se mencionó: 1)- que es necesario evitar que con la aplicación del impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación o importación, entre otros, de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidralantes o rehidratantes, se otorgue un trato desfavorable a esta rama de la industria en el país; 2)- que es conveniente evitar que mediante la aplicación de la tasa del 60% del impuesto especial sobre producción y servicios a la importación o enajenación de bebidas con graduación alcohólica de más de 20° G.L., se afecte a la industria nacional elaboradora de bebidas alcohólicas, ya que al elevarse el valor en el mercado nacional de dichos bienes, se hace más lucrativo su contrabando, además de que se podría propiciar la elaboración clandestina o adulteración de las mencionadas bebidas alcohólicas con el consiguiente riesgo a la salud de los consumidores; 3)- que el agave utilizado para la elaboración del tequila ha incrementado de manera importante su precio, al generarse una baja en su cultivo por razones meteorológicas imprevistas, ocasionando con ello que la industria nacional de este producto se vea afectada en sus costos de producción, originando un riesgo en el sostenimiento económico de esta rama de actividad, por lo que resulta necesario elevar el límite máximo del estímulo por kilo de agave establecido en la Ley de Ingresos de la Federación; 4)- que de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables en el presente año, el servicio o suministro de agua para uso doméstico está afecto al pago del impuesto al valor agregado con la tasa general que establece la ley de la materia situación que afecta la economía de las familias, por lo que se hace necesario atenuar su impacto económico, eximiendo totalmente para ello a los contribuyentes del pago de dicho impuesto al servicio mencionado; y 5)- Que es necesario evitar que la aplicación al impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios establecidos en el Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación afecte la venta de los bienes por los que se deba pagar el impuesto mencionado, que se realice por los residentes en el Estado de Baja California y en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, toda vez que los consumidores en esas zonas

podrían desplazarse hacia las ciudades y poblaciones limítrofes de los países vecinos, para adquirir bienes similares en detrimento del comercio establecido en dicho Estado y franjas mencionadas, por lo que resulta conveniente eximir totalmente del pago de dicha contribución a las enajenaciones señaladas, a excepción de los automóviles gravados por dicho impuesto, ya que se trata de bienes que no pueden ser importados por el consumidor final.

#### 4.2.1.4.- Diferencias entre el Decreto Presidencial y el texto original de las disposiciones reformadas

- En el artículo primero **se exige totalmente** a los contribuyentes del pago del IESPS que se cause por la importación o enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expandan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; bienes todos ellos cuya enajenación había sido gravada originalmente por el Congreso de la Unión, con la aplicación de la tasa del **20%**.
- En el artículo segundo, por su parte, **se exige en una sexta parte (1/6)** a los contribuyentes del pago del IESPS que se cause por la importación o enajenación de bebidas con graduación alcohólica de más de 20° G.L., a que se refiere el subinciso 3 del inciso A), de la fracción I del artículo 2° de la LIESPS, y que en su texto original se le aplicaba una tasa del **60%**; es decir, se exento del pago a los productores por la enajenación de dichos productos un 10%, para que la tasa aplicable quede en un **50%**. Asimismo, se estableció que quienes se acojan a la exención que se establece en este artículo, sólo podrán disminuir los créditos fiscales previstos en el artículo tercero del Decreto y en la fracción XII del artículo 17 de la Ley de Ingresos de la Federación hasta por el 50% del IESPS causado por la enajenación que se realice de tequila o mezcal, reducido con el importe de la exención prevista en éste artículo.

- En relación con el anterior, en el tercero de dichos artículos se estableció que se **amplia hasta en \$2.00**, el monto máximo del estímulo fiscal establecido en la fracción XII del artículo 17 de la Ley de Ingresos de la Federación (que en su texto original se estableció en un monto que no podía exceder de \$3.00 por kilo de agave), otorgado a los productores de agave tequilana weber azul que marca la Norma Oficial Mexicana, utilizando exclusivamente para la elaboración de tequila para que la cantidad que puedan acreditar los adquirentes del agave tequilana weber azul para producir tequila pueda ser, **en lugar de hasta \$4.00, hasta de \$6.00 por kilo de agave**.
- A su vez, en el artículo cuarto se **exime totalmente** a los contribuyentes del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se cause por el servicio o suministro de agua para uso doméstico, y que originalmente había sido gravado con la tasa general que establece la ley de la materia. Respecto de éste rubro, aplaudimos la decisión adoptada por el Presidente Fox, ya que no encontramos razón alguna para gravar el servicio o suministro de un producto tan vital como lo es el agua de servicio doméstico.
- Por último, en el artículo quinto del Decreto que se analiza, se **eximió totalmente** a los contribuyentes del pago del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios a que se refiere la fracción I, inciso a) del Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, que se cause por la enajenación de: Caviar, salmón ahumado y angulas; motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor, rines de magnesio y techos móviles para vehículos así como aeronaves, excepto aviones fumigadores; perfumes; armas de fuego; artículos para acampar; accesorios deportivos para automóviles; prendas de vestir de seda o piel, excepto zapatos; relojes con valor superior a \$5,000.00; televisores con pantalla de más de 25 pulgadas; monitores o televisores de pantalla plana; equipos de sonido con precio superior a \$5,000.00; equipo de cómputo con precio superior a \$25,000.00 y equipos auxiliares; agendas electrónicas; videocámaras; reproductor de videos en formato de disco compacto; equipos reproductores de audio y video con precio superior a \$5,000.00; oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales cuyo

6 Aug 04

precio sea superior a \$10,000.00 y lingotes, medallas conmemorativas y monedas mexicanas o extranjeras que no sean de curso legal en México o en su país de origen, cuyo contenido mínimo de oro sea del 80%, siempre que su enajenación se efectúe con el público en general, cuando se realice por residentes en el Estado de Baja California y en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias Internacionales del norte y sur del país, siempre que la entrega material de los bienes se lleve a cabo en los lugares geográficos citados. Todos esos productos fueron originalmente gravados en el artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación -precepto que fue adicionado, *motu proprio*, por la Cámara de Senadores en fecha treinta y uno de diciembre del año próximo pasado, en la revisión del proyecto de dictamen enviado a su vez por la Cámara de Diputados, tal y como se ha expresado con anterioridad (ver supra 3.3)-, artículo en el que originalmente se estableció que el impuesto a que el mismo se refiere se calculará aplicando la **tasa del 5%** cuando se realice la enajenación de los productos anteriormente mencionados.

Ahora, a manera de comentario, queremos hacer una pequeña crítica a los argumentos sostenidos por el Presidente de la República para **eximir totalmente** el pago del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios a que se refiere la fracción I, Inciso a) del Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, y que al respecto estableció " . . . *Que es necesario evitar que la aplicación al impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios establecidos en el Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, afecte la venta de los bienes por los que se deba pagar el impuesto mencionado, que se realice por los residentes en el Estado de Baja California y en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, toda vez que los consumidores en esas zonas podrían desplazarse hacia las ciudades y poblaciones limítrofes de los países vecinos, para adquirir bienes similares en detrimento del comercio establecido en dicho Estado y franjas mencionadas, por lo que resulta conveniente eximir totalmente del pago de dicha contribución a las enajenaciones señaladas. . .*". Al respecto, creemos que eximir del pago del impuesto

en las zonas que se mencionan, no fue lo más acertado, ya que con ello, el Gobierno Federal reconoce que por sus fronteras se ingresan productos sin pagar las cuotas correspondientes, produciéndose así lo que conocemos como "contrabando"; reconoce asimismo la imposibilidad del Gobierno Federal para erradicar dicho fenómeno y la corrupción que, en un momento dado, pueden originar los servidores públicos encargados de impedir el contrabando; asimismo, creemos que el Presidente Fox no tomó en consideración que la exención propuesta podría utilizarse validamente para producir un "fraude a la ley", ya que así como los residentes del Estado de Baja California y la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, pueden trasladarse a los países vecinos con el ánimo de adquirir productos que en nuestro país son considerados como de lujo y cuyo costo de adquisición resulta muy elevado, idéntica situación puede presentarse dentro de nuestro mismo país, ya que los residentes de los Estados del centro de la República Mexicana pueden trasladarse con mayor facilidad a las zonas fronterizas exentas del pago del impuesto especial sobre producción y servicios, a efecto de adquirir bienes a un costo menor a aquel que pueden adquirirlo en su Estado de residencia.

En mérito de lo anterior, sostenemos que más que hacerse una exención en el pago de impuestos, debería fortalecerse la vigilancia en las zonas fronterizas para evitar lo mayormente posible la introducción ilegal a nuestro país de productos provenientes del extranjero, ya que con la exención de impuestos que propone no se ataca el problema de fondo.

#### **4.2.1.5.- Disposiciones Transitorias**

Ahora por lo que hace a las reglas relativas a la entrada en vigor del Decreto Presidencial que se analiza, y que se encuentran contempladas dentro de las disposiciones transitorias, encontramos que se contemplan dos fechas distintas para su entrada en vigor: 1ª- la que constituye la regla general, y que establece que el presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el Miércoles seis de Marzo del año en curso; y 2ª- el que contiene la regla específica, consistente en que el artículo Primero estará en vigor hasta el 30 de septiembre de 2002, es decir, por lo que hace al pago del IESPS que se cause por la

importación o enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expidan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, la exención total en su pago únicamente regirá por un plazo de casi siete meses; sin que se tenga idea alguna del por qué la exención únicamente opera en ese tiempo.

#### 4.2.1.6.- Refrendo Secretarial

Finalmente, tal y como quedó expuesto con anterioridad (ver supra 2.2.2), el artículo 92 constitucional establece un **requisito formal** que debe de contener todo Decreto, y al efecto señala que *"todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos"*; tal requisito fue plenamente observado, pues al ser un Decreto cuyo objeto de regulación recae sobre disposiciones fiscales, a quien correspondía firmarlo es al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 4.3.- NATURALEZA JURIDICA

Antes que otra cosa conviene recordar un poco lo señalado con anterioridad respecto de la figura jurídica del Decreto Administrativo (ver supra 2.2.1), en donde se manifestó que, en términos generales, se llama Decreto a todo acto emitido por persona investida de autoridad en el 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 substancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede

H.

manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa

Igualmente se establecieron los elementos constitutivos que lo caracterizan (ver supra 2.2.6), entre las que se encuentran las siguientes:

- 1. Es un acto ejecutivo.** El Presidente los emite por sí, en ejercicio de facultades propias o a instancia del Congreso, cuando recibe para su promulgación una Ley o Decreto; en el primer caso debe ser refrendado por el Secretario a que el asunto corresponda, o en el segundo, solo por el Secretario de Gobernación, responsable de la publicación del Diario Oficial de la Federación.
- 2. Es un acto fundado.** Observa una motivación jurídica o política, para llenar una función administrativa benéfica al interés general.
- 3. Condiciones de legalidad.** Su contenido no debe vulnerar el orden jurídico vigente. En consecuencia, el poder administrador al emitirlos debe sujetarlos a los límites establecidos en la Constitución, de modo que su contenido se dirija a regular las relaciones entre la administración pública y los particulares, las cuestiones internas de la administración o a reglamentar una ley cuyo texto ni espíritu en ningún modo puede alterar. Sostenemos que el Presidente de la República dejó de observar tal requisito, ya que el Decreto que se analiza se alejó de lo establecido por nuestra Constitución, por lo que se refiere a las facultades que la misma otorga al Presidente de la República para legislar; circunstancia que se analizara un poco mas adelante dentro del presente Capítulo.
- 4. Condiciones formales.** Se reduce al "*refrendo ministerial*", como requisito necesario para que el acto adquiera plena conformación. Por su carácter, los Secretarios de Estado o Jefes del Departamento Administrativo a que el asunto compete deben certificar el acto para conferirle validez legal, en tal grado que su omisión hace su ataque jurisdiccional, sin tal requisito no serán observados.
- 5. Tiene fuerza ejecutiva y fuerza legal.** Desde el momento preciso en que opera su emisión por el órgano competente, posee plena fuerza ejecutiva; detenta fuerza legal porque su obligatoriedad emana de la misma naturaleza del acto, aunque en éste caso la fuerza legal se ordena en una gradación menor que la de la ley, por cuanto es ésta quien determina la subordinación de las disposiciones del decreto,

tanto respecto a su vigencia dentro de la esfera propia de los actos administrativos, como a la prohibición de no alterar o modificar el texto o espíritu de la ley.

6. **Esta sujeto a la revocación.** Puede ser revocado por la misma autoridad ejecutiva que lo dictó, pero también puede ser sometido al órgano jurisdiccional para comprobar su regularidad, o para ser atacado de nulidad o ilegalidad.
7. **Es una fuente de derecho.** Pero de carácter *secundario*, pues si bien el derecho reglamentario posee fuerza legal, por su contenido y efectos jurídicos está siempre en relación de dependencia con el derecho expresado en la ley.

Ahora es el momento de determinar la Naturaleza Jurídica del Decreto Presidencial emitido en fecha cinco de marzo del año en curso, por el actual Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, lo cual se realiza en los siguientes términos:

Desde nuestro muy particular punto de vista, consideramos que la naturaleza jurídica de dicho Decreto es el ser "**un acto materialmente legislativo y formalmente administrativo, modificador de diversas disposiciones contenidas en las leyes fiscales, y por ende, inconstitucional**"; ello atento a lo siguiente:

- I. El primer elemento a definir es el relativo a lo que es un "**acto**", para lo cual tomaremos la definición que nos proporciona **Julian Bonnecasse**, quien define al acto como "*la manifestación exterior de voluntad bilateral o unilateral, cuyo fin directo es engendrar, fundándose en una regla de derecho, en contra o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general y permanente, o, al contrario, un efecto de derecho limitado que conduce a la formación, a la modificación o a la extinción de una relación de derecho*".<sup>100</sup>
- Tal definición, si bien es cierto es plasmada desde el punto de vista de las obligaciones civiles, también lo es que por el concepto que tal autor otorga a dicha figura jurídica, la misma nos puede ser de gran utilidad para explicar la Naturaleza Jurídica otorgada al Decreto Presidencial que se analiza, toda vez que el Decreto del Presidente Vicente Fox es un acto -jurídico- expedido *motu proprio*, por medio del cual se creo a favor de un grupo determinado de sujetos (aquellos que se

---

<sup>100</sup> Citado por BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. "Obligaciones Cíviles". 4ª Edición. México. Editorial Harla. 1997, p. 142.

encuentran en el supuesto de causación de los impuestos) una determinada situación jurídica (exención de impuestos o ampliación del estímulo fiscal), acto que se fundó para su emisión en una regla de derecho (lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional y 39, fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación).

- II. Se dice que ese acto jurídico que reviste la forma de Decreto Presidencial, es un acto "**materialmente legislativo**", ya que aún y cuando haya sido expedido por el Presidente de la República, el contenido intrínseco que guarda en sí mismo es de naturaleza legislativa, ya que se encarga de "**modificar**" el contenido de varias disposiciones legislativas (tales como la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley del Impuesto al Valor Agregado), y cuya actividad compete de entrada al órgano legislativo Federal denominado Congreso de la Unión.
- III. Además de ser materialmente legislativo, el mismo acto jurídico es un acto "**formalmente administrativo**", ello en virtud de que quien lo emite es el titular de la Administración Pública Federal. La mayoría de los actos que emite el titular del Ejecutivo Federal son de naturaleza administrativa por regular situaciones referentes al buen funcionamiento de los órganos de la administración pública. Este criterio atiende a la persona u órgano que emite el acto, que en el presente caso lo es el Presidente de la República.
- IV. El Decreto expedido por el Presidente de la República, tuvo por objeto **modificar diversas disposiciones contenidas en las leyes fiscales**, ya que por medio del mismo cambió el contenido y alcances de la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, disposiciones todas ellas que fueron discutidas, votadas y aprobadas por el Congreso de la Unión durante el período extraordinario de sesiones (ver supra Capítulo III). Por medio del Decreto que se analiza, el Presidente Fox otorgó exenciones fiscales y amplió los estímulos fiscales que no estaban contempladas en el texto original de las referidas leyes fiscales; lo que quiere decir que el multireferido Decreto Presidencial es "**modificatorio**" de otras disposiciones fiscales.

- V. Por último, ese acto eminentemente legislativo por medio del cual el titular del Ejecutivo Federal modifica diversas disposiciones fiscales expedidas por el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde nuestro muy particular punto de vista, es "**inconstitucional**". Por el momento, así dejaremos lo anterior a manera de comentario, sin abordar a fondo las razones por las que sostenemos su inconstitucionalidad, ya que ese tema lo abordaremos a continuación de una manera un poco más amplia.

#### **4.4.- CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD**

Una vez establecido lo anterior, ha llegado el momento de explicar por qué sostenemos que el Decreto Presidencial de cinco de marzo del año en curso es inconstitucional; es decir, hacer mención a aquellos puntos que ponen de manifiesto la inconstitucional de tal instrumento jurídico modificatorio de diversas disposiciones fiscales. Tal idea la desarrollamos desde dos puntos de vista, a saber: Inconstitucionalidad del Decreto por vicios de origen e Inconstitucionalidad del Decreto por vicios propios.

##### **4.4.1.- Inconstitucionalidad del Decreto por vicios de origen**

El poder de crear normas tributarias compete en forma exclusiva al Estado, en ejercicio esa atribución política tan importante y a la vez tan compleja de entender, que conocemos con el nombre de "*soberanía*". Dicha facultad implica asimismo la de elegir libremente las materias y sujetos que han de constituir las bases sobre las cuales luego se organizarán los sistemas recaudatorios. Todo ello se lleva a cabo mediante un acto eminentemente legislativo del propio Estado.

Ese acto creador de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales llamadas leyes, debe seguir una serie de pasos o etapas contempladas por nuestra

Constitución General de la República, a efecto de que todas esas leyes, incluyendo por supuesto las fiscales, no puedan ser impugnadas posteriormente ante las autoridades Judiciales Federales, alegándose vicios en su procedimiento de creación. Tal y como señalamos con anterioridad (ver supra 3.1.6), se entiende al proceso legislativo como "la *secuela de actos lógicos y sistemáticamente realizados, por virtud de la cual se presentan, estudian, discuten y votan las iniciativas de ley o decreto por parte de un órgano colegiado en el que se deposita la función legislativa*".<sup>101</sup> Tales actos son los siguientes: 1)- iniciativa; 2)- discusión-aprobación; 3)- sanción; 4)- publicación; y 5)- entrada en vigor, etapas todas ellas que han sido abordadas con anterioridad.

Ahora bien, la afirmación que hacemos en el sentido de que el Decreto Presidencial de cinco de marzo de dos mil dos, sufre de vicios constitucionales de origen, es en virtud de lo siguiente:

El punto fundamental de la inconstitucionalidad de origen que se sostiene respecto de la **Ley de Ingresos de la Federación**, radica en que la Cámara de Senadores "adicionó" un nuevo artículo Transitorio (Octavo Transitorio) a aquel dictamen que le envió a su vez la de Diputados (artículo que se vio afectado por la promulgación del Decreto Presidencial en estudio), sin que de la versión estenográfica de la Cámara de Diputados se advierta que el dictamen relativo haya sido devuelto a esa Cámara para la discusión y aprobación del artículo adicionado.

Al respecto, nuestra Constitución Política contempla claramente en su artículo 72 el supuesto en estudio, y para tal efecto en el apartado E) establece lo siguiente:

**"Artículo 72.-** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y forma de proceder en las discusiones y votaciones:

**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 los 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

<sup>101</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur. Ob. Cit., p. 75.

revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella 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 período 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”.

Como se ha señalado con anterioridad, de la versión estenográfica que se consultó para la realización del Capítulo III del presente trabajo de tesis, no se advierte que se haya cumplido con el requisito que establece el inciso E) del artículo 72 de nuestra Constitución, aún y cuando materialmente resultara imposible poder llevar a cabo ello, pues por la hora en que fue aprobado el dictamen relativo por el Senado, ya no existía tiempo suficiente para que el mismo regresara a la Cámara de origen para la votación y, en su caso, aprobación del artículo adicionado; por lo que puede sostenerse fundadamente que la Cámara de Diputados ya no conoció la adición de dicho artículo Octavo Transitorio, violándose así las reglas establecidas en nuestra Constitución para la formación de Leyes y Decretos.

Por otro lado, por lo que se refiere al proceso de discusión ante la misma Cámara revisora respecto del proyecto relativo a la **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, recordemos que el senador ERIC RUBIO BARTELL se reservó para ser discutida en lo particular, la propuesta consistente en pasar la fracción I y II del apartado A de la fracción XIII del artículo 3 al artículo 18 del Proyecto de Ley del IEPS, propuesta que prosperó en sus términos emitiéndose 57 votos a favor y 54 en contra. Esta fue la modificación hecha por la Cámara de Senadores al dictamen aprobado por la Cámara de origen, que igual que en el caso anterior, ya no regresó a ésta última para su nueva discusión y aprobación.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija en forma clara y precisa las etapas por las que debe atravesar todo proyecto de Ley o Decreto, a efecto de que los mismos alcancen la calidad de Ley o Decreto; contempla asimismo

las diversas posibilidades que pueden presentarse durante la discusión y aprobación ante las Cámaras, incluso en aquellos casos en que el Ejecutivo Federal hace valer su derecho de veto sobre determinadas iniciativas de Ley o Decreto; por lo que se sostiene que si tales disposiciones no son observadas en su totalidad por el Congreso de la Unión, resulta que, en nuestra muy humilde opinión, aquellas "leyes" o "decretos" que lleguen a aprobarse en contravención a esas disposiciones, se verán afectadas de vicios inconstitucionales de origen.

En mérito de lo anterior, sostenemos que el Decreto Presidencial de cinco de marzo del año que transcurre, sufre de vicios de inconstitucionalidad de origen, pues el mismo no puede modificar ninguna ley (llámese Ley de Ingresos de la Federación o Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios) que de entrada, las mismas resultan inconstitucionales por no haber sido creadas conforme al procedimiento establecido en la propia Constitución.

#### **4.4.2.- Inconstitucionalidad del Decreto por vicios propios**

Ahora, por lo que hace a la inconstitucionalidad por vicios propios del Decreto Presidencial que se analiza, esto es, por la contravención a las disposiciones constitucionales no por la inconstitucionalidad de las leyes que modifican, sino por la inconstitucionalidad que el mismo Decreto reviste en su emisión y consecuente entrada en vigor, podemos señalar los siguientes puntos de inconstitucionalidad:

##### **4.4.2.1.- Por no haberse seguido el procedimiento establecido en la Constitución para realizar las reformas correspondientes a las leyes fiscales**

Volviendo nuevamente a lo que es el procedimiento de creación de leyes, encontramos que el Decreto emitido por el primer mandatario del país, resulta inconstitucional por no haber seguido el mismo procedimiento establecido por la Constitución para la creación de las leyes que se vieron afectadas por su expedición.

El proceso de formación de las Leyes Fiscales comienza por el ejercicio de la facultad del Presidente de la República de presentar ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley, para que se lleve a cabo el procedimiento de discusión y aprobación

respectivo; y una vez aprobado por ambas Cámaras, el paso siguiente es que pase al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Así, el inciso F) del artículo 72 constitucional reza textualmente que *"en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos tramites establecidos para su formación"*. Lo cual quiere decir que el dictado y expedición del *"Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona"*, debió seguir el mismo procedimiento de creación que aquellas leyes cuyas disposiciones reforma. Dicho procedimiento debió haberse llevado a cabo de la siguiente manera:

- El Presidente Fox debió enviar a la Cámara de Diputados su proyecto de Decreto, por medio del cual se modificara el contenido de diversas disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigentes todas para el presente ejercicio fiscal.
- Esta Cámara debió turnar a la Comisión de Hacienda y Crédito Público dicho proyecto de reformas, para la elaboración del dictamen correspondiente.
- Posteriormente, el Pleno de la Cámara de Diputados debía proceder a la discusión, votación y aprobación que le enviará dicha Comisión.
- Hecho lo anterior, debía remitirse el dictamen aprobado a la Cámara de Senadores para llevar a cabo su revisión, y aprobación en su caso, de aquello votado y discutido a su vez por la de Diputados.
- Aprobado, a su vez por ésta Cámara revisora, el paso siguiente sería enviarlo al Ejecutivo, para que éste lo sancionara, y por último, ordenara su publicación en el Diario Oficial de la Federación para su consecuente entrada en vigor.

Pero hay que tener presente que lo anteriormente narrado, solamente se da en el caso de que no exista ninguna objeción o inconformidad en ninguna de las Cámaras por aprobar el proyecto de reformas y dictamen respectivo, o de que el Ejecutivo Federal no ejerza su derecho de veto, ya que de no ser así, la propia Constitución establece los pasos a seguir, mismos a los que ya hemos hecho referencia con anterioridad.

En mérito de lo anterior, sostenemos que por el hecho de no haberse observado lo estipulado en el inciso F) del artículo 72. constitucional a efecto de reformar las disposiciones de las leyes fiscales apuntadas, hace que dicha reforma a través del Decreto Presidencial sea inconstitucional.

Es necesario precisar que durante la elaboración del presente trabajo de análisis, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la Presidenta de la Mesa Directiva, Beatriz Elena Paredes Rangel, en fecha doce de abril del presente año dio inició al trámite de Controversia Constitucional en contra de la expedición del Decreto Presidencial que se analiza, misma que fue resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fecha doce de julio del mismo año; y de la cual creemos conveniente hacer una comparación entre los puntos de acuerdo y desacuerdo entre aquella y el contenido del presente trabajo, y así encontramos que entre los conceptos de invalidez hechos valer por la Cámara promotora se encuentra el expuesto con anterioridad, ya que en el punto 3 (tres) de la Resultando Tercero se aprecia que entre tales conceptos de invalidez dicha Cámara manifestó lo siguiente:

" . . .3.- Que por disposición específica contenida en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Federal, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, de lo que resulta evidente la invasión de la facultad legislativa del Congreso de la Unión por parte de la demandada al expedir el decreto impugnado; toda vez que para derogar la disposición del Poder Legislativo Federal se requiere de un acto cuya naturaleza sea formal y materialmente legislativo, facultad que no le está autorizada al demandado. . ."<sup>102</sup>

#### **4.4.2.2.- Por que la facultad para reformar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, compete exclusivamente al propio Congreso**

Este aspecto deriva en cierta forma del punto expuesto con anterioridad, pues si se toma en consideración que en términos de lo dispuesto por el artículo 73 de nuestra

<sup>102</sup> Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 32/2002, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal. Ponente: Ministro José Vicente Aguinaco Alemán. Doce de julio de dos mil dos.

Constitución, el Congreso de la Unión tiene facultad, entre otras muchas cuestiones:

*"...VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; y*

*...XXIX.- 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. . ."*

Por lo anterior, resulta evidente que la exención de impuestos y la ampliación de los estímulos fiscales implantados mediante Decreto expedido por el Presidente Fox, resulta inconstitucional, ya que al ser el Congreso de la Unión el órgano constitucionalmente facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, así como para establecer diversas contribuciones especiales, resulta evidentemente claro que es el propio Congreso el único órgano facultado para realizar las modificaciones a las leyes que con anterioridad expidió, siguiendo para tal efecto el mismo procedimiento que para su creación.

El Congreso es el único facultado para expedir y modificar las leyes contributivas, motivo por el cual, consideramos que la emisión del Decreto por parte del Presidente de la República rompe con el principio de "División de Poderes" contemplado en el artículo 49 constitucional.

El Presidente no puede modificar las disposiciones fiscales establecidas por el Congreso de la Unión a efecto de que cubrir el gasto público, porque si el Congreso es el único órgano constitucional facultado para expedir leyes contributivas a efecto de sufragar el gasto público en términos de lo dispuesto por el artículo 73 fracciones VII y XXIX, en relación con el artículo 31 fracción IV, resulta evidente que dicho Congreso posee la competencia exclusiva para modificar las mismas leyes, tal y como lo manda el artículo 72 inciso f), de la propia ley Suprema,

Siguiendo el mismo procedimiento de análisis de la sentencia número 32/2002, relativa a la controversia constitucional que se analiza, encontramos que la Cámara de Diputados también se pronunció por la inconstitucionalidad del Decreto por la misma violación que hemos apuntado con anterioridad, situación que realizó en los términos que se expresan en los puntos 6 y 9 del Considerando Tercero, a saber:

“ . . 6.- Que el Ejecutivo Federal se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria, en agravio de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, por virtud de que no obstante que el Poder Legislativo Federal estableció un gravamen a los productos que utilicen otros edulcorantes distintos del azúcar de caña, por medio de una norma general el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos eximió a los contribuyentes de su pago, lo que en términos materiales y formales implica un acto derogatorio de la norma, que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en los artículos 72, inciso f), 73, fracción VII, y 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

“ . . 9.- Que es claro que el Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de su facultad reglamentaria para emitir normas de carácter general, estaba constitucional y legalmente impedido para alterar o modificar el sentido, alcances, limitaciones, base, tasa, sujeto, objeto, tarifa, cuota o gravamen, de las contribuciones autorizadas por el Congreso de la Unión, pues ello implica un ejercicio excesivo de sus potestades, en invasión de las facultades legislativas tributarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. . .”<sup>103</sup>

#### **4.4.2.3.- Porque la exención de impuestos solo puede establecerse en una ley**

Comencemos éste punto por señalar que la ley constituye la fuente formal por excelencia del Derecho Fiscal, ya que solo puede hablarse de un tributo mediante una norma jurídica que previamente haya sido expedida por el Poder Legislativo.

<sup>103</sup> Controversia Constitucional 32/2002, de 12 de Julio de 2002.

Podemos entender por ley "el acto emanado por el Poder Legislativo (aspecto formal), que crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales (aspecto material)".<sup>104</sup> El autor en cita nos dice que la Ley es la fuente más importante o preponderante en el Derecho Financiero y, particularmente, en el Tributario, dados los términos del artículo 34 fracción IV constitucional que establece que la obligación de contribuir al gasto público debe cumplirse de la manera proporcional y equitativa que establezcan "las leyes".

Para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley no solamente es necesario que tenga naturaleza abstracta y permanente, sino que además emanen del órgano que constitucionalmente ha sido instituido para ese efecto, esto es, el Poder Legislativo, sea Local o Federal. Ello puede verse desde dos puntos de vista del derecho: el **formal** y el **material**. Desde el punto de vista **formal**, se hace alusión al órgano que lo realiza, esto es, al Congreso de la Unión o a la legislatura legal, según se trate de disposiciones fiscales de carácter Local o Federal; y desde el punto de vista **material**, la ley es una norma abstracta, general imperativa, creadora de situaciones jurídicas obligatorias y en ningún caso debe referirse a casos particulares.<sup>105</sup>

La ley es la fuente más importante del Derecho Fiscal, ya que no puede haber tributo sin una ley que lo contemple y regule expresamente. A través de la ley, se establece el tributo, se definen sus elementos, sus características, y el poder público puede ejecutar su potestad tributaria, por lo tanto, no puede haber una contribución sin una ley que la regule.

En mérito de lo anterior, es de concluirse que si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales, debe contenerse necesariamente en una ley, corresponde asimismo fijar al órgano legislativo, por medio de una norma de la misma calidad - necesariamente debe de ser una ley -, aquellas disposiciones tendientes a modificar el contenido original de la ley en que se estableció ese tributo. Motivo por el cual, se sostiene que la exención de un determinado impuesto exclusivamente deberá de hacerse a través de una Ley, la cual debe ser creada o

<sup>104</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano". 18ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1994, p. 39.

<sup>105</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso. "Derecho Fiscal Mexicano". 1ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1999, p.44

emitida por el órgano estatal competente, esto es, el Poder Legislativo que en materia Federal se encuentra representado por el Congreso de la Unión. La anterior idea tiene sustento en la Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible al Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, año de 1992, Tomo VII-Junio, pág. 54, cuyo rubro y texto es del tenor literal siguiente:

**"EXENCION DE IMPUESTOS. SOLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.** El establecimiento de exenciones fiscales, es facultad exclusiva del órgano legislativo, por lo que no cabe aceptar su ejercicio por parte del Ejecutivo a través de reglamentos, según se infiere del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prohíbe "las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes", reserva que se confirma por la íntima conexión que la parte transcrita tiene con la fracción IV del artículo 31 constitucional, que al establecer la obligación de contribuir al gasto público, impone la condición de que ello se logre "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Esta Suprema Corte siempre ha interpretado que en este aspecto, por ley debe entenderse un acto formal y materialmente legislativo, por lo cual ha de considerarse que si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales son atribuciones exclusivas del legislador, también lo es la de establecer exenciones impositivas, que guardan una conexión inseparable con los elementos tributarios de legalidad y equidad, sin que valga en contra de tales disposiciones constitucionales, ningún precepto legal."

#### **4.4.2.4.- Por que el Código Fiscal de la Federación otorga mayores facultades al Presidente de la República que la propia Constitución**

Comencemos este punto señalando el contenido de aquel precepto legal en que funda el Presidente de la República la emisión del Decreto de cinco de Marzo del año que transcurre, siendo ese el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 39.-** El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

"1).- Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta

de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias;

"II).- Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; y

"III).- Conceder subsidios o estímulos fiscales. Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan, y los requisitos que deben cumplirse por los beneficiados".

Ahora bien, si bien es cierto que el Presidente de la República acata fielmente lo dispuesto por tal precepto legal, es decir, exime, total y/o parcialmente, el pago de las contribuciones que refiere el Decreto por él expedido, con el ánimo de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, también lo es que, no obstante ello, tal precepto no debe aplicarse, atento a lo siguiente:

El artículo 49 Constitucional contempla uno de los principios políticos que mayor importancia reviste en nuestro sistema constitucional; este es el de **"División de Poderes"**. No es el caso adentrarnos en este tema, toda vez que el mismo ya fue expuesto de manera extensa en el Capítulo I del presente trabajo de investigación, pero sí resulta conveniente establecer que dicho precepto establece lo siguiente:

**"Artículo 49.-** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Ahora bien, dicho precepto constitucional establece en la primera parte del párrafo segundo, un rigurismo en la División de Poderes, al establecer que **"no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo"**; es decir, hace una tajante división entre los

Poderes (o mejor dicho funciones) Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin permitir que uno de ellos invada la esfera de competencia de los otros. Pero ya en su segunda parte establece dos excepciones a ese principio al señalar que ". . .salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Lo anterior quiere decir que aún y cuando al titular del Ejecutivo Federal le corresponda desempeñar funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y de ejercer determinadas funciones dentro del procedimiento legislativo (como la presentar iniciativas de leyes y decretos; ejercer su derecho de veto; la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación de esas Leyes o Decretos), también ejerce facultades extraordinarias para legislar.

Puede definir esa facultad extraordinaria como aquella facultad conferida expresamente por la Constitución al Presidente de la República, para emitir disposiciones legislativas en los casos específicos de urgencia que la misma establece. Creemos que el motivo que tuvo el Constituyente de 1917 para otorgarle facultades legislativas al Presidente de la República, es que en algunos casos resulta peligroso esperar al dictado de leyes que hagan frente a determinadas situaciones que pueden dañar la estabilidad del país, ya que el procedimiento legislativo ante las Cámaras del Congreso de la Unión en ocasiones es muy lento, y la urgencia con que se debe hacer frente a dichas eventualidades no permite la espera; asimismo, por que de acontecer tales actos durante los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente tendría que convocarlo para hacer frente a la eventualidad, lo que también implica una pérdida de tiempo que puede llegar a ser determinante en la solución o no del conflicto.

Ahora bien, los únicos casos en que le está constitucionalmente permitido al titular del Ejecutivo Federal ejercer funciones legislativas y dictar leyes de emergencia, son las que se contemplan limitativamente en los artículos 29 y segundo párrafo de él 131 constitucionales, mismos que nos permitimos transcribir a continuación:

**"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de**

acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

**"Artículo 131.-** . . . 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 cualquiera 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."

Hay que hacer la observación de diversas situaciones respecto de las facultades extraordinarias para que el Presidente de la República pueda legislar:

- Solamente puede legislar en los casos que expresamente lo permite la Constitución, esto es: 1)- en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; y 2)- para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.
- En el artículo 29 se establece que puede "*suspender las garantías individuales*" que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación que aqueje al país; ahora bien, las garantías individuales son aquellas que se encuentran establecidas dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución, y en ellos no se encuentra la obligación de los mexicanos de contribuir a cubrir el gasto público, tampoco la facultad del Congreso de la Unión para dictar disposiciones fiscales, ni mucho menos la del Presidente de la República de emitir Decretos.

- En el segundo párrafo del artículo 131 se establece 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, es decir, se establece que puede legislar en cuestiones relacionadas con el comercio internacional, y en el Decreto de cinco de marzo de dos mil dos, no se establecen disposiciones legislativas sobre esa materia.
- Por último, un punto que se considera de fundamental importancia, es que en ambos supuestos se otorga una gran injerencia al Poder Legislativo Federal, llámese Congreso de la Unión o Comisión Permanente, evitando con ello que el Ejecutivo Federal ejerza en forma irracional la facultad extraordinaria para legislar que le confiere la Constitución.

Ahora bien, en materia constitucional existe una regla que establece que *"los funcionarios de los poderes públicos únicamente pueden hacer aquello que les está expresamente permitido"*; y si la Constitución General de la República establece dos supuestos en los que le está facultado al Presidente de la República ejercer funciones materialmente legislativas, consideramos que ningún otro ordenamiento legal - sea Federal, Local o Municipal -, puede otorgarle facultades de igual naturaleza distintas a las contempladas por la propia Constitución. Y si el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, establece una serie de facultades para que el Presidente de la República pueda, mediante la emisión de disposiciones formalmente administrativas y materialmente legislativas, condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, tal dispositivo legal va más allá de lo permitido por la propia Constitución; lo que ocasiona que tal dispositivo legal deba inaplicarse.

Finalmente, se sostiene que en aras de los principios constitucionales de **"Supremacía Constitucional"** y de **"División de Poderes"**, debe inaplicarse el

artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, y prevalecer, en consecuencia, las disposiciones constitucionales, ya que ninguna ley puede ir en contra de la propia Constitución, ni mucho menos otorgar mayores facultades a los funcionarios integrantes de los poderes públicos. Sirve de apoyo al anterior razonamiento, la tesis aislada emitida por la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte, visible al Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo IX-Marzo. Tesis: 4a. IV/92, página 50, cuyo texto y rubro es el siguiente:

**"FACULTADES DEL EJECUTIVO PARA DICTAR RESOLUCIONES DE CARACTER GENERAL EN MATERIA FISCAL, ALCANCE DE LAS.** El artículo 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, establece que el Ejecutivo Federal, mediante resoluciones de carácter general, podrá dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de los mismos, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Ahora bien, es inexacto que este precepto permita al Ejecutivo Federal variar las disposiciones de las leyes fiscales cuando no se relacionan con el sujeto, el objeto, base, cuota, tasa o tarifa de los gravámenes, infracciones o sanciones de los mismos, pues el propio precepto debe interpretarse en consonancia con el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, de manera que si de acuerdo a este último precepto, la facultad reglamentaria del Presidente de la República consiste en proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es evidente que en ningún caso está facultado para modificar o variar sus disposiciones a título de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, ni aun en el supuesto de que esas disposiciones no guarden relación con el sujeto, objeto, base, cuota, tasa o tarifa de los gravámenes, o con dichas infracciones o sanciones."

En conclusión, creemos que el Ejecutivo Federal, valiéndose de las facultades que otorga a su favor el Código Fiscal de la Federación, ejerce funciones "metaconstitucionales", pues se irroga facultades legislativas que la Carta Magna no consignó expresamente a su favor.

Sobre la interpretación y alcance que debe darse al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, la Cámara de Diputados fijó como conceptos de invalidez los siguientes:<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Controversia Constitucional 32/2002, de 12 de Julio de 2002.

"1.- Que la parte demandada expidió y publicó el acto impugnado partiendo del supuesto de que estaba facultada para ello, en términos de lo dispuesto en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, esto deriva de una interpretación incorrecta y aislada de dicho precepto, por lo que ejerció facultades que constitucional y legalmente no le correspondían, invadiendo la esfera de competencia constitucional establecida a favor del Congreso de la Unión, en violación a lo dispuesto en los artículos 14, 16, 28 párrafo primero, 31, fracción IV, 49, 72, inciso f), 73, fracción VII, 74, fracción IV, y 89, fracción I de la Constitución Federal.

2.- Que la potestad de establecer una exención de impuestos es exclusiva del Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto en los artículos 28, párrafo primero, 31, fracción IV, 49, 73, fracción VII, y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; en tanto que, en ejercicio de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las normas, al Ejecutivo Federal se le reservó la posibilidad de no ejercer su facultad recaudatoria en forma temporal en los casos y bajo las condiciones exclusivamente autorizados en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando se haga mediante una resolución de carácter general que señale las contribuciones a que se refiere, el monto o proporción de los beneficios y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiarios; sin que sea obstáculo para llegar a la anterior conclusión, el hecho de que dicho precepto secundario haga uso de la palabra "eximir", dado que esa acepción se utilizó en su sentido amplio, como una posibilidad de liberar de obligaciones al contribuyente con el solo hecho de que la autoridad ejecutiva omitiera ejercitar su facultad recaudatoria, mas no se traduce en la facultad para otorgar la exención del pago de impuestos en virtud de que dicha facultad es exclusiva del Congreso de la Unión. Que por tanto el que la autoridad ejecutiva con base a dicho precepto secundario otorgue una exención de impuestos, contradice el sistema jurídico mexicano y es contrario al primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal.

.. 4.- Que de acuerdo con la Constitución Federal está prohibida la exención de impuestos; solo se autoriza la compensación de los mismos entre los entes públicos de la federación, estados y municipios; que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 39, solo faculta al Poder Ejecutivo Federal para omitir el ejercicio de sus facultades recaudatorias por medio de resoluciones de carácter general, en los casos autorizados en las fracciones I y II del citado precepto y plenamente justificados, siempre y cuando se haga en forma temporal, regional o personal. Suponer lo contrario, implicaría el ejercicio de una facultad derogatoria y materialmente legislativa que contradice el espíritu del artículo 49 de la Constitución Federal que establece el sistema democrático de división de poderes y, en su segundo párrafo, niega la posibilidad de que un solo individuo ejerza facultades legislativas, salvo el caso de facultades extraordinarias al Presidente de la República que de ninguna manera es aplicable al presente caso.

.. 7.- Que el limite a la potestad reglamentaria tiene una razón de ser técnica e históricamente justificada, derivada del hecho de evitar que dos o más Poderes de la Unión Federal se concentren en una sola persona, como lo sostiene el artículo 49 de la Constitución Federal, supuestos cuyas excepciones únicamente se encuentran en la propia Constitución y no en una disposición de carácter secundario. Por tanto, es claro que tampoco nos encontramos en el caso del ejercicio de una facultad

extraordinaria materialmente legislativa, en donde el Ejecutivo Federal puede realizar directamente la potestad para crear leyes, reconocida, entre otros preceptos, en el artículo 131 de la Constitución Federal.

8.- Que no es obstáculo el hecho de que el Presidente de la República se haya fundado, además de en el artículo 89, fracción I, constitucional, en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que le faculta para emitir resoluciones de carácter general, por virtud de que, por la naturaleza de éstas, debe entenderse que dicha potestad constituye parte de su facultad reglamentaria. Es decir, la parte demandada ejerce dicha atribución por medio de diversos instrumentos jurídicos, como son los reglamentos, decretos, estatutos, las resoluciones de carácter general, entre otros; por lo que éstas últimas (autorizadas en el citado artículo 39 del Código Tributario) constituyen parte del ejercicio reglamentario de la parte demandada y, por tanto, se afectan de las mismas características y limitantes, con apoyo en la tesis de rubro: "FACULTADES DEL EJECUTIVO PARA DICTAR RESOLUCIONES DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA FISCAL, ALCANCE DE LAS".

...10.- Que el ejercicio indebido de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal no solo provoca el incumplimiento del artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sino que también afecta gravemente los fines de la Ley de Ingresos en general y el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, por virtud de que siendo facultad exclusiva de los órganos legislativos la aprobación de las contribuciones que se habrán de recaudar y la distribución de esos recursos federales en beneficio de toda la sociedad, el Presidente de la República con la exención de impuestos que se impugna, altera el importe de los ingresos y el presupuesto de los egresos en perjuicio de la propia hacienda federal, lo que constituye una auténtica invasión a su esfera de competencia.

11.- Que el acto impugnado viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que para que un acto de autoridad surta sus efectos legales debe satisfacer sus formalidades esenciales entendiéndose por tales, aquellos requisitos de fondo, forma, temporalidad y competencia y, en el caso, como se desprende del primer párrafo del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, el Ejecutivo Federal podrá ejercer las facultades comprendidas en dicho precepto por medio de "resoluciones de carácter general"; sin embargo, como se desprende del propio acto impugnado, en ninguna de sus partes se menciona de qué clase de acto administrativo se trata, solamente se concreta a denominar su documento como "Decreto", sin precisar la naturaleza del mismo. Que esto es así, ya que el Ejecutivo Federal por medio de un decreto emite un mandato unilateral en ejercicio de sus atribuciones y dicho acto puede contener todo tipo de mandamientos: una ley, un reglamento, un estatuto o una resolución de carácter general; sin embargo, la falta de precisión de que tipo de acto administrativo contiene el decreto, constituye un vicio que afecta su validez constitucional, en virtud de que ante su falta de precisión, se crea un estado de incertidumbre sobre el tipo de acto de autoridad que se está publicando. Que apoya a lo anterior, la tesis de rubro: "DECRETO EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDAD DE SU ESTUDIO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO".

12.- Que a las resoluciones de carácter general les procede un procedimiento administrativo de oficio en el que, por su naturaleza, se integra de estudios técnicos y diversos medios de prueba que demuestren la certeza histórica de las causas que lo justifican, tales como que se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias, en términos del citado artículo 39 del Código Fiscal, lo cual no se cumplió por parte de la autoridad emisora del acto impugnado.

13.- Que por consiguiente, son dos los vicios del acto emitido por el Presidente de la República, el primero, que omitió instruir el procedimiento administrativo de oficio que debió preceder a la resolución de carácter general correspondiente y, en segundo lugar, ni siquiera emitió una resolución de carácter general, sino solo un "Decreto", lo que da completa incertidumbre jurídica a su acto administrativo.

14.- Que el acto cuya invalidez se demanda carece de la debida motivación, ya que, al condicionar el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación la emisión por parte del Ejecutivo Federal de una resolución de carácter general que autorice el no ejercicio de la facultad recaudatoria, a la actualización de ciertas circunstancias excepcionales previstas en dicho precepto, es claro que debió motivar el acto administrativo en las circunstancias particulares y pruebas suficientes que demostraran indubitablemente que se actualizaban las hipótesis descritas en la norma secundaria; por lo que si bien el acto impugnado dice motivarse en circunstancias de hecho como son el trato desfavorable en diversas ramas de la industria del país, entre otros, ello no está debida ni suficientemente probado ni motivado, ya que para ello resultaba indispensable contar con razones social y económicamente justificadas en beneficio de la población en general, siendo insuficientes las solas afirmaciones del Ejecutivo Federal para demostrarlas. Que sirven de apoyo a lo anterior, las tesis en materia de controversia constitucional y de amparo que se citan a continuación: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES". y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE".

15.- Que precisamente por la necesidad de estar plena y suficientemente demostradas las causas por las cuales se autoriza el no ejercicio de las facultades recaudatorias, se requiere una resolución de carácter general que necesariamente es la conclusión de un procedimiento administrativo previamente instruido, en el que con base en los medios de convicción idóneos, se acrediten los extremos exigidos en el artículo 39, fracción I del Código Fiscal de la Federación. Lo que encuentra apoyo en la tesis aislada sustentada por el Poder Judicial de la Federación, de rubro: "DECRETO POR EL CUAL SE ESTABLECEN LAS CUOTAS DE LOS PRODUCTORES DE CAÑA Y SUS TRABAJADORES ESTACIONALES PARA LOS CICLOS 1990-1991 Y 1991-1992, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE DICIEMBRE DE 1991, ADOLECE DE MOTIVACIÓN, POR LO QUE ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN".

## CAPITULO V

### MEDIOS DE IMPUGNACION DEL DECRETO PRESIDENCIAL

Por fin, ha llegado el momento de abordar probablemente la parte más importante del presente trabajo de investigación, esto es, lo referente al medio de defensa con que se cuenta para impugnar el Decreto Presidencial cuya constitucionalidad se pone en tela de juicio. Se afirma lo anterior, toda vez que los medios de control de los actos realizados por los titulares de los poderes públicos, representa el freno al abuso de poder, y entre esos medios de control podemos mencionar, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes: 1).- probablemente el que mayor importancia reviste en nuestro sistema constitucional, el Juicio de Amparo (contemplado por los artículos 103 y 107 constitucionales); b).- la controversia constitucional; y, c).- la acción de inconstitucionalidad (contemplados éstos últimos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional). El presente Capítulo lo desarrollamos de la siguiente manera.

#### 5.1.- Controversia Constitucional

En el presente trabajo de investigación, se propone como medio de impugnación al multicitado Decreto Presidencial que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo del año en curso, la interposición de la Controversia Constitucional. Pero podrá preguntarse que como llegamos a la conclusión del por qué consideramos a la Controversia Constitucional como el medio de impugnación idóneo para el referido Decreto. Al respecto cabe mencionar que la Controversia Constitucional que se propone, resulta de la exclusión de los demás medios de impugnación mencionados, atento a lo siguiente:

### 5.1.1.- Exclusión del Juicio de Amparo

El Juicio de Amparo resulta improcedente como medio de impugnación en contra del Decreto Presidencial que se analiza, toda vez que el mismo no encuadra dentro de ninguno de los casos que para la procedencia del juicio de garantías contempla el artículo 103 constitucional, mismo que se transcribe a continuación:

**"Artículo 103.-** *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."*

De la literalidad de este precepto se obtiene que el alcance de nuestro juicio de amparo, se circunscribe a dos casos específicos, que son: a)- cuando por leyes o actos de autoridad se violen las garantías individuales del gobernado (fracción I); y b).- cuando por leyes o actos de las autoridades, se altere el régimen competencial indicado por la Constitución para el ejercicio de las facultades de dichas autoridades en lo federal o común (fracciones II y III).<sup>107</sup>

Por otra parte, hay quien sostiene, entre ellos el Doctor Burgoa en su libro "El Juicio de Amparo", que el amparo no solamente es útil para proteger las garantías individuales del gobernado y el régimen competencial Estados – Federación - Distrito Federal, sino que además, por medio de la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16, la naturaleza jurídica o teleológica del amparo sería totalmente protectora de la Constitución y del orden legal secundario, resultando así el amparo, no solo un recurso constitucional, sino además un recurso de legalidad.<sup>108</sup>

No es el caso manifestar si tal o cual corriente tiene la razón, pero para los efectos del presente trabajo de investigación, nos abocaremos únicamente a los supuestos de procedencia del juicio de amparo que contempla literalmente el artículo 103 constitucional. Por lo que podemos llegar a la conclusión de que este medio de

<sup>107</sup> VERGARA TEJADA, José Moisés. "Práctica Forense en Materia de Amparo". 3ª. Reimpresión. México. Angel Editor. 1998, p.39.

<sup>108</sup> Citado por VERGARA TEJADA, José Moisés. Ob. Cit., p.40.

control constitucional resulta improcedente en contra del Decreto de cinco de marzo de dos mil dos, no obstante que si bien es cierto se trata de un acto de autoridad, por haber sido expedido por una autoridad federal - Presidente de la República - en el ejercicio de sus funciones, también lo es que la inconstitucionalidad que se sostiene del mismo no deriva de la violación de ninguna de las garantías individuales contenidas dentro de los primeros veintinueve artículos de la Constitución General de la República; tampoco a consecuencia de la expedición del referido Decreto, se vulneró ni restringió la soberanía de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, existen algunas diferencias entre la Controversia Constitucional y el Juicio de Amparo, mismas que enumeramos de la siguiente manera:

1. La controversia constitucional, dada su naturaleza, solamente puede plantearse por los integrantes de la Unión y no por los particulares (a diferencia del juicio de amparo), pues ellos no son titulares de los derechos que se pueden controvertir en el conflicto constitucional; esos órganos integrantes de la Unión pueden plantear el conflicto si consideran afectados sus intereses.
2. Por los efectos de las sentencias que en uno y otro juicio se dictan, ya que la sentencia de amparo produce efectos únicamente respecto del o los quejosos (ello en virtud de la aplicación del principio conocido con el nombre de "*Fórmula Otero*"); por su parte, en la Controversia Constitucional la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede llegar a producir efectos generales si en la misma se otorgan por lo menos ocho votos a favor del fallo.
3. La "*invasión de soberanías, esferas o atribuciones*", puede impugnarse bien por las personas individuales que se ven lesionadas en sus derechos, y en ese caso estamos dentro de un juicio de amparo, (fracciones II y III del artículo 103 constitucional); o bien, si la "*invasión, vulneración o restricción*" es reclamada por las entidades oficiales a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, en este último caso estaremos frente a un juicio distinto al amparo, conocido como Controversia Constitucional.
4. En los medios de defensa de la Constitución se impugnan normas generales, pero en amparo es un particular al que los artículos 1º a 29 constitucionales le reconocen derechos fundamentales; en las controversias el actor o actores son entidades

federadas en el Pacto de la Unión, en donde se establecen atribuciones exclusivas; en amparo se defienden garantías constitucionales; en las controversias el sistema federal tal y como lo enuncia la Constitución, en amparo hay un agravio personal y directo; en la controversia constitucional hay defensa de la constitucionalidad. <sup>109</sup>

### 5.1.2.- Exclusión de la Acción de Inconstitucionalidad

Igualmente descartamos la posibilidad de que en contra de ese Decreto proceda la Acción de Inconstitucionalidad contemplada en la segunda fracción del artículo 105 constitucional, en el que textualmente se establece lo siguiente:

**"Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución".

Esta garantía constitucional adoptada por nuestro país en el año de 1994, a través de las reformas constitucionales de ese año, tiene por objeto otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría. <sup>110</sup>

Ahora bien, si seguimos la idea que nos da el autor en cita respecto de los casos en que procede ésta Acción de Inconstitucionalidad, encontramos que su ejercicio es improcedente en contra del *"Decreto Presidencial por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona"*, toda vez que éste no fue aprobado por la mayoría legislativa, sino que fue expedido *"motu proprio"* por el titular del Ejecutivo Federal en nuestro país. En este tipo de acciones, los efectos de las sentencias tan solo establecen la *"validez"* o *"invalidéz"* de una norma general, concretamente un acto legislativo, y de ninguna manera un acto administrativo o una resolución judicial.

<sup>109</sup> CASTRO, Juventino V. "El Artículo 105 Constitucional". S/E. México. Editorial Talleres de Abastecedora de Impresos Abisa, S.A. de C.V. Congreso de la Unión, p. 106.

<sup>110</sup> FIX-ZANUDIO, Héctor. "Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano". 2ª. Edición. México. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1998, p.86.

En apoyo a lo anterior, podemos invocar la Jurisprudencia por contradicción de tesis sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada celebrada el once de julio de dos mil, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 395, en la que se establecen las diferencias sustanciales que existen entre la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, y cuyo texto es el siguiente:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo

menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta."

### **5.1.3.- Procedencia de la Controversia Constitucional**

Ahora bien, se considera que el medio de impugnación idóneo para el Decreto expedido por el Presidente de la República, es el que se contemplado en la fracción I del artículo 105 de la Constitución, esto es, la Controversia Constitucional. Esta acción fue instaurada por el legislador para garantizar el principio de división de poderes, cuando se plantee una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución.

Creemos que el ejercicio de esta acción es idónea toda vez que la fracción I del artículo 105 constitucional establece textualmente que:

**"Artículo 105.-** la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

*l.- De las Controversias Constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*

*a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*

*b).- La Federación y un municipio;*

*c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*

*d).- Un Estado y otro;*

*e).- Un Estado y el Distrito Federal;*

*f).- El Distrito Federal y un municipio;*

*g).- Dos municipios de diversos Estados;*

*h).- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

*i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

*j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*

*k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

*Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren*

*los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."*

El conflicto constitucional derivado de la promulgación y entrada en vigor del Decreto expedido por el Presidente Fox, encuentra el fundamento constitucional de su impugnación en el inciso C) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución que se refiere a las controversias constitucionales que se susciten entre **el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión**. Ello porque a consecuencia de la emisión de ese Decreto, el titular del Ejecutivo Federal rompe con el principio de división de poderes e invade las facultades otorgadas por el Constituyente de 1917 de manera exclusiva al Congreso de la Unión; apoyándose para tal efecto en una disposición legal con menor jerarquía a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 39 del Código Fiscal de la Federación).

Para sustentar lo anterior, cabe recordar lo expuesto en la última parte del Capítulo anterior (ver supra 4.4), en el sentido de que el único facultado para modificar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, lo es el propio Congreso de la Unión, siguiendo para ello el procedimiento contemplado en el artículo 72 constitucional; y es el caso que, no obstante ello, el Presidente Fox expidió un Decreto por medio del cual, modificó substancialmente diversas disposiciones contenidas en las leyes fiscales vigentes para el presente ejercicio fiscal, sin respetar en lo más mínimo el principio de división de poderes contemplado por el artículo 49 constitucional, ni tampoco de las diversas disposiciones constitucionales, entre las que se encuentra el inciso f) del propio artículo 72, que establece que en la interpretación, reforma y derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación; las fracciones VII y XXIX del artículo 73, que facultan al Congreso de la Unión para imponer contribuciones a efecto de contribuir el presupuesto; y los artículos 29 y 139, en los que se establecen los casos extraordinarios en que le está permitido legislar al Presidente de la República. Y sin observar el contenido de tales disposiciones, intenta

legitimar su modo de proceder con la invocación de una disposición legal que se encuentra por debajo de las disposiciones constitucionales antes mencionadas.

Evidentemente lo anterior provoca un conflicto constitucional entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, que jurídicamente consideramos que solo puede resolverse a través de la interposición de la correspondiente Controversia Constitucional, en la que la Corte resuelva si el multireferido Decreto Presidencial se encuentra o no apegado al contenido y espíritu de la Constitución General de la República.

### 5.1.3.1- Concepto

Hay quien señala que *"las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales actos o normas no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados, con el objeto de que se decrete la formal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límite de Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política"*.<sup>111</sup> Pero realmente dicha definición no nos sirve de mucho, ya que el autor en cita no nos dice realmente lo que es la Controversia Constitucional, sino que solo nos señala los supuestos de procedencia y los órganos públicos que pueden ser parte en la misma.

Nosotros proponemos un concepto muy sencillo de esta figura protectora del orden constitucional, así decimos que Controversia Constitucional: *"es el medio de control constitucional instaurado para garantizar el principio de división de poderes, que sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y en la que el promovente plantea la existencia de uno o más conceptos de invalidez por invasión a su esfera de competencia, a efecto de que se declare la invalidez de la norma con efectos generales"*.

<sup>111</sup> CASTRO, Juventino V. Ob. Cit., pp. 99 y 100.

También puede decirse que respecto del concepto por nosotros propuesto, no es exacto ni mucho menos define todo lo que puede significar esta figura protectora de la constitución, pero creemos que sí es suficiente para los efectos del presente trabajo de investigación, ya que en la misma se contiene el objeto primordial de la implantación de dicha figura, esto es, garantizar el principio de división de poderes consagrado por el artículo 49 constitucional.

## 5.2.- Procedimiento

Antes que entrar de lleno a lo que es el procedimiento a seguir en la interposición y resolución de la Controversia Constitucional, es necesario tener presente que tanto los actos del Poder Ejecutivo y Legislativo, pueden ser controlados por el Poder Judicial, siempre que por dichos actos se viole algún principio constitucional, o se lesione algún derecho consagrado en las leyes. El ejercicio de la acción busca precisamente dicha finalidad, a través del conocimiento que del asunto haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que determine si el acto de expedición del Decreto Presidencial por parte del titular del Ejecutivo federal, viola o no el principio constitucional de división de poderes.

Ahora bien, es de mencionar que esta garantía constitucional, con antecedentes en la Constitución Federal de los Estados Unidos, se encuentra desarrollada por el título II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el once de mayo de 1995, y que las posibilidades de controversia previstas por la fracción I del referido precepto constitucional (mismas que ya han quedado precisadas con anterioridad), pueden comprenderse en tres supuestos, según el tratadista mexicano *José Ramón Cossío*<sup>112</sup>, a saber: a)- los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como sucede cuando controvierten la Federación y un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio y dos municipios de diversos estados (incisos b, e, f y g); b)- aquellas entre

<sup>112</sup> Citado por **FIX-ZAMUDIO, Héctor**. Ob. Cit. p.p. 77 y 78.

los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o legalidad de normas generales o de actos; es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión (tal y como sucede en el presente caso a estudio), aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un Estado y un Municipio perteneciente a un Estado distinto (incisos c y j); y c- los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o los actos entre dos poderes de un estado; de un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal (incisos h, i y k).

De acuerdo con lo dispuesto en el precepto constitucional en cita, este tipo de controversias puede referirse a actos concretos, o bien a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo que la frase "*disposiciones generales*", debe entenderse en sentido material, es decir, que comprende Leyes, Reglamentos y Tratados Internacionales, e inclusive preceptos constitucionales; pero en este último caso, solo por violaciones estrictamente de carácter formal.

Entrando de lleno a lo que es el procedimiento impugnatorio, el mismo lo desarrollamos de la siguiente forma.

### **5.2.1.- Las Partes**

La fracción I del artículo 105 constitucional señala en sus diversos incisos, las entidades poderes u órganos que pueden plantear la correspondiente acción que se deduce en éste tipo de controversias, y las cuales se enumeran de la siguiente forma:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;

- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por lo que hace a la ley reglamentaria, en ella no se transcriben los anteriores órganos, dándose por anunciadas constitucionalmente las entidades legitimadas para establecer una controversia, y en cambio en su artículo 10 se precisan las partes bajo el siguiente análisis conceptual:

"I. Como **actor**, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. Al respecto, cabe aclarar que los particulares no están legitimados para plantear una controversia de este tipo, circunstancia que la diferencia con el juicio de amparo"

En el Decreto Presidencial que analizamos, corresponde al Congreso de la Unión asumir la calidad de parte actora en la interposición de la Controversia Constitucional, toda vez que este órgano vio afectada su esfera de competencia exclusiva que le reconoce nuestra Constitución Política, rompiéndose con ello el principio de división de poderes en perjuicio del propio órgano legislativo.

"II. Como **demandado**, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia. En este inciso habrá que subrayar que la entidad demandada puede haber ordenado un **acto** (acuerdo, determinación, dictamen, o proveído de cualquier especie), o bien podría ser que cualquiera de esas entidades hubiere emitido o promulgado una **norma general**"

En el mismo supuesto de análisis, la entidad, poder u órgano demandado, lo será el titular del Poder Ejecutivo Federal, ya que fue él quien emitió la norma general (Decreto) impugnada.

Ahora bien, no obstante el hecho de que la fracción en comento establece que en las controversias constitucionales tendrá la calidad de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere **emitido y promulgado** la norma general, es el caso establecer que tanto la Cámara de Diputados como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del dictado de la sentencia 32/2002 a que se ha venido haciendo referencia, tuvieron además como demandada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, argumentando la última de las nombradas que "...tomando en consideración que el citado funcionario refrendó el decreto impugnado, así como que el acto de refrendo tiene autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Ejecutivo Federal, debe concluirse que el mencionado secretario de Estado cuenta con la legitimación necesaria para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II, y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P.J.J. 109/2001, sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página mil ciento cuatro, del Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que prevé: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO".

"III. Como **tercero o terceros interesados**, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

En el caso a estudio, creemos que puede tener la calidad de tercero interesado, en caso de existir, la Cámara de Senadores, ya que aún y cuando ésta actúa como Cámara revisora en el procedimiento legislativo, en cierta forma también vió afectada su esfera de competencia con la emisión del Decreto por parte del Presidente de la República.

#### IV. El Procurador General de la República".

### 5.2.2.- Demanda y Contestación

El artículo 22 establece los requisitos que debe contener todo escrito de demanda en una Controversia Constitucional, y que consisten en:

"I.- La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;"

Esta fracción hace referencia al actor o promovente de la controversia constitucional, quien siempre será una *entidad, poder u órgano*, de aquellas a que hace referencia el artículo 105 constitucional en su fracción I.

II.- La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;"

Esta fracción por su parte hace referencia a la entidad, poder u órgano que se demanda, y que en el caso a estudio, lo es el titular del Poder Ejecutivo Federal, representado en nuestro país por el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada.

"III.- Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;"

Consideramos que por la naturaleza del Decreto Presidencial que se analiza, no existe entidad, poder u órgano interesado.

"IV.- La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieren publicado;"

La norma general cuya invalidez se demanda en el caso a estudio del presente trabajo de investigación, lo es el "*Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona*", publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha cinco de marzo del año que transcurre.

V.- Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;"

El pedimento de invalidación de la norma general por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en la afirmación y posterior comprobación, de que la norma impugnada contradice la Constitución. Así, desde nuestro muy particular punto de vista, tal y como ha quedado establecido ampliamente en el capítulo que antecede (ver supra 4.4), se sostiene que el Decreto Presidencial por el que exime en el pago de determinados impuestos y amplía asimismo el estímulo fiscal para el ejercicio fiscal de dos mil dos, viola el artículo 49 constitucional (en el que se contempla el principio de división de poderes), ello en virtud de la inobservancia de a lo dispuesto por las fracciones VII y XXIX del artículo 73 (que establece que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto), los artículos 29 y 131 (que contemplan los casos extraordinarios en que le está permitido al Presidente de la República legislar).

*"VI.- La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande;"*

En este apartado pueden precisarse los antecedentes de la norma general impugnada, esto es, cuando aprobó el Congreso de la Unión las leyes fiscales que se vieron afectadas con la emisión del Decreto Presidencial de cinco de marzo; el contenido original de tales disposiciones, etc.

*"VII.- Los conceptos de invalidez".*

Estos equivalen a los conceptos de violación en el amparo. Aquí los demandantes deben exponer con claridad el por qué convocan a la máxima autoridad judicial del país para que se pronuncie en un determinado sentido.

### **5.2.3.- Representación**

Fundamental en las disposiciones relacionadas con la representación en las controversias constitucionales, resulta el artículo 11 de la ley reglamentaria, mismo que en su primer párrafo admite la representación del actor, del demandado y, en su caso, del tercero interesado.

En términos generales, las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para llevar a cabo tal representación; en todo caso se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Hay que recordar que en este tipo de controversias no intervienen personas individuales, por tanto, en todos los casos se está funcionando con base en una representación de personas morales oficiales. Sirve de apoyo a lo anterior, por lo que hace al hecho de que este tipo de acciones no puede plantearse por particulares, la tesis aislada de la Séptima Época que aparece publicada en el Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 77, pág. 162

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PLANTEADA POR PARTICULARES.** El artículo 105 constitucional, se refiere, entre otros, al caso en el que se plantee una controversia constitucional en la que figuren como partes la Federación, por un lado, y una o más entidades federativas, por el otro. Así que si en el caso no es un estado el que plantea una controversia constitucional contra la Federación, sino unos gobernados, por su propio derecho, los que solicitan el amparo de la justicia federal, es evidente que no tiene aplicación el artículo 105 constitucional y, en consecuencia, las disposiciones que resultan aplicables son las contenidas en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, y tratándose de un amparo indirecto, debe conocer del juicio en primera instancia un juez de Distrito, conforme a lo dispuesto por las fracciones VII y VIII del artículo 107 constitucional, y se surtirá la competencia de esta Suprema Corte cuando se interponga el recurso de revisión contra la sentencia que dicte el juez federal. Asimismo debe ponerse de manifiesto que, en términos del artículo 107, fracción V, constitucional, en la especie no procede el juicio de amparo directo, toda vez que no se reclama una sentencia definitiva o un laudo".

Continuando con lo anterior, se establece en la ley que todas las entidades, poderes u órganos, con apoyo en las disposiciones legales que los rigen deberán precisar los representantes o mandatarios, las facultades y atribuciones que les reconoce, su temporalidad, su suplencia y otras circunstancias que considere pertinentes. Asimismo, se establece que en las controversias constitucionales no se

admitirá ninguna forma diversa de representación a la señalada, sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse *Delegados* para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

Consideramos que la figura de nombramiento de delegados no es una verdadera representación, ya que ese "nombramiento" mediante oficio lo consideramos como una "*representación incierta*", ello en virtud de que la verdadera representación de las entidades poderes u órganos solo puede darse por conducto de los funcionarios que las normas aplicables precisen, sin que valga un simple oficio para otorgar a una persona facultades de representación.

Finalmente, el precepto legal en cita establece en su parte final que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico de Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley; el acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan. En la substanciación de la Controversia Constitucional instaurada en contra del Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo del año que transcurre, la representación del Presidente de la República será ejercida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, ya que por la naturaleza (fiscal) del propio decreto, corresponde al titular de dicha Secretaría ostentar esa representación.

#### **5.2.4.- Pruebas**

Siguiendo la tónica que se establece para la substanciación de los juicios de amparo, las partes en las Controversias Constitucionales pueden ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho, en términos de lo que dispone el artículo 31 de la Ley Reglamentaria. Pero lo anterior no quiere decir que esté prohibido el ofrecimiento y desahogo de la prueba confesional, sino únicamente la de posiciones, ello con el ánimo de evitar que los funcionarios

públicos, cualquiera al que se impute el dictado del acto o emisión de la norma general, abandone sus funciones para acudir a las diligencias judiciales a absolver posiciones.

En el propio artículo 31 de la Ley Reglamentaria se establece que en cualquier caso, corresponderá al Ministro Instructor (aquel designado por el Presidente de la Suprema Corte a fin de poner el proceso en estado de resolución, artículo 24), desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia, o bien pruebas que no influyan en la sentencia definitiva.

Como puede advertirse, el Ministro Instructor se vale de su personal criterio para determinar cuando una prueba ofrecida no está directamente relacionada con la controversia, o bien que la misma no es apta para influir en el sentido final de la resolución. Pero afortunadamente sus resoluciones en ese sentido no son definitivas, ya que el Pleno de la Corte, con fundamento en la fracción V del artículo 51 de la Ley Reglamentaria, en el conocimiento que haga del recurso de reclamación, podrá examinar las resoluciones del Instructor en que admita o deseche las pruebas ofrecidas por las partes.

Por otro lado, en los artículos 32 y 33 se establecen las bases para el ofrecimiento de pruebas. Así el primero de esos preceptos se establece que *"las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. Las pruebas **testimonial, pericial y de inspección ocular** deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho. Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiera la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".* Y

por lo que hace a la prueba **documental**, el artículo 33 establece que *"a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato"*. Las medidas de apremio que puede aplicar el Ministro Instructor, son las contenidas en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la presente materia, y que consisten en: I.- Multa hasta de mil pesos (cantidad que resulta obsoleta en la actualidad), y II.- El auxilio de la fuerza pública; si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

Finalmente, se establece que el ministro instructor puede requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto, ya que en términos de lo dispuesto por el artículo 35, este podrá en todo tiempo decretar el desahogo de pruebas para mejor proveer.

#### **5.2.5.- Las Audiencias**

En el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se establece que:

**"Artículo 29.-** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el ministro instructor señalará fecha para audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite".

La figura de la Controversia Constitucional presenta ciertas diferencias con el juicio de amparo por lo que hace a la audiencia.

- En amparo, desde el auto que admite la demanda, el juez emplaza a las partes, pide informes con justificación y fija la fecha de audiencia; en las controversias

constitucionales, la fecha de la audiencia se fija hasta que se consume el plazo para contestar la demanda, la ampliación o la reconvencción.

- En el amparo, la audiencia y la recepción de pruebas son publicas; en las controversias constitucionales nada se dice al respecto en su ley reglamentaria, y el Código Federal de Procedimientos Civiles, solo se refiere a la concurrencia de las "partes litigiosas", por lo que puede decirse que las mismas son privadas.

Por último, por lo que respecta a la ampliación del plazo para celebrar la audiencia, cabe mencionar que el ministro instructor podrá discrecionalmente prorrogar su celebración, cuando bajo su más estricta responsabilidad aprecie que por la calidad especial de la controversia y por las consecuencias del fallo que puede dictar la Suprema Corte de Justicia en Pleno, sea ello necesario, debiendo razonar en todo momento su resolución en forma concreta.

#### 5.2.6.- Suplencias

Resulta imprescindible hacer referencia a las suplencias y las intervenciones oficiosas de los órganos jurisdiccionales constitucionales, tanto en el juicio de amparo – que representa la defensa original de la constitucionalidad- por vía de acción personal, como ahora a través de las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que pretenden una defensa más amplia y más institucional de la propia Constitución. Todo ello tomando en cuenta que el amparo defiende a la Constitución pero solo en el Capítulo de las garantías individuales o de los cuerpos sociales; y en cambio las controversias y acciones de inconstitucionalidad, tratan de preservar todo el cuerpo de la Constitución y un sistema, bajo la dinámica de los propios componentes de la Federación.<sup>113</sup> De ahí que deba tomarse en cuenta, en materia de suplencias, que la que nace y prospera en amparo se dirige a la persona (física o moral), para el auxilio de ella dentro del planteamiento de un litigio ignorante o poco consciente; en cambio en las controversias del artículo 105, se suple sin tener en

---

<sup>113</sup> CASTRO, Juventino V. Ob. Cit., p. 148.

la mira a los derechos públicos subjetivos, sino el Pacto Federal, en su hondura y en su ideología.

En el artículo 40 de la ley reglamentaria se encuentra el fundamento de las suplencias, y en el mismo se establece que:

**"Artículo 40.-** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá de suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravio".

Lo anterior lleva a concluir que, en tratándose de las controversias constitucionales, se presentan aparentemente cuatro suplencias: a).- la suplencia de la demanda; b).- la suplencia de la contestación (en materia de amparo esto sería un absurdo, pues con ello se beneficiaría a la autoridad responsable), lo cual si se justifica en este tipo de acciones, ya que aquí no se protegen garantías individuales de uno o algunos cuantos individuos, sino que se protege el sistema federal establecido en la Constitución; c).- la suplencia en los alegatos y; d).- la suplencia en los agravios.

Hay quien sostiene que cuando la Corte recibe el primer impulso de una entidad demandante en una controversia constitucional, *materialmente se apodera* de dicha controversia, y dirige su sustanciación en forma muy distinta a como actuaría respecto del manejo de una acción de amparo. <sup>114</sup>

### **5.2.7.- Competencia y Supletoriedad**

El artículo de entrada de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; y, por su parte, la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en

---

<sup>114</sup> CASTRO, Juvenino V. Ob. Cit. p. 181.

Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Encontramos que tales preceptos establecen la jurisdicción -única- de la Suprema Corte para conocer y resolver estos especiales procedimientos constitucionales.

### 5.2.8.- Plazos

En tratándose de las Controversias Constitucionales, este tema se complica un poco por lo que hace al cómputo, pues hay que recordar que en esas controversias se pueden impugnar no solamente "*normas generales*", sino también "*actos*" provenientes de entidades, poderes u órganos que emitan la disposición que se contradice, y hay todavía una hipótesis más que extrema el problema del cómputo del plazo, ya que también mediante el ejercicio de estas acciones se puede plantear conflictos contenciosos en relación con los límites de los Estados.

Así, el artículo 21 de la ley reglamentaria establece tres diversos supuestos respecto de los plazos para la interposición de la demanda, a saber:

"I. Tratándose de *actos*, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de *normas generales*, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia (en este caso se maneja la controversia constitucional en la misma forma que el juicio de amparo, en el que la impugnación de una ley puede hacerse partiendo de la fecha de publicación o del primer acto de aplicación de la norma general), y

"III. Tratándose de los *conflictos de límites* distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine".

La norma general impugnada mediante el ejercicio de la correspondiente controversia constitucional, en el caso a estudio, lo es el "*Decreto por el que se exige del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se*

menciona", y el plazo de treinta días hábiles (artículo 3º fracción II) concedido para poder ejercer la acción relativa, transcurrió a partir del día seis de marzo de dos mil dos, esto es, un día después a que se hizo la publicación del mismo en el Diario Oficial de la Federación.

### 5.2.9.- Causas de Improcedencia y Sobreseimiento

El artículo 25 de la Ley Reglamentaria establece que el ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

La referencia a una improcedencia que obstaculiza el inicio del procedimiento constitucional es aquella que resulta manifiesta, indudable y de simple observación mediante lectura del escrito de demanda por parte del ministro instructor, en lo personal. Tiene todo ello una gran dosis de subjetividad. Pero ¿cómo debemos entender el concepto de "motivo manifiesto e indudable de improcedencia"? A éste respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión privada celebrada el cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de once votos, aprobó la tesis P. LXXII/95, que aparece visible al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca; Tomo II; Octubre de 1995; Página 72, que aún y cuando la misma hace referencia a la improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad, igualmente puede servirnos de gran ayuda para entender en que consiste lo manifiesto e indudable en las causas de improcedencia:

**"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido".

No obstante la anterior idea, resulta muy oportuna reglamentación del **Recurso de Reclamación** en la fracción I del artículo 51, que establece que este procederá contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones. Bajo la interposición de este recurso, el ministro instructor podrá compartir su responsabilidad instructora con el resto de los ministros, ya que al Pleno de la Suprema Corte le corresponde conocer y resolver dicho recurso.

Ahora resulta conveniente saber cuales son las causas de improcedencia de la en la interposición de la Controversia Constitucional, mismas que podemos dividir en dos: a)- la **inconstitucional**, toda vez que en el texto de la propia constitución se establece, específicamente en la fracción I del artículo 105, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I.- De las Controversias Constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre. . . ; lo cual quiere decir que las normas generales en la materia electoral no pueden ser impugnadas por este medio de defensa constitucional; b).- otro tipo de causas de improcedencia son las **legales**, mismas que se encuentran contempladas en el artículo 19, y que textualmente establece que las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez);
- IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y
- VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio”.

Por otro lado, en el artículo 20 se establecen los supuestos o hipótesis en las que ha lugar a declarar el **sobreseimiento**, y que son las siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último; y

IV.- Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales”.

#### 5.2.10.- Suspensión

A este respecto, hay quien señala que la regla general es que no cabe la suspensión del acto reclamado por la aplicabilidad o autoaplicabilidad de una norma general obligatoria, por razones de elemental orden público; es decir, porque las leyes se decretan precisamente para guardar y hacer guardar el orden público generalizado. En las controversias constitucionales no se enfrenta un individuo, o una persona moral, contra el acto de una autoridad que aplica una ley declarada inconstitucional; se enfrentan entidades poderes u órganos que disienten sobre si una norma general es inconstitucional o no. Por ello categóricamente se resuelve, y con toda lógica jurídica, que cuando se impugnen normas de carácter general, sea en vía de controversia constitucional o de acción de inconstitucional, no se admite la suspensión de los efectos generales de la norma general cuestionada.<sup>115</sup>

Al ser el Decreto Presidencial que se analiza una “norma general”, no cabe por disposición de la propia ley, conceder en contra de la misma la suspensión de los efectos que la misma produce desde su entrada en vigor.

---

<sup>115</sup> CASTRO, Juventino V. Ob. Cit. p. 294

Por lo que hace a la impugnación de *actos*, a diferencia de lo que sucede con las normas generales, el propio artículo 14 establece que

**"Artículo 14.-** . . .el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable".

Lo cual quiere decir que, en tratándose de la impugnación de actos concretos de las entidades, poderes u órganos, si cabe la suspensión. Pero existe una excepción a esta regla establecida en el artículo 15 donde se establece que:

**"Artículo 15.-** La suspensión no podrá concederse en los casos en que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante".

En éste tipo de controversias, a diferencia del amparo, no existe la posibilidad de que el ministro instructor conceda la suspensión si el asunto encuadra dentro de los supuestos a que hace referencia el artículo 15, no pudiendo otorgar los promoventes en ese caso una fianza o contrafianza.

Por su parte, el artículo 16 establece que la suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva, lo cual quiere decir que en ésta materia no existe la suspensión *de oficio*. Por su parte, el artículo 17 señala que hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente. Pero si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los "*hechos supervenientes*" (aquellos que tienen lugar con posterioridad a la resolución dictada en el incidente de suspensión, y que modifica la situación jurídica existente cuando se pronunció su otorgamiento) que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva la conducente.

En concordancia con lo anterior, el artículo 51 en su fracción IV establece que el recurso de reclamación procederá contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.

#### **5.2.11.- Recursos**

En tratándose de las acciones a que hacen referencia las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, su ley reglamentaria establece dos recursos: el de *Reclamación* y el de *Queja*. El primero se da contra las resoluciones de trámite tomadas por el ministro instructor; y el de *Queja* propiamente da motivo a un procedimiento para ejecutar correctamente los autos o resoluciones en que se haya concedido la suspensión, o por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Así, el artículo 51 establece que el **recurso de reclamación** procederá en los siguientes casos:

I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;

II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.- Por ejemplo cuando es decretado el sobreseimiento.

III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12.- Este precepto establece que son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.- En esta fracción se contemplan todas las posibilidades suspensionales que son materia de reconsideración por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;

VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y En los demás casos que señale esta ley.

En términos de lo dispuesto por los artículos 52 y 53, éste recurso se promueve ante el Presidente de la Corte, en un término de cinco días posteriores al auto o resolución impugnados, expresándose en el mismo

escrito los agravios y adjuntándose las pruebas, circunstancia que motiva que el Presidente corra traslado con el escrito respectivo a las demás partes para que, dentro del plazo de cinco días, aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo el Presidente turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno”.

Finalmente, es de hacer mención que cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, a juicio del Pleno, se impondrá al recurrente o a su representante, o su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

Ahora, por lo que hace al **recurso de queja**, el artículo 55 dispone las dos únicas hipótesis en que éste es procedente, a saber: I).- contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto de resolución por el que se haya concedido la suspensión, (en éste caso el recurso de queja se interpondrá ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, según dispone la fracción I del artículo 56); y II).- contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia (en este otro supuesto se hará valer ante el Presidente de la Corte dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última, según lo establece la segunda fracción del mismo artículo 56).

En cuanto a su tramitación, la ley establece que admitido el recurso, el Presidente requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto, para que dentro de un plazo de quince días deje sin efecto la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. Si no procede así, habrá la presunción que son ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario. De hecho esta medida constituye una suspensión dentro de la tramitación del recurso de queja. Transcurrido el término de los quince días, siempre que subsista la materia del recurso, el mismo instructor fijará la fecha para la celebración de una audiencia (*suspensional*) dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por

escrito los alegatos; para el caso de que exista exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, el Presidente turnará el expediente a un ministro para los mismos efectos.

Similarmente a lo que ocurre en el procedimiento principal, el ministro instructor elaborará un proyecto de resolución y lo someterá al Tribunal en Pleno, y dicho tribunal proveerá lo necesario para el debido cumplimiento de la suspensión o de la ejecución, pudiendo sancionar a la autoridad responsable por incumplida, en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra; pero si se trata del incumplimiento de una sentencia, iniciará los procedimientos de inhabilitación y destitución que precisa el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política.

### 5.3.- LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS

Hemos llegado, por fin, a la parte final, no solamente del presente Capítulo, sino también de éste pequeño trabajo de análisis e investigación, en el que trataremos brevemente lo relativo a la sentencia que en su momento haya dictado o llegue a dictar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los efectos que la misma puede llegar a adquirir. Pero antes que otra cosa resulta conveniente comenzar por definir lo que debe entenderse por sentencia.

Podríamos invocar una infinidad de conceptos que los estudiosos del derecho, tanto nacional como extranjero, han otorgado a dicha figura jurídica, pero para los fines del presente trabajo de investigación consideramos conveniente únicamente citar la definición que nos otorga el Doctor José Ovalle Favela en su magnífica obra intitulada *"Derecho Procesal Civil"*, en donde nos dice que sentencia es *"la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento, y mediante la cual normalmente pone término al proceso"*.<sup>116</sup>

En las sentencias que en su caso llegue a dictar el Pleno de la Suprema Corte, existe la posibilidad de que en la misma se supla el error en que haya incurrido la

<sup>116</sup> OVALLE FAVELA, José. *"Derecho Procesal Civil"*. 7ª edición. México. Editorial Harla. 1995, p.161

entidad, poder u órgano accionante al plantear su demanda, toda vez que el artículo 39 ordena que:

**"Artículo 59.-** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada";

Pero cabe aclarar que esta suplencia únicamente se admite respecto de los preceptos constitucionales invocados en la demanda, y no de aquellos que no fueron invocados, siendo esta es la esencia y los límites de la suplencia del error.

Por otra parte, en el artículo 41 de la ley se precisa la estructura formal de la sentencia, esto es, los requisitos que debe contener toda sentencia dictada por la Corte en este tipo de controversias, a saber:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que lo fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación".

De los puntos anteriores, estimamos como de vital importancia los marcados bajo los numerales IV y V, toda vez que en los mismos se hace referencia a los alcances y efectos de la sentencia y los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados; circunstancias que dependerán básicamente de la cantidad de votos que

a favor o en contra reciba el proyecto de resolución emitido por el ministro instructor, respecto de la norma general o del acto impugnado. A este respecto, los artículos 42 y 43 se refieren a éstas cuestiones y establece que:

**"Artículo 42.-** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), el h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente. En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia".

**"Artículo 43.-** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales".

Efectivamente, sino se reúnen al menos ocho votos de los ministros para declarar la invalidez de la norma, se debe declarar desestimada la acción ejercitada, y si por el contrario, si se alcanza la votación deseada, la consecuencia será declarar la invalidez de la norma y que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos Federales o Locales. Con esta última disposición encontramos que se introduce una importante modificación al sistema de precedentes judiciales o de jurisprudencia obligatoria en el ordenamiento mexicano (ver artículos 192 y siguientes de la Ley de Amparo).

En todos los demás casos, por ejemplo cuando un Estado o un Municipio impugne una norma general federal, la resolución tendrá efectos únicamente entre las partes. Asimismo, el artículo 45 establece que:

**"Artículo 45.-** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia"

Es decir, con ello entendemos que la Corte tiene la facultad de determinar si la invalidación de la norma general que se analiza (Decreto Presidencial de cinco de marzo del año en curso), en el supuesto de que llegue a declararse su invalidez, puede surtir sus efectos la sentencia a partir de que se haga la publicación de la misma en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen, en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado, según dispone el artículo 46; o en fecha posterior.

Finalmente, resulta procedente hacer mención a los argumentos que tomó en consideración la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar fundada la acción de controversia constitucional planteada en contra del Decreto Presidencial que se analiza y declarar, en consecuencia, la invalidez del artículo Primero que se refiere a la exención total en el pago del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por la importación o enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expidan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; y por consecuencia de ello, declarar asimismo la invalidez de los artículos 1º y 2º transitorios, los cuales se refieren al periodo de tiempo que estará vigente la exención mencionada.

Los conceptos de invalidez que hizo valer la Cámara de Diputados pueden resumirse en los siguientes: que el Ejecutivo Federal no tiene facultades para otorgar exenciones de impuestos, ya que ello es atribución exclusiva del Poder Legislativo Federal; que el Ejecutivo Federal se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria al haber emitido disposiciones de carácter general que contradicen las normas jurídicas aprobadas por el Congreso de la Unión, y que no obstante que éste estableció un gravamen a los productos que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, el Presidente eximió de su pago a dichos contribuyentes; y, que el presente caso de exención no encuadra en el supuesto de las facultades extraordinarias materialmente legislativas otorgadas al Presidente de la República en la Constitución.

Así, derivado del análisis de tales conceptos de invalidez, la Suprema Corte de Justicia arribó a las siguientes conclusiones:

- Que el Congreso de la Unión es el órgano constitucionalmente facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de lo cual se infiere que se reserva a la ley la creación de contribuciones (principio conocido con el nombre de "reserva de ley");
- Que esa reserva de ley en materia tributaria opera únicamente respecto de los elementos esenciales del tributo, que son el sujeto, el objeto, la base, la tasa, cuota o tarifa y la época de pago;
- Que el artículo 28 constitucional establece igualmente una "reserva de ley" para el otorgamiento de exenciones, ya que éstas solo pueden establecerse en una ley y mediante el ejercicio de la facultad que corresponde al Poder Legislativo, por ser él quien tiene encomendada la función legislativa.
- Que la exención de impuestos se da por razones de equidad, de convivencia o de política económica;
- Que el Congreso de la Unión consideró necesarios los ingresos que debía obtener la Federación por concepto del pago del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que se cause por la importación o enajenación de aguas, refrescos y sus concentrados, etc.
- Que la fracción I del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación no faculta al Poder Ejecutivo a otorgar exenciones de impuestos, sino solo para omitir el ejercicio

de su facultad-obligación recaudatoria en los casos autorizados en dicha fracción, esto es, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias. Esta facultad no se encuentra sujeta al principio de "reserva de ley";

- Que aún y cuando en el Decreto de cinco de marzo de dos mil dos, por virtud del cual se "exime" del pago de diversos impuestos y se amplía el estímulo fiscal se haya utilizado el vocablo "exención", ello no permite extender su utilización a la figura liberatoria que refiere el artículo 28 Constitucional, ya que el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación únicamente contempla la posibilidad de que el Ejecutivo Federal omita el ejercicio de sus facultades reglamentarias; y
- Que el Presidente de la República aplica inexactamente lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 constitucional, toda vez que éste no puede dejar de ejercer su facultad-obligación recaudatoria cuando estime que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a la aplicación de un tributo fijado en una ley por el Congreso de la Unión, ya que ello solamente puede ser posible en los casos que expresamente refiere la citada fracción I del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, es de hacer mención que aún y cuando no compartamos el razonamiento expuesto por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el Presidente de la República no otorgó ninguna "exención" en el "Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", pero que no obstante ello había lugar a declarar procedente la acción por que el Ejecutivo Federal no puede hacer uso de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación y no ejercer en consecuencia su facultad-obligación recaudatoria, cuando estime que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a la aplicación de un tributo fijado por el Congreso de la Unión con motivo de lo dispuesto en una ley tributaria federal, no

obstante ello, si compartimos el sentido en que resolvió la Corte al haber declarado la invalidez de los artículos primero, y primero y segundo transitorios.

Nosotros sostenemos que en el Decreto expedido por el Presidente de la República, éste sí otorgó una exención de impuestos atento a lo siguiente:

1. El instrumento jurídico que se analiza establece textualmente que se trata de un "Decreto por el que se **exime del pago** de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona";
2. El precepto legal en que fundó la expedición de dicho Decreto el Presidente de la República, que es el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, establece en su fracción I que el Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá: condonar o **eximir**, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias; y
3. Por último, hay que recordar que la nota característica de "**exención**" como figura liberatoria del pago de impuestos consiste en la previa realización del hecho imponible, esto es, la concurrencia de todos los elementos que integran o forman parte del presupuesto del ingreso o situación básica del gravamen y por tanto, la previa sujeción a la norma tributaria, naciendo debido a ello, el deber de realizar la prestación tributaria correspondiente. Así, se sosteniéndose que para que pueda presentarse la exención es necesaria la coexistencia de dos normas: 1)- La que establece la sujeción al tributo (Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios); y 2)- La que declara la exención del mismo, esto es, aquella norma jurídica que se refiere exactamente al mismo supuesto de hecho que tipifica los aspectos objetivos-subjetivos de la correspondiente norma tributaria (Decreto por el que se **exime del pago** de impuestos que se señalan y se amplía el estímulo fiscal que se menciona).

### 5.3.1.- Efectos de la Invalidez de las normas generales

Los artículos 41, 44 y 45 de la ley, en la parte a que se refiere la invalidez de normas generales, esta declaratoria por parte de la Corte puede producir variados efectos, a saber:

- Cuando se declare la invalidez de la norma, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; tal declaratoria, por tanto, no invalida únicamente a una norma, sino a todas aquellas no impugnadas, pero sí relacionadas.
- La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a esta materia; pues es sabido que en materia penal pueden hacerse aplicaciones retroactivas, si beneficia a un inculpado y no afecta a un tercero; y
- Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Corte ordenará además su inserción en el Diario Oficial de la Federación, y en el órgano oficial en que tales normas se hubiesen publicado.

### 5.3.2.- Ejecución de sentencias

En cuanto al cumplimiento de las sentencias que se dictan en este tipo de controversias, la parte final del artículo 105 constitucional establece que *"en caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo (controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, respectivamente), se aplicarán en lo conducente en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de ésta Constitución"*, precepto éste último que trata lo relativo al incumplimiento o la repetición de los actos reclamados.

Ello implica la separación inmediata del cargo de la autoridad remisa y de su consignación directa ante el juez federal que corresponda para que se le procese por la comisión de un delito contra la administración de justicia; en este punto, hay quien afirma que con tal disposición se rompe el principio constitucional en que se establece que el Ministerio Público posee el monopolio de la acción penal.

Igualmente puede la Corte determinar el cumplimiento sustituto de la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios, cuando la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtenerse; además el afectado podrá solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencia, siempre que la naturaleza del acto lo permita. Pero por supuesto, estas reglas se aplican exclusivamente cuando el fallo dictado por el Pleno de la Corte anula actos concreto, ya que cuando implica la invalidez de normas generales, su ejecución se produce en los términos fijados en la sentencia respectiva, con su publicación en los periódicos oficiales respectivos.

Finalmente, en términos de lo dispuesto por el artículo 46, se impone una obligación a las partes condenadas para que informen de su cumplimiento al Presidente de la Corte; y en el segundo párrafo del mismo precepto se contempla un tipo de Incidente de Ejecución de Sentencia, ya que se establece que

**“Artículo 46.-** Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

## CONSIDERACIONES FINALES

**PRIMERA.-** Creemos que en los tiempos en que vivimos, ya no resulta tan rígida la aplicación del principio político-constitucional de la "División de Poderes", en comparación con la forma en que fue originalmente planteado; primeramente porque al ser el poder público único e indivisible, no es posible que pueda producirse una división en el mismo (lo que realmente se presenta es una división en el ejercicio de las funciones), y en segundo lugar porque las funciones asignadas a cada órgano del Estado no son exclusivas del mismo, ni se encuentran rígidamente separadas unas de otras, toda vez de que la propia Constitución contempla la posibilidad de que uno de los tres órganos públicos puede válidamente desempeñar determinadas funciones que "formalmente" fueron otorgadas a favor de otro órgano; por ejemplo, cuando el órgano ejecutivo dicta las leyes de emergencia por haber sido suspendidas las garantías contenidas en la Constitución, desempeña así funciones materialmente legislativas que de entrada corresponden al órgano legislativo.

**SEGUNDA.-** Aún y cuando la Constitución establece en su artículo 49 que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, nosotros compartimos la idea de que, por lo menos en nuestro país, no solamente esos órganos públicos ejercen el poder, toda vez que junto a ellos existen diversas agrupaciones que sin ser públicas, representan una posición determinante en la toma de decisiones, entre las que podemos mencionar, de manera enunciativa más no limitativa, a aquella actividad que desde hace tiempo se ha dado en llamarle, no sin razón, "el cuarto poder", representado por los medios de comunicación; los grandes sindicatos como la CTM, la CROC, el de PEMEX, etc.; los Partidos Políticos; la Iglesia, y muchos otros; agrupaciones todas ellas que influyen grandemente en la toma de decisiones en nuestro país, atenuándose así el ejercicio del poder de los órganos públicos.

**TERCERA.-** La facultad legislativa consistente en la posibilidad de dictar "leyes de emergencia", otorgada por nuestra Constitución al Presidente de la República, la consideramos como una "arma de doble filo". Ello porque, si bien es cierto, que por un lado resulta conveniente que ante la presencia de determinados casos de urgencia en nuestro país, el órgano Ejecutivo tenga la facultad de dictar normas generales tendientes a hacer frente de manera rápida a dichos fenómenos (sean sociales, naturales o de cualquier otra índole), evitando con ello un procedimiento largo ante el órgano legislativo que podría llegar a ser peligroso, así también lo es que si no se ejerce un riguroso control en el ejercicio de dichas facultades, puede el Presidente de la República llegar a abusar de la facultad concedida a su favor.

**CUARTA.-** Creemos que el instrumento jurídico de mayor importancia con que cuenta el titular del Ejecutivo Federal para hacer cumplir la ley, es la emisión de Reglamentos; y para tal efecto proponemos como definición de esa figura jurídica la siguiente: Reglamento es "el conjunto de normas generales expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga la Constitución Federal, creadas con el objeto de proveer, en la esfera administrativa, el adecuado cumplimiento de las leyes que expide el Congreso de la Unión".

**QUINTA.-** Es de hacer notar que el órgano legislativo nacional, específicamente la Cámara de Diputados, sabía que las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, causarían una gran inconformidad entre los sectores productivos del país; motivo por el cual, y a efecto de que la Comisión Especializada estuviera en posibilidad de elaborar el dictamen respectivo, constituyó un grupo de trabajo abierto a diputados no miembros de la misma comisión; asimismo, entre mayo y agosto de dos mil uno se reunió en siete ocasiones, en las que se dio audiencia a 19 Organizaciones, Cámaras o Asociaciones y personas de la sociedad civil interesadas en los temas de la iniciativa, destacando las sesiones de trabajo con la Comisión de la Industria de Vinos y Licores, A.C., Asociación Mexicana de Fabricantes de Puros Los Tuxtlas, El Consejo Nacional de la Industria Tabacalera, A.C., El Bloque Empresarial Frontera Norte, así como todos los

representantes de la industria automotriz, integrados en la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz; igualmente dicho grupo de trabajo se reunió con servidores públicos, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como del Servicio de Administración Tributaria, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Petróleos Mexicanos. Todo ello pone de manifiesto la trascendencia que llevaba implícita el proyecto de reformas propuesto por el Ejecutivo Federal.

**SEXTA.-** Creemos que si el Presidente Fox hubiese contado con el tiempo suficiente para haber realizado sus observaciones u objeciones respecto de los proyectos de leyes aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, si hubiera hecho valer su derecho de veto, probablemente jamás hubiese tenido que recurrir a la emisión del Decreto por el que reforma diversas disposiciones fiscales.

**SEPTIMA.-** Si de acuerdo con el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, bajo el rubro de "PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN", resulta conveniente hacer notar que, desde nuestro particular punto de vista, si la facultad del Presidente de emitir Reglamentos en ejercicio de la facultad concedida por la fracción I del artículo 89 constitucional, contempla asimismo la de emitir Decretos, estos últimos deben observar la misma limitante que los primeros, esto es, no abrogar, derogar o modificar el contenido de una ley; y si el Decreto de cinco de marzo del año en curso no atiende lo anterior y modifica el contenido de diversas leyes fiscales, el mismo resulta inconstitucional.

**OCTAVA.-** Creemos que si bien es cierto que el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación otorga facultades al Presidente de la República para condonar o eximir el pago de contribuciones y sus accesorios, y conceder subsidios o estímulos fiscales, o como lo sostuvo la Corte que lo faculta a no ejercer su facultad recaudatoria, también

lo es que se considera que no debe aplicarse dicho precepto por chocar con el espíritu y contenido de nuestra Constitución Política, ya que el mismo confiere mayores facultades legislativas al Presidente de la República que aquellas que la Constitución otorga a su favor. Motivo por el cual, en aras del principio de "Supremacía Constitucional", debe prevalecer la aplicación de la Carta Magna sobre las demás. Seguimos sosteniéndonos en este punto aún y cuando la Corte haya resuelto que el Presidente de la República no otorgó una exención en el Decreto materia del análisis.

**NOVENA.-** Creemos que con los argumentos expuestos por el Presidente Fox para eximir totalmente el pago del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, no se ataca el punto fundamental del problema, y si únicamente reconoce que por sus fronteras se ingresan productos sin pagar las cuotas correspondientes, produciéndose así lo que conocemos como el fenómeno del "contrabando". Por otro lado, tampoco tomó en consideración que la exención que propone puede ser utilizada para producir un "fraude a la ley", ya que al igual que los residentes del Estado de Baja California y la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, pueden trasladarse a los países vecinos con el ánimo de adquirir productos que en nuestro país son considerados como de lujo y cuyo costo de adquisición resulta muy elevado, idéntica situación puede presentarse dentro de nuestro país, ya que los residentes de los Estados del centro de la República pueden trasladarse con mayor facilidad a dichas zonas fronterizas exentas del pago del Impuesto especial.

**DECIMA.-** Visto el contenido del Decreto Presidencial de cinco de marzo del año en curso, sostenemos que la naturaleza jurídica del mismo es el ser "un acto materialmente legislativo y formalmente administrativo, modificadorio de diversas disposiciones contenidas en las leyes fiscales, y por ende, inconstitucional". Asimismo, se sostiene que dicho Decreto sufre de vicios constitucionales de origen, porque en el proceso de creación de la Ley de Ingresos de la Federación, la Cámara de Senadores adicionó un Artículo Octavo Transitorio al dictamen que le envió a su vez la de Diputados (artículo que se vio afectado por la expedición del Decreto Presidencial en

estudio), y, por lo que hace a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la versión estenográfica de esa Cámara se aprecia que el senador ERIC RUBIO BARTELL se reservó para ser discutida en lo particular, la propuesta consistente en pasar la fracción I y II del apartado A de la fracción XIII del artículo 3 al artículo 18 del Proyecto de Ley del IEPS, propuesta que prosperó en sus términos. Estas fueron las adiciones y modificaciones hechas por la Cámara de Senadores a los dictámenes aprobados por la de origen, que ya no regresaron a ésta última para su nueva discusión y aprobación, violándose con ello lo dispuesto por el inciso E) del artículo 72 constitucional; en mérito de lo cual, sostenemos que el referido Decreto no puede modificar ninguna ley que de entrada resulta inconstitucional por no haber sido aprobada conforme al procedimiento establecido por la propia Constitución.

**DECIMO PRIMERA.-** Por otro lado sostenemos que el multireferido Decreto adolece de vicios de inconstitucionalidad por vicios propios: Entre esos vicios podemos mencionar el hecho de no haberse seguido el procedimiento establecido en la Constitución para realizar las reformas correspondientes a las leyes fiscales, ya que el inciso F) del artículo 72 reza textualmente que *"en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación"*.

**DECIMO SEGUNDA.-** La exención de impuestos y la ampliación de los estímulos fiscales implantados mediante Decreto expedido por el Presidente de la República resulta inconstitucional, pues al ser el Congreso de la Unión el órgano constitucionalmente facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, así como para fijar diversas contribuciones, resulta evidentemente claro que es el propio Congreso de la Unión el único órgano facultado para realizar las modificaciones a las leyes que con anterioridad haya expedido, siguiendo para tal efecto el mismo procedimiento que para su creación.

**DECIMO TERCERA.-** Por otro lado, si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales, debe contenerse necesariamente en una ley, corresponde

asimismo al órgano legislativo fijar, por medio de una norma de la misma calidad –que necesariamente debe de ser una ley-, aquellas disposiciones tendientes a modificar el contenido original de la norma general en que se estableció ese tributo.

**DECIMO CUARTA.-** Proponemos un concepto muy sencillo de la figura protectora del orden constitucional conocida con el nombre de "Controversia Constitucional", y para tal efecto decimos que *"es el medio de control constitucional instaurado para garantizar el principio de división de poderes, que sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y en la que el promovente plantea la existencia de uno o más conceptos de invalidez por invasión a su esfera de competencia, a efecto de que se declare la invalidez de la norma con efectos generales"*.

**DECIMO QUINTA.-** Sostenemos que el Juicio de Amparo resulta improcedente como medio de impugnación en contra del Decreto Presidencial que se analiza, toda vez que el mismo no encuadra dentro de ninguno de los casos que para la procedencia del juicio de garantías contempla el artículo 103 constitucional; igualmente descartamos la posibilidad de que en contra de ese Decreto proceda la Acción de Inconstitucionalidad contemplada en la segunda fracción del artículo 105 constitucional, toda vez que dicho Decreto no fue aprobado por mayoría legislativa alguna, sino que fue expedido *"motu proprio"* por el titular del Ejecutivo Federal en nuestro país.

**DECIMO SEXTA.-** Sostenemos que el ejercicio de la acción de Controversia Constitucional es el medio idóneo de impugnación del Decreto Presidencial de cinco de marzo del presente año, toda vez que, según el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el mismo sirve para mantener vigente el principio de *"división de poderes"* contenido en el artículo 49 constitucional, por virtud de su ejercicio la propia Corte podrá resolver que el Ejecutivo Federal violó dicho principio en perjuicio del órgano legislativo federal.

**DECIMA SÉPTIMA.**- Respecto de la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia en fecha doce de julio del dos mil dos, dentro del expediente número 32/2002, tramitado con motivo de la Controversia Constitucional planteada por la Cámara de Diputados en contra de la expedición del Ejecutivo Federal del "Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", es de hacer mención que aún y cuando no compartamos la idea sostenida por dicha autoridad respecto de que el Presidente de la República no otorgó ninguna "exención", sí estamos de acuerdo en que se haya declarado la invalidez de los artículos primero, y primero y segundo transitorios. En ese sentido, sostenemos que en el referido Decreto el Presidente de la República sí otorgó una exención de impuestos, atento a lo siguiente: a)- dicho instrumento jurídico establece textualmente que se trata de un "Decreto por el que se **exime del pago** de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona"; b)- el precepto legal en que fundó su expedición el Presidente de la República, artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, establece en su fracción I que el Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá: condonar o **eximir**, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias; y c)- por que la nota característica de "**exención**" consiste en la previa realización del hecho imponible, esto es, la concurrencia de todos los elementos que forman parte del presupuesto del ingreso o situación básica del gravamen y por tanto, la previa sujeción a la norma tributaria, naciendo debido a ello, el deber de realizar la prestación tributaria correspondiente; por lo que se sostiene que para que pueda presentarse la exención es necesaria la coexistencia de dos normas: 1)- la que establece la sujeción al tributo (Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios); y 2)- la que declara la exención del mismo (Decreto por el que se exime del pago de impuestos que se señalan y se amplía el estímulo fiscal que se menciona).

## ANEXO 1.- DICTAMEN DE LA LISEPS

"Esta Comisión se abocó al análisis de la Iniciativa de Decreto del Ejecutivo, determinándose por parte de la Mesa Directiva que lo más conveniente para su adecuado dictamen era el de separarla por temas específicos, dado lo amplio y variado de su contenido. En tal sentido, en el presente dictamen se aborda lo relativo a los artículos Séptimo y Octavo de la Iniciativa de Decreto antes citada, referentes a diversas reformas, adiciones y artículos que se derogan en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como de sus correspondientes disposiciones transitorias.

**Descripción de la Iniciativa.** Las reformas que se proponen en materia del impuesto especial sobre producción y servicios, tienen como propósito fundamental coadyuvar en el mejoramiento y solución de dos situaciones específicas. Por un lado, pretende corregir algunos problemas que se han presentado con el esquema aplicable a la producción, envasamiento e importación de bebidas alcohólicas, derivados de los cambios realizados en 1999 y por el otro, modificar las tasas aplicables a los cigarrillos populares, puros y otros tabacos labrados, que se vienen aplicando con este impuesto a este tipo de productos.

Para dar proporcionalidad a la capacidad contributiva de los contribuyentes del impuesto especial sobre producción y servicios en materia de tabacos labrados, se propone incrementar la tasa del IESP aplicable a los tabacos populares, puros y otros tabacos labrados, de 20.9% a 50.0%.

**Consideraciones de la Comisión.** Se concluye la necesidad de llevar a cabo modificaciones sustantivas a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, en diversos temas que para facilitar su análisis, se abordan conforme a los siguientes rubros:

**Aguas gasificadas, refrescos y bebidas hidratantes.** Considerando las modificaciones propuestas al impuesto al valor agregado, resulta necesario incorporar a nuevos contribuyentes en el IEPS para recuperar los ingresos que se pretendían obtener con la iniciativa del Ejecutivo Federal. En tal sentido, se estima necesaria la aplicación de un impuesto especial a las aguas naturales y minerales gasificadas; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes; esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes. Con el objeto de no ocasionar una afectación mayor a la industria azucarera se propone que el impuesto a los refrescos se aplique exclusivamente a aquellos que para su producción utilizan la fructuosa en sustitución del azúcar de caña. En razón de los argumentos expuestos, esta Comisión propone incorporar el gravamen antes mencionado a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

**Telecomunicaciones.** La aplicación de un impuesto especial a los servicios de telecomunicaciones, no es novedad en nuestro país. Este tipo de gravámenes tiene la virtud de ser altamente efectivos en su capacidad recaudatoria, ya que se trate de servicios que presta un grupo reducido de empresas dando lugar a un control y vigilancia muy estrecha. En este orden de ideas, y dado la necesidad de recursos del país, ésta Comisión de Hacienda considera necesario el establecimiento de un impuesto especial a los servicios de telecomunicaciones y conexos con una tasa del

**10%, exentando** la telefonía básica residencial, la telefonía pública, la telefonía rural, renta básica del servicio de Internet, servicios de administración de datos y dominios, interconexión, larga distancia internacional, comunicaciones de servicios de emergencia y la telefonía celular por medio de tarjetas prepagadas. Derivado de lo anterior, esta Comisión **sugiere incorporar** el gravamen en mención a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y **modificar la estructura** del mismo para establecer los servicios gravados en fracciones y para dar mayor claridad en su lectura.

**Tabacos labrados.** Esta Dictaminadora estima conveniente atender diversos planteamientos que han realizado tanto instituciones y organizaciones de salud, como los legisladores, y homogeneizar las tasas aplicables a los cigarros, sin embargo, debido a que la diferencia entre las tasas es significativa, **se sugiere establecer un sistema transitorio** que permita en el 2005 llegar a la misma tasa para los cigarros y cigarros populares.

**Bebidas alcohólicas.** Con el objeto de resolver los problemas que presentan los contribuyentes de este impuesto con el **esquema de cuota fija**, así como otorgarles mayor equidad y seguridad jurídica a través de un impuesto que permita que la carga efectiva que recaiga sobre las bebidas alcohólicas sea justa en todos los casos y cualquier tipo de producto, esta Dictaminadora considera acertada la propuesta del Ejecutivo Federal, en el sentido de **establecer una mecánica ad-valorem** aplicable a todas las bebidas con contenido alcohólico, **dejando de ser de cuota fija para convertirse en ad-valorem**. Por otro lado, esta Dictaminadora considera adecuado eliminar la denominación del "Título I", así como la derogación del "Título II" de la Ley que se dictamina, asimismo, y derivado del cambio de la mecánica para el cálculo y determinación del impuesto, lo que dictamina considera necesario realizar ajustes a las disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

**Definición de conceptos.** En concordancia con las modificaciones antes señaladas y con el objeto de dar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, ésta Comisión **considera necesario modificar el artículo 3º.** para establecer las definiciones de los nuevos conceptos que se incorporan a la ley.

**Bebidas refrescantes.** Considerando que las bebidas refrescantes tienen el mismo esquema de comercialización y distribución que las cervezas, así como la misma graduación alcohólica **la que suscribe considera conveniente no modificar el esquema de causación de dichos productos**, esto es, que en lugar de que las bebidas refrescantes causen el impuesto bajo el mismo esquema que el de las bebidas alcohólicas, lo hagan en los mismos términos que el de la cerveza.

**Exenciones.** Tomando en consideración que la comercialización al público en general de cervezas; bebidas refrescantes; aguas naturales y minerales gasificadas; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados; polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, se realiza en un gran número de tiendas pequeñas y misceláneas, esta Dictaminadora considera necesario **establecer una exención** para la venta al público de dichos bienes. Por otra parte, con el objeto de no afectar a las familias que utilizan los servicios de telefonía, ésta Comisión propone **establecer exenciones** a dicho servicio cuando éste sea utilizado en casa habitación, en comunidades rurales, así como la telefonía pública, la telefonía celular con tarjetas prepagadas, los servicios de Internet y de interconexión entre otros.

**Transitorios.** La que suscribe considera pertinente **modificar** las disposiciones transitorias para otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en la transición de los nuevos esquemas propuestos en la iniciativa que se dictamina. Debido a la incorporación de nuevos contribuyentes al impuesto especial sobre producción y servicios como son, entre otros, aquellos que enajenen en territorio nacional aguas naturales y minerales gasificadas; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, y con el objeto de no perder el control de los bienes ahora gravados con la Iniciativa que se dictamina, así como para evitar que dichos contribuyentes evadan el pago del impuesto correspondiente, esta Dictaminadora considera necesario **incorporar una disposición al Artículo Octavo Transitorio de la Ley**, para establecer que dichos contribuyentes deberán presentar un reporte que contenga los inventarios de los bienes que a partir de la entrada en vigor de la multicitada Ley se encontrarían gravados. Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Hacienda y Crédito Público somete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales".

## ANEXO 2.- DICTAMEN DE LA LIF

**"Descripción de la Iniciativa.** En base a la iniciativa de ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2002 enviada por el Ejecutivo Federal, el artículo 1º, señala que los ingresos del sector público ascenderán a un billón 410 mil 654. 4 millones de pesos, incluyendo financiamientos por 58 mil 470.5 millones, lo que representa en términos del PIB el 22.8%, cantidad inferior a 1.6 puntos porcentuales a los ingresos estimados al cierre del año 2001. El monto del financiamiento a que se refiere la fracción VIII del citado artículo, se integra por el balance deficitario del sector público de 40 mil 194.1 millones de pesos y el diferimiento de pagos del gasto programable devengado por 18 mil 276.4 millones. Ahora bien, del total de los ingresos públicos, 733 mil 190.8 millones de pesos, equivalente al 11.8% del PIB, corresponden a los ingresos tributarios, clasificados en nueve impuestos específicos y un rubro de accesorios. Conviene destacar que dentro de los primeros destacan el ISR, el cual incluyendo lo que se espera recaudar por el impuesto al activo, contribuye con el 43.6% del total; el IVA con el 30.5%, mientras que los impuestos especiales a la producción y servicios aportan el 18.9%, y los relativos al comercio exterior lo hacen el 3.9%. La parte residual de los ingresos tributarios se obtiene de la aplicación de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y el que aplica sobre automóviles nuevos, así como por los accesorios, derivados estos últimos de las recuperaciones de los procesos de auditoría fiscal así como por el cobro de los recargos, actualización de impuestos y multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales.

"Por otro lado, mientras el Ejecutivo espera obtener 38 mil 500 millones de pesos por desincorporaciones y 10 mil 733 millones por concepto de rendimiento mínimo garantizado, la captación por rendimientos excedentes de PEMEX en función del precio

señalado en la Ley de Ingresos, es que no se captará monto alguno, en tanto que por las operaciones de recompra de deuda externa se espera obtener utilidades por únicamente 2 mil 500 millones de pesos, importe 6.7 veces menor a lo programado para el 2001. Cabe recordar que durante el año 2001, las condiciones que han imperado en los mercados han impedido realizar las privatizaciones que se tenían originalmente previstas. Sin embargo se han logrado avances importantes en los procesos que, aunado a las mejores condiciones que se espera prevalezcan en los mercados en 2002, permiten prever en opinión de esta Dictaminadora que su conclusión se podrá dar en dicho año.

Esta Dictaminadora considera necesario que, ante la reducción de los ingresos presupuestarios y en apoyo al Presupuesto de Egresos de 2002, se **autorice al Ejecutivo** a hacer uso de los recursos disponibles en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, por un monto de 8 mil millones de pesos, para lo cual se hace necesario modificar las reglas de operación del citado Fondo, ubicando estos conceptos como apartado E "Otros", del numeral 19, "Recuperaciones de Capital", de la fracción VII del artículo 1º. de la Ley en comento.

Derivado de los **ajustes** en diversos conceptos de IEPS principalmente en lo relativo a las tasas aplicables a bebidas alcohólicas y tabacos labrados, y la **inclusión** de refrescos y telecomunicaciones, la recaudación tributaria asciende a 802,279.4 millones de pesos, cifra superior en un 9.4% a la estimada por la propuesta del Ejecutivo Federal.

Por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios a gasolinas y diesel se estima un incremento por 11 mil 454.3 millones, el cual compensa de manera parcial la reducción por concepto de los derechos por la extracción de petróleo, extraordinario y adicional que arrojan un total de 24 mil 984.8 millones de pesos, de conformidad con el comportamiento del régimen fiscal de PEMEX, en virtud del cual una disminución del precio de las gasolinas y del diesel en el mercado spot, genera un aumento del IESP que se aplica a estos productos. Así, al aumentar la tasa del impuesto especial, disminuye el monto a pagar por el derecho a la extracción del petróleo con el fin de mantener la carga fiscal de la paraestatal.

**Derivado de la propuesta de establecer nuevos impuestos especiales al servicio telefónico, refrescos, se hace necesario abrir los apartados E y F del numeral 4, de la fracción I.**

Con base en lo anteriormente expuesto, la Comisión de Hacienda y Crédito Público concede a la consideración de esta Honorable Asamblea, la aprobación del siguiente:

### **Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002.**

#### **Capítulo I.**

#### **De los Ingresos y el Endeudamiento Público:**

**Artículo 1o.** En el ejercicio fiscal de 2002, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO	Millones de pesos
A. <i>Ingresos del Gobierno Federal</i>	1,022,314.9
I. IMPUESTOS:	802,279.4

1. Impuesto sobre la renta.	356,869. 2
2. Impuesto al activo.	10,865.3
3. Impuesto al valor agregado.	223,738. 1
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	159,905. 9
<b>A. Gasolina y diesel.</b>	125,759. 3
<b>B. Bebidas alcohólicas.</b>	3,183.6
<b>C. Cervezas y bebidas refrescantes.</b>	11,084.3
<b>D. Tabacos labrados.</b>	10,842.2
<b>E. Telecomunicaciones</b>	7,661.6
<b>F. Aguas, refrescos y sus concentrados</b>	1,374.9
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	9,838.9
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	4,877.9
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	0.0
9. Impuestos al comercio exterior:	28,899.8
A. A la importación.	28,899.8
B. A la exportación.	0.0
10. Impuesto sustitutivo del crédito al salario	0.0
11. Accesorios.	7,284.3

### ANEXO 3.- DISCUSIÓN DE LA LIESPS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

"EL C. DIP. FRANCISCO RAUL RAMIREA AVILA. Posicionamiento de la Comisión de Hacienda ante la Reforma de Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, IEPS. Hoy venimos a hacer un llamado a los diputados integrantes de los diversos partidos para que voten favorablemente a las reformas que se hacen a la ley. Es imperativo reconocer que los impuestos, además de proveer de mayores recursos al Estado para cumplir con sus fines, también cumplen una función importante al afectar el consumo de la ciudadanía. Por ejemplo, el aumento en los gravámenes normalmente trae como consecuencia una reducción al consumo del producto al cual se le aumento el impuesto; de esta forma, el ejercicio tributario puede resultar un mecanismo sumamente eficiente para desentivar el consumo de aquellos bienes que se consideran comúnmente como males sociales. El IEPS cumple con esta función. Por tales motivos, se propone elevar la tasa impositiva aplicada a cigarrillos con filtro del 100% del impuesto con IEPS al 105% para el año 2002 y hasta un 110% para el año 2004.

Por otro lado los IEPS incluyen bienes que tienen precios poco elásticos, lo que quiere decir que al aumentar el gravamen que se les aplica no reducen las cantidades recaudadas, esto hace que sea altamente eficiente y poco costoso gravar estos productos. **Se propone también aplicar un impuesto especial de 10%** a las aguas naturales y minerales gasificadas, a los refrescos a las bebidas hidratantes o rehidratantes, a los concentrados, a los polvos, a los jarabes, y a las esencias o extractos de sabores que permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña. Sin embargo, existe el compromiso de proteger a la industria azucarera nacional ya que de ella depende la subsistencia de gran número de mexicanos. Para tal efecto se propone que el impuesto a los refrescos se aplique solamente a aquellos que para su producción utilicen la fructuosa en sustitución del azúcar de caña.

EL C. DIP. DEL RIO VIRGEN. La abismal diferencia social entre unos ricos y millones de pobres nos obliga a consensuar lo que aquí estamos aprobando, la ley del IEPS. Debe ser eje de la regulación sobre impuestos a productos y servicios cuya captación económica por producto de impuestos será en beneficio del de México, debe por tanto gravarse todos los artículos con características suntuosas y no los considerados de primera necesidad. Por ello solicitamos que el impuesto a los refrescos se utilice exclusivamente a aquellos que utilizan fructuosa, porque gravar los artículos suntuosos importados y producidos en el país garantiza una recaudación tributaria de beneficio social, en el caso de los refrescos, a la industria azucarera mexicana. El impuesto a los productos de naturaleza distinta a los de primera necesidad no son del grueso de la población, pero su aplicación servirá para contribuir al desarrollo nacional. Sin embargo, **me reservaré el artículo 2º, fracción II inciso B, el artículo 3º, fracción III y el artículo 18**, porque no tenemos porque aprobar un **impuesto de servicio telefónico**, porque en la actualidad este servicio, lejos de representar un servicio de lujo, representa realmente un servicio indispensable para mantener comunicados a los mexicanos, y porque hacen de este servicio una herramienta indispensable de trabajo.

PARA HECHOS EL DIP. RUBEN GARCIA FARIAS. Tal y como lo he señalado en algunas ocasiones en que he abordado temas históricos, me ha parecido que estamos retrotrayendo el reloj de la historia y que de nueva cuenta solo nos falta gravar ventanas, tenencia de carnes, etcétera, etcétera. Yo solo vengo a decir, a título personal que he de votar en contra del IESPS, y no porque sea mi intención proteger a ninguna empresa, ni ningún interés empresarial; nacional o internacional. Soy del pueblo, voy con el pueblo, pero tampoco estoy dispuesto a estar a postrar de hinojos la dignidad de este diputado ante los intereses del jefe del Ejecutivo. Gracias. (Aplausos).

LA C. PRESIDENTA. Gracias diputado. Ha concluido el registro de oradores. Consulte la secretaría a la asamblea si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general. (Votación). Suficientemente discutido. Para los efectos del artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se pregunta a la asamblea si se va a reservar algún artículo para discutirlo en lo particular.

DIP. JOSE ALVARADO VALLARTA SESEÑA. Una reserva en el artículo 8 transitorio, fracción IV, en relación con el artículo 2º, fracción I, inciso c) del IESPS.

DIP. JESUS OROZCO ALFARO. Yo quiero reservar el artículo 2º, fracción II inciso b); artículo 3º, fracción XIII y el artículo 18.

DIP. SALVADOR COSÍO GAONA. Pido una reserva al artículo 2º, fracción I, inciso g); artículo 2º, fracción II, incisos a) y b); artículo 3º, fracción XIV y artículo 18 fracciones I, II y IX.

DIP. OMAR FAYAD MENESES. Para reservar el artículo 18 fracciones VI y IX.

DIP. FRANCISCO JAVIER SANCHEZ CAMPUSANO. Sí señora Presidenta. Por favor, reserva del artículo 3º, fracción XIII y el artículo 18.

DIP. FRANCISCO CASTRO GONZALEZ. Nos reservamos el artículo 2º, fracción I, inciso g).

DIP. JAIME CERVANTES RIVERA. Solicito la reserva del artículo 2º, fracción II y luego del artículo 3º, fracción XIII y del artículo 18.

DIP. GUSTAVO RIOJAS SANTANA. El artículo 3º, fracción XII, por favor.

DIP. ANTONIO REYES. Artículo 2º, fracción II, inciso b).

DIP. EMILIO GOICOECHEA LUNA. Quisiera reservar artículo 2º, fracción II, inciso b), artículo 3º, fracción XIII y artículo 18.

LA C. PRESIDENTA. Se cierra el registro de artículos reservados en lo particular. Vamos a proceder a la votación en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados. (Votación). **Aprobado en lo general y en lo particular los artículos no impugnados, por 438 votos.**

DIP. JOSE MARIA DEL RIO VIRGEN. Los artículos que me reserve son los que señalan el servicio telefónico básicamente, en el que se pretende cobrar un impuesto especial del 10% adicional. Además, porque el servicio telefónico ya paga IVA, y cobrar IVA sobre IVA es inconstitucional. Estoy de acuerdo que deben gravarse todos los artículos suntuosos y no los considerados de primera necesidad. Realmente estamos en un proceso donde esta Cámara ha sido generosa, muy generosa, extraordinariamente generosa con el Ejecutivo. No podemos gravar, insisto, el servicio telefónico que ya se grava con el IVA. Compañeras y compañeros, los llamo a que voten en conciencia en contra del impuesto telefónico y voten contra tantos impuestos para los mexicanos.

DIP. JOSE CALDERON CARDOSO. Me voy a permitir exponer la argumentación que a juicio del partido Alianza Social debe tomarse en cuenta para rechazar el Impuesto Adicional que presenta la Comisión, y que entre otras cosas señala que una ventaja de este impuesto es que conlleva un importante grado de progresividad, es decir, recae en mayor medida en los grupos de altos ingresos de la población. Dicho impuesto es regresivo, desproporcionado, inequitativo para las clases que, siendo pobres, tienen teléfono. Comunicarse no es cosa de ricos, sino de humanos, con este impuesto tal vez los grupos de altos ingresos tendrían que pagar un poco más; pero para los grupos de escasos recursos este impuesto especial es la diferencia entre tener teléfono y comunicación, o no tener teléfono y quedar excluido de la integración de la sociedad.

LA PRESIDENTA. Le ruego a la Secretaría dé lectura al texto del artículo segundo, fracción II, inciso b).

EL SECRETARIO. "Al valor de los actos o actividades que a comunicación se señalan, se aplicaran las tasas siguientes: Fracción II: En la prestación de los siguientes servicios: B).- De telecomunicaciones y conexos, el 10%.

LA PRESIDENTA. Ese es el texto del artículo del dictamen. El sentido de la votación es en pro, a favor del texto del artículo del dictamen impugnado; en contra, rechazando el texto y proponiendo su eliminación. (Votación). Se emitieron 328 votos en pro, 141 votos en contra y 8 abstenciones. **Aprobado el artículo segundo, fracción II, inciso B) por 328 votos.**

LA PRESIDENTA. El artículo 18 ha sido reservado en sus incisos por el diputado Salvador Cosío Gaona, que reservó el artículo 18 fracciones I, II y IX; por el diputado Jaime Martínez Veloz que reservó la fracción II y VI.

EL DIP. JAIME MARTINEZ VELOZ. En la fracción VI del artículo 18 se contempla que quedará exenta de gravarse la larga distancia internacional o cualquier otro servicio que se origine o termine como voz entre usuarios de México y un país extranjero, independientemente de que durante su transmisión se hubiere utilizado formato de datos. Lo que me parece, es que como le explicamos al pueblo mexicano que exentamos la larga distancia internacional y gravamos la larga distancia nacional. Por eso creemos que es importante en el texto de esta fracción un concepto que incluya la larga distancia nacional residencial exclusivamente y lo proponemos hasta por un monto de 250 pesos.

LA C. PRESIDENTA. Se somete a votación los artículos que se habían reservado y a los que se les quitó la reserva por parte de quienes los habían reservado.

EL C. SECRETARIO. Se emitieron 455 votos en pro, 5 en contra y 4 abstenciones.

LA C. PRESIDENTA. **Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Pasa al Senado para sus efectos constitucionales (aplausos)."**

#### ANEXO 4.- DISCUSIÓN DE LA LIF EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

"LA C. PRESIDENTA. Hemos recibido solicitud de la Comisión y de los grupos parlamentarios para desahogar en este momento el Dictamen relativo a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002. Esta Presidencia solicita a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios se garantice que esté en poder de todos los legisladores el Proyecto de Dictamen. Le ruego entonces a la Secretaría dando lectura al dictamen a efecto de esperar el que concluya la distribución. Un momento ciudadana Secretaría. Si diputado Ramírez Marín.

EL C. DIPUTADO JORGE CARLOS RAMIREZ MARIN: Tenemos noticia de que todos los diputados cuentan ya con un ejemplar, nos permitimos proponer que en función de esto se suspenda la lectura.

LA SECRETARIA: Por instrucciones de la Presidencia, con fundamento en el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en votación económica se consulta a la asamblea si se le dispensa la segunda lectura al dictamen y se pone a discusión y votación de inmediato (VOTACIÓN).

LA C. PRESIDENTA. Se dispensa la primera y la segunda lectura. Se consulta a la Comisión si algún diputado hará uso de la palabra para fundamentar el dictamen.

EL C. DIP. OSCAR LEVIN COPPEL. Dado que la Ley de Ingresos es el resumen de todo lo que hemos estado viendo en los últimos días, la Comisión considera -con la venia de la Asamblea- si es posible que se autorice que no haya necesidad de oradores que lo sustenten (aplausos).

LA C. PRESIDENTA. Se consulta con los grupos parlamentarios si existe fijación de posiciones en lo general.

EL C. DIP. JOSE ANTONIO CALDERON CARDOSO. Lamento ciudadana Presidenta, que en función de las manifestaciones tengamos que valorar la pertinencia de que en la tribuna, haciendo nuestros posicionamientos seamos objeto de burla (desorden). Yo creo que es lamentable que un instrumento tan importante como el que se va a poner a votación sea votada de manera acrílica e irreflexiva. En atención y para no poner a este Congreso en una situación de burla al orador, retiro la petición de hacer el uso de la tribuna.

LA C. PRESIDENTA. Tiene la palabra, diputado Del Río.

DIP. JOSE MANUEL DEL RÍO VIRGEN. Esta asamblea ha sido extraordinariamente generosa con el Ejecutivo, particularmente los compañeros que me silban son los que han sido generosos con el Ejecutivo, y lo digo rápidamente para que no se cansen más. Hoy gravaron aquí las bebidas con contenido alcohólico, gravaron el alcohol, los tabacos labrados, los cigarros, los puros, las gasolinas, el diésel, el gas natural. Si me permiten tantito por favor, compañeras y compañeros. Aquí hemos gravado ya el Impuesto Sobre la Renta, aquí se autorizará un endeudamiento por 180 mil millones de pesos en PIDIREGAS, aquí le vamos a autorizar o le van a autorizar al Presidente de la República 110 mil millones de pesos que está solicitando y los 176 mil millones de pesos de autorizaciones para iniciar proyectos de infraestructura productiva a largo plazo. Todo esto es a costa de los mexicanos más pobres. El Presidente Fox tiene todos los impuestos que quiere, todo lo que quiere tiene en este momento autorizado básicamente por su partido y por otros legisladores. Esperamos que el Presidente de la República ejerza la gobernabilidad que el país requiere. Gracias.

LA PRESIDENTA. Consulte la Secretaria a la asamblea si el dictamen se encuentra suficientemente disculido en lo general. (votación) **Suficientemente discutido.** Para los efectos del artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se pregunta a la asamblea si se va a reservar algún artículo para discutirlo en lo particular.

DIP. JORGE CARLOS RAMÍREZ MARIN. Se reserva la **adición de un artículo quinto transitorio.**

DIP. ROSA DELIA COTA MONTAÑO. En base al artículo 125, proponemos la **adición de un sexto transitorio.**

DIP. ENRIQUE DE LA MADRID. Quisiéramos proponer también una **adición en un transitorio. Se propone un transitorio séptimo.**

DIP. JAIME MARTINEZ VELOZ. Quiero reservar el **inciso B) de la fracción I del artículo 7º, del capítulo segundo.**

LA PRESIDENTA. No habiendo ninguna reserva adicional, se solicita a la Secretaría se abra el sistema electrónico para proceder a la votación en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados (votación).

LA C. SECRETARIA. Se emitieron 455 votos en pro, 5 en contra, 9 abstenciones (469 en total).

LA C. PRESIDENTA. **Aprobados en lo general y en lo particular los artículos no impugnados por 455 votos.** Esta Presidencia informa que se han reservado para la discusión en lo particular los siguientes artículos: artículo 7º, fracción I, inciso B) del capítulo II; adiciones de un artículo quinto transitorio, de un sexto transitorio y de un artículo transitorio séptimo. En tal virtud informamos a ustedes que el diputado Jaime

Martínez Veloz, que había reservado el artículo 7º, fracción I, inciso B) del capítulo segundo **ha retirado su reserva**. Informamos que el diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, que había planteado un nuevo artículo quinto transitorio, **ha retirado esa solicitud**. Se concede el uso e la palabra a la diputada Rosa Delia Cota Montaño, quien ha propuesto la adición de un artículo sexto transitorio.

LA C. DIP. ROSA DELIA COTA MONTAÑO. Proponemos la siguiente redacción para el artículo sexto transitorio que se **adiciona** y que permite hacer más equitativo el régimen federal. "Artículo 6º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá de manera no onerosa el 20% de las acciones de la sociedad mercantil, la administración portuaria integral a los gobiernos de los estados y hasta el 6% de los municipios donde se encuentran operando las referidas siempre y cuando así lo soliciten los estados y municipios interesados y se trate de administraciones portuarias integrales en las que la Federación tenga más del 76% de las acciones".

PRESIDENTA. Gracias diputada. Es la propuesta de un nuevo transitorio, consulte la secretaría si es de aceptarse la propuesta presentada por la diputada Cota.

DIP. SRIO. RODOLFO DORADOR. Se consulta a la asamblea en votación económica si es de aceptarse la propuesta realizada por la diputada Cota. (Votación). **Desechada la propuesta Presidenta.**

PRESIDENTA. Se concede el uso de la palabra al Diputado Enrique de la Madrid, para presentar una propuesta de un artículo transitorio.

DIP. ENRIQUE DE LA MADRID. Los diputados que suscribimos, con fundamento en los artículos 124 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentamos la siguiente propuesta de adición a la Ley de Ingresos con el objeto de que se **adicione un artículo transitorio** con el siguiente texto: "**La Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá de manera no onerosa el 20% de las acciones de la Sociedad Mercantil Administración Portuaria Integral a los gobiernos de los estados y el 6% de las mismas a los municipios donde se encuentren operando las referidas administraciones portuarias integrales, siempre y cuando así lo soliciten los estados y municipios interesados y se trate de administraciones en las que la federación tenga más del 76% de las acciones**".

LA C. PRESIDENTA. Consulte la Secretaría a la asamblea si es de admitirse la propuesta de artículo transitorio presentada.

EL MISMO C. SECRETARIO. En votación económica se consulta a la asamblea si es de admitirse la propuesta presentada. (Votación). Aceptada, diputada presidenta, se emitieron 419 votos en pro, 26 en contra y 16 abstenciones.

LA C. PRESIDENTA. **Aprobada la adición de un nuevo artículo transitorio en el numeral que correspondía por 419 votos.**

LA C. PRESIDENTA. **Aprobado en lo general.** Para ratificar las votaciones a que han hecho referencia, se abre el sistema electrónico hasta por cinco minutos.

SECRETARIO, DIP. ADRIAN RIVERA PEREZ. **Se emitieron 488 votos en pro, 1 en contra, 2 abstenciones.**

PRESIDENTA. **Aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002. Pasa al Senado para sus efectos constitucionales (aplausos)**".

## ANEXO 5.- REVISIÓN DE LA LIESPS EN LA CÁMARA DE SENADORES

“EL C. PRESIDENTE DIEGO FERNANDEZ DE CEVALLOS. Explicablemente se dio algún pequeño problema con la documentación de la Colegisladora, que nos lleva inclusive, que a este momento, sólo tengamos una parte de la documentación. Yo estoy seguro que si todos nos aplicamos al estudio y a la definición de estos temas, salimos, realmente, en buen tiempo. Vamos a iniciar. Solicito a la Secretaría de lectura a otro oficio de la Cámara de Diputados, con el que remite minuta del proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios.

LA SEC. YOLANDA EUGENIA GONZALEZ HERNANDEZ. Ciudadanos secretarios de la Honorable Cámara de Senadores. Presente. Tenemos el honor de remitir a ustedes para sus efectos constitucionales, el expediente con la minuta proyecto de Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, aprobada en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. México, D.F., a 30 de diciembre de 2001.

EL C. PRESIDENTE. Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente. Se decreta un receso hasta las 12:00 horas, a efectos de estar en posibilidad de conocerlo. (Receso)

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Se va a dar lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos. Honorable asamblea: A las Comisiones que suscriben, fue turnada para su estudio y dictamen, la minuta con proyecto de decreto que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, correspondientes al artículo 7º relativo a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, procedentes de la Honorable Cámara de Diputados. . . queda como primera lectura.

EL C. PRESIDENTE: Consulte la Secretaría a la asamblea en votación económica si autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen y se ponga a discusión de inmediato.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Consulto en votación económica si autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen. (Votación). Se dispensa la lectura.

EL C. PRESIDENTE: En consecuencia está a discusión en lo general el dictamen con proyecto de decreto, se consulta a los señores senadores si alguno desea hacer uso de la palabra.

SEN. FERNANDO GOMEZ ESPARZA: A partir de presentada la propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo Federal, el Partido Revolucionario Institucional, señaló que la pretensión recaudatoria del gobierno federal, tenía como origen los impuestos al consumo y no al ingreso. Eso nos quedó claro a todos y no lo permitimos, al respecto, la bandera que adoptó mi partido fue derrotar esta intolerable postura del Presidente Fox y así sucedió. Sin embargo, la incorporarse intereses distintos de nuestros representados, tan sólo unas horas después de un acuerdo trascendental, se cambia la manera de razonar para adecuar el criterio a los intereses personales o de grupo. En mi partido no dudamos nunca en encontrar alternativas consistentes y cercanas a la sociedad que le permitan al gobierno federal allegarse los recursos necesarios para atender de manera adecuada las demandas del desarrollo de nuestra patria, así como la atención de los grandes rezagos sociales. No perdamos de vista que las condiciones

en que fue originalmente planteada la propuesta del Ejecutivo, son por mucho distintas a las actuales, en un principio Fox solicitó al Congreso una serie de modificaciones que le permitieran ingresos adicionales por un monto de 120 mil millones de pesos, propuesta sustentada en una expectativa de crecimiento del 5 por ciento anual, misma que en el transcurso de los meses fue dramáticamente reduciéndose hasta el cero por ciento de crecimiento. Ahora se nos presentan modificaciones sobre el impuesto especial sobre producción y servicios, con las que de ninguna manera podemos estar de acuerdo, porque las mismas habrán de lesionar grave e irremediamente los bolsillos de la inmensa mayoría de los mexicanos, profesionistas, amas de casa, padres de familia, obreros y campesinos, en fin, todos, quienes damos la vida por este país. A nadie nos cabe duda de que las telecomunicaciones han sido en los años recientes y seguirán siendo por muchos más el eje de una modernidad que exige intercomunicación cotidiana. Que nadie se extraña cuando se promuevan prácticas de contrabando dentro de las industrias licorera y cigarrera. Me dirijo a los mexicanos a quienes pretenden ocultar, en supuestos impuestos a la producción, verdaderas agresiones al consumo popular. Extraña también el posicionamiento de otros partidos a favor de la Reforma; quiero creer, en su caso, que ello obedece a la urgencia a atender a los mexicanos, urgencia, compañeros, que nos demandan reflexión y mesura. No aventuras de compromisos, acuerdos o complicidades, de los que mañana pueden arrepentirse.

LA C. SEN. VERONICA VELASCO RODRIGUEZ: Parece que el sistema fiscal mexicano necesitó entrar en una etapa terminal para que finalmente se empezaran a considerar los criterios ecológicos, que nuestro partido ha insistido se incorporen en nuestra legislación impositiva. El Dictamen que se presenta demuestra que sí es posible gravar de manera importante a los cigarros y tabacos, a pesar de que durante años se protegió a esta industria. Estamos a favor de aplicar este tipo de impuestos porque contribuyen además a resolver un evidente problema de salud pública y de contaminación. Desafortunadamente la forma y el momento en que se pretende hacer esta Reforma está dentro de un proceso que resulta por demás peligroso para la nación, ya que se rompió la promesa de no aumentar impuestos porque el Ejecutivo prefirió solicitarle un mayor sacrificio a toda la población a tener que limpiar primero la casa. (Aplausos) El gobierno se equivocó al considerar que la Reforma Fiscal era un asunto en su agenda para su primer año. Estamos en contra de este Dictamen, porque la superficialidad con que se ha hecho puede desencadenar reacciones por posibles errores en su aplicación, que en este momento no podemos detectar. No vamos a participar en un proceso que se ha hecho a espaldas de la mayoría de los legisladores, y que sólo se ha acordado entre algunos pequeños grupos. Si quieren el voto de todos, empecemos por participar todos. (Aplausos)

EL C. SEN. DEMETRIO SODI DE LA TIJERA: A nadie le gusta un impuesto mayor a cigarros, a nadie le gusta un impuesto mayor a teléfonos, a nadie le gusta un impuesto mayor a bebidas alcohólicas. O a nadie le va a gustar un impuesto mayor a artículos suntuarios. Pero esa no es la discusión. La discusión es: Gravamos IVA o reducimos gasto. O la discusión es: Gravamos el IVA o gravamos el teléfono, yo creo que hay que seleccionar. O la otra alternativa es: Ni gravamos IVA ni gravamos teléfono, y reducimos el gasto en educación, y reducimos el gasto en salud, y reducimos gasto en agricultura, y reducimos los gastos en pobreza.

EL SEN. FERNANDO GOMEZ ESPARZA: Quier

o reflexionar en torno a los impuestos especiales que el día de hoy se han comentado, y también sobre la postura que ha asumido, junto con el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática. Primero, es importante señalar que este impuesto no se puede justificar desde el punto de vista jurídico por el hecho de que va en contra precisamente de lo que señala nuestra Constitución en el artículo 31 Constitucional, y que se refiere precisamente a que los impuestos deben de ser equitativos, es decir justos y proporcionales, y éste ni es justo ni es proporcional y se traduce también en que la decisión que está asumiendo y que trata de explicar el anterior compañero que hizo uso de la palabra, pues tampoco su decisión es justa ni es equitativa. Pero tampoco es ético porque nace de una alianza entre el agua y el aceite que tiene en la realidad una perversa complicidad.

EL SEN. OSCAR CANTON ZETINA: Quiero razonar mi voto en contra de estos impuestos especiales porque de manera disfrazada el Gobierno foxista quiere seguir succionando lo poco que le queda al pueblo. Votaré en contra porque tengo la convicción de que aumentar los impuestos al consumo en un país en recesión económica es una peligrosa torpeza, construir un país lleva siglos, destruirlo puede ser muy fácil, y más cuando la administración pública está en manos de aprendices. El Gobierno Mexicano juega con fuego al castigar con nuevos gravámenes al pueblo, a los empresarios, a los sectores, pero sobre todo a los que no tienen ya en esta hora, cuando el imperativo es estimular la actividad productiva.

EL C. PRESIDENTE: Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra totalmente discutido.

LA SECRETARIA GONZALEZ HERNANDEZ: Se consulta al Honorable Pleno si se considera suficientemente discutido el dictamen que se ha puesto a consideración. (Votación). **Suficientemente discutido en lo general.**

EL C. PRESIDENTE: A continuación procede consultar a los Grupos Parlamentarios si hay reserva de artículos. **El Senador Erik Rubio Barthell se reserva el artículo III, inciso 13 y el artículo 18** por el Partido Revolucionario Institucional. En consecuencia, procede pasar a la votación en lo general del proyecto de decreto, para los artículos no impugnados.

EL SEN. RICARDO ALANIZ POSADA: Reservo el **artículo Segundo, inciso C; artículo Tercero, fracción VIII, incisos A, B y C; y artículo 19, fracción IV y IX.** LA SECRETARIA CASTELLANOS CORTES: Se procede a recoger la votación nominal, en lo general, y de los artículos no reservados del proyecto de decreto. Señor Presidente, se emitieron **56 votos a favor y 55 en contra.**

EL C. PRESIDENTE: Aprobado en lo general, y los artículos no reservados del Proyecto de Impuesto Especial sobre Productos y Servicios. Tenga la bondad de iniciar senador Rubio.

EL SEN. RICARDO ALANIZ POSADA: Pedí la reserva de los artículos en cuestión, con el objeto de precisar sobre uno de los impuestos especialmente que vienen en este dictamen que ha sido aprobado en lo general. Me refiero a lo que tiene que ver con las **telecomunicaciones** y, en forma especial, con el **impuesto al servicio telefónico.** Hemos estado trabajando todas las fracciones de este Senado de la República, y de la Cámara de Diputados, en forma muy intensa, para lograr que las telecomunicaciones en México se vuelva algo que sea un bien básico para la población, específicamente el teléfono. Creemos que el servicio telefónico es un bien en donde todos tenemos que incentivar su uso. Gravar las telecomunicaciones significa ahuyentar la inversión

nacional y extranjera; significa impedirle a más mexicanos el servicio telefónico; significa que no va a tener acceso mucha gente al servicio y, por ende, al Internet, a la voz, a los datos y a tantos servicios que significan progreso, productividad y mejora en el nivel de vida de los mexicanos. Ya tenemos un teléfono caro, lo estamos encareciendo en esta Cámara de Senadores y Diputados, a instancias del Gobierno Federal.

EL C. PRESIDENTE: Proceda la Secretaría a consultar a la Asamblea, en votación económica, si está suficientemente discutido.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la Honorable Asamblea, en votación económica, si está suficientemente discutido el artículo Segundo, inciso B. (Votación). Señor Presidente, suficientemente discutido.

EL C. PRESIDENTE: Proceda, a continuación, la Secretaría a recoger la votación nominal respecto de este artículo reservado que es el Segundo, inciso C.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Se va a proceder a tomar la votación nominal del artículo Segundo, inciso c), que se refiere a tabacos y cigarrillos. (Enorme revuelca en la Cámara durante un largo tiempo ya que se cometió un error en la votación, toda vez que se reservó el inciso referente a telecomunicaciones y se votó el referente a los tabacos).

Esta Presidencia propone al Pleno, que pasemos de inmediato a la discusión y votación de los artículos 3, fracción 13, y 18, que se refieren a la telefonía; y después revisamos lo que corresponde al artículo que ya hemos venido mencionando, y que toca a los tabacos, y que no puede quedar: con cigarros y tabacos, y que se refiere al 2, inciso c). Está a discusión el artículo 3º, fracción 13. Y también a discusión el 18, para que se inscriban los señores senadores que quieran hacer uso de la palabra.

EL SEN. ERIC RUBIO BARTHELL: En virtud de habernos reservado los artículos 3, fracción 13, y 18, concretamente, para efecto de discusión y votación, se presenta la propuesta de pasar las fracciones 1 y 2, del apartado a) de la fracción 13, del artículo 3º, al artículo 18 del Proyecto de Ley de Impuestos Especiales, IEPS. Esa es la propuesta concreta, señor Presidente.

SEN. JESUS ORTEGA MARTINEZ: Compañeras y compañeros Senadores. Son las nueve de la noche, y nos faltan por disculpar algunos temas trascendentes, entre otros la Ley de Ingresos, para que la Cámara de Diputados, pueda a su vez, aprobar el Presupuesto. Al Grupo Parlamentario del PRD en el Senado, le parecería delicado, grave, que no nos diéramos el tiempo y las condiciones para que el país pudiera tener su Ley de Ingresos y el Presupuesto. La circunstancia es complicada. Y no, desgraciadamente, resultado de un debate civilizado o una negociación parlamentaria genuina, auténtica. Desafortunadamente se están poniendo en juego y no por nosotros otros comportamientos y otros intereses. Y yo creo que esos comportamientos y esos intereses no son precisamente los del país.

EL C. PRESIDENTE: Consulte la Secretaría, a la Asamblea, si está suficientemente discutida la propuesta del señor Senador Eric Rubio.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: Si me permite la Presidencia, daré lectura a los términos de la propuesta para que en consecuencia se pueda poner a votación si se encuentra suficientemente discutida. La propuesta en los términos que se dio es: Pasar la fracción I y II del apartado A de la fracción XIII del artículo 3 al artículo XVIII del Proyecto de Ley del IEPS. En consecuencia, se pregunta, por instrucciones de la Presidencia, si se encuentra suficientemente discutido. Quiénes estén por la afirmativa,

favor de ponerse de pie. **Señor Presidente, se encuentra suficientemente discutida la propuesta.**

**EL C. PRESIDENTE:** Ponga usted esa propuesta a votación de la Asamblea.

**LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ:** Señoras y señores senadores, se consulta, en votación económica, si es de aceptarse la propuesta que hizo ante el Pleno el señor Senador Eric Rubio. Señor Presidente, se emitieron 57 votos a favor de la propuesta, contra 54 en contra.

**EL C. PRESIDENTE:** Queda aprobada la propuesta que acaba de ser sometida a votación. Proceda la Secretaría a recoger la votación nominal de los artículos III, fracción 13; y 18, con las naturales modificaciones que se han incorporado con la propuesta, misma que ya no está sujeta a votación.

**LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ:** Señor Presidente, se emitieron 66 votos a favor y 44 en contra, más una abstención.

**EL C. PRESIDENTE:** Aprobados los artículos III, fracción 13; y 18 del Proyecto de Decreto por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios con la adición antes aprobada.

Pasamos a la discusión del artículo 2º, inciso C, del Proyecto de Decreto. ¿Consulta a la Asamblea si hay algún orador para hablar sobre este artículo?

**EL SEN. MARCO ANTONIO FERNANDEZ RODRIGUEZ:** He solicitado y me he reservado el artículo 2º, fracción primera, inciso C, fracción 9 de los transitorios de la Ley del IEPS. Para los nayaritas es vital lo relacionado con el tabaco. Yo empezaría diciéndoles que es en Nayarit precisamente en donde se produce el 85 por ciento, entre el 85 y 90 por ciento del tabaco para cigarrillos. Entendemos con toda claridad que no estamos solicitando la reserva en este sentido con fines de salud, estamos en esta tribuna para señalarles a ustedes y solicitarles encarecidamente que modifiquemos nuestra actitud y nuestro voto por supuesto. Solicito, señor Presidente, y hago entrega por escrito de la propuesta en la que solicitamos de la tasa del impuesto que quede en los términos y valores en que actualmente se encuentra. Hago entrega de este documento y solicito sea puesto a la consideración de las señoras senadoras, de los señores senadores.

**EL SEN. ERNESTO GIL ELORDUY:** Venimos a debatir sobre el problema del tabaco. Como médico estoy convencido que el tabaco es nocivo para la salud. Pero que a través de medidas impositivas no es la manera de combatirlo. De ninguna manera. No se pueden buscar alternativas fiscales para problemas sanitarios. Por otro lado, el impuesto especial sobre tabaco, como los otros que aquí se han discutido, es un IVA encubierto. Y eso nosotros lo tenemos que precisar con toda claridad. Dentro de unas horas, el pueblo de México y la clase trabajadora se va a levantar con un incremento de 2 pesos a sus salarios. Y, por otro lado, se va a encontrar con que existe incremento a los refrescos, al tabaco y a otro tipo de productos. Yo les solicito a todos ustedes porque no aprobemos la aplicación de un impuesto a este producto.

**EL SEN. ELIAS MIGUEL MORENO BRIZUELA:** De ninguna manera nosotros podemos alentar la producción y consumo del tabaco. Yo tengo que pedirles lo contrario, es importante que se grave una de las maneras de desalentar el consumo del tabaco, es el aumentar el precio definitivamente, el aumentar los impuestos. Las nuevas generaciones, por esa parte, van a desalentar su consumo, pero además también estoy de acuerdo en que debemos de hacer campañas públicas para evitar su consumo.

EL C. PRESIDENTE: Solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si el artículo 2, inciso C, se encuentra suficientemente discutido.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: En votación económica se consulta si el artículo 2, inciso C, se encuentra suficientemente discutido. Señor Presidente, la Asamblea manifiesta que está **suficientemente discutido**.

EL C. PRESIDENTE: De usted lectura a la propuesta de modificación al Proyecto de Decreto que se ha presentando con anterioridad, y ponga a consideración de la Asamblea esa propuesta en votación económica.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: Señoras y señores senadores, se pone de su conocimiento los términos de la propuesta que llegó a la mesa, dice: "**Por lo tanto se solicita que la tasa del impuesto quede en los términos y valores en que actualmente se encuentra**". Una vez que ha sido conocida por ustedes se pregunta, en votación económica, si es de aceptarse la propuesta. Señor Presidente, **59 en contra, 52 en pro**. En consecuencia se desecha la propuesta del senador MARCO ANTONIO FERNANDEZ RODRIGUEZ.

EL C. PRESIDENTE: Se desecha la propuesta votada, y en consecuencia, solicito a la Secretaría proceda a recoger la votación nominal, del artículo, inciso C, en los términos del dictamen.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: Se procede a recoger la votación nominal en los términos del dictamen. Señor Presidente, se emitieron a favor del dictamen **57 votos, en contra del mismo, 48 votos**.

EL C. PRESIDENTE: **Aprobado el artículo 2, inciso C**, del Proyecto de Decreto por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. Pasamos a continuación a la discusión del artículo 3, fracción 8, incisos A, B y C del Proyecto de Decreto. Consulto a la asamblea si hay algún orador para hablar sobre este artículo. Toda vez que no hay ningún orador para tratar este asunto, pido a la secretaria proceda a recoger la votación nominal del artículo en cuestión.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: Se procede a la votación nominal. Señor Presidente, se emitieron **65 a favor del dictamen, 38 en contra del dictamen**.

EL C. PRESIDENTE: **Aprobado el artículo tercero, fracción octava, incisos A, B y C** del Proyecto de Decreto por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial, sobre Producción y Servicios.

Continuamos nuestro trámite para **discutir el artículo 19, inciso IV y IX** del proyecto de decreto. Consulto a la Asamblea, si hay algún orador que desee hacer uso de la palabra. "Artículo 19.- Los contribuyentes, a que se refiere esta ley, tienen además de las obligaciones señaladas en otros artículos de la misma, y en las demás disposiciones fiscales las siguientes: Fracción IV. Los productores e importadores de cigarros deberán registrar ante las autoridades fiscales, dentro del primer mes de cada año, la lista de precios de venta por cada uno de los productos que enajenan; clasificados por marca y presentación; señalando los precios al mayorista, detallista y el precio sugerido de venta al público; fracción IX, los productores e importadores de trabajo labrados, deberán informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con su declaración del mes, el precio de enajenación de cada producto, así como el valor y el volumen de los mismos. Esta información se deberá de proporcionar por cada una de las marcas que produzca o importe el contribuyente."

EL C. PRESIDENTE: Toda vez que no hay más oradores, para referirse a este asunto. Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si el artículo 19, fracción IV y IX, se encuentra suficientemente discutido.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: En votación económica se consulta si está suficientemente discutido el artículo 19, en las fracciones correspondientes. Por mayoría visible suficientemente discutido, señor Presidente.

EL C. PRESIDENTE: En consecuencia, solicito a la Secretaría proceda a recoger la votación nominal del artículo 19, en las fracciones ya indicadas.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: Se informa a la Presidencia y al Pleno, que se emitieron **59 a favor; 40 en contra; y 4 abstenciones.**

EL C. PRESIDENTE: **Aprobado el artículo 19, fracciones IV y IX,** del proyecto de decreto, por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Especial sobre Producción y Servicios. Aprobado en lo general y en lo particular el decreto, por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Especial sobre Producción y Servicios. Se devuelve a la Cámara de Diputados, para los efectos de lo dispuesto por el inciso e) del artículo 72 constitucional."

## ANEXO 6.- REVISIÓN DE LA LIF EN LA CÁMARA DE SENADORES

"EL C. PRESIDENTE: Solicito a la Secretaría dé lectura a otro oficio de la Cámara de Diputados con el que remite minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: "Secretarios de la Honorable Cámara de Senadores. Tenemos el honor de remitir a ustedes para sus efectos constitucionales el expediente con la minuta proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, aprobada en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. México, D.F., a 31 de diciembre del 2001.

EL C. PRESIDENTE: Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos para su estudio y dictamen correspondiente.

Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, han remitido a esta Mesa Directiva, un dictamen con proyecto de decreto, por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2002.

Solicito a la Secretaría, proceda a darle lectura.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Honorable Asamblea, a las Comisiones que suscriben fue turnado para su estudio y dictamen la minuta con proyecto de decreto que establece la Ley de Ingresos de la Federación. Queda de primera lectura.

EL C. PRESIDENTE: Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen, y se ponga a discusión de inmediato.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Señor Presidente, sí se dispensa.

EL C. PRESIDENTE: Consulte usted a la asamblea en votación económica si autoriza que la discusión se realice en lo general y en lo particular en un solo acto.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Señor Presidente, si se autoriza.

EL C. PRESIDENTE: En consecuencia el dictamen está a discusión. Se pregunta a la asamblea si hay algún orador que quiera hacer uso de la palabra.

EL SEN. FIDEL HERRERA BELTRAN: En virtud de que nuestro grupo Parlamentario tiene la intención de votar el proyecto de dictamen a favor en lo general, formulamos la **reserva del artículo 8º Transitorio del Proyecto de Dictamen que se refiere a esta moción novedosa del llamado impuesto.**

EL C. PRESIDENTE: Para el caso está a discusión el artículo reservado y esta Presidencia solicita, se hace la reserva que anunció el Senador Herrera y se procede a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular de los artículos no reservados para después discutir y en su caso votar el especial que ha sido reservado. Proceda la Secretaría a recoger la votación nominal en lo general y en los artículos no reservados.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Señor Presidente, **se emitieron 106 votos a favor, ninguno en contra.**

EL C. PRESIDENTE: Aprobado el Proyecto de Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002. Procedemos a la discusión del artículo 8º Transitorio que ha sido reservado con anterioridad.

EL SEN. FIDEL HERRERA BELTRAN: Las comisiones que revisamos el Proyecto de Dictamen de Ley de Ingresos, luego de considerar la minuta que la honorable Colegisladora en uso de sus facultades constitucionales, nos hizo llegar fue revisada exhaustivamente y discutida casi de manera simultánea a las deliberaciones que se celebraron con relación a los diversos asuntos contenidos en la iniciativa de impuestos de producción y servicios. Nuestra tesis fundamental junto al compromiso de que el Estado Mexicano tenga finanzas públicas sanas y recursos para atender a las prioridades de la nación, ha sido cuidar a la sociedad y a las familias, nuestra tesis fundamental ha sido que no haya más impuestos. Quisiéramos, por lo menos, concluir este año, evitando que la sociedad y sobre todo las clases medias que sería el objetivo fundamental de la propuesta que está contenida en el artículo 8º Transitorio para crear este impuesto de carácter "suntuario" que incluye desde maquillajes hasta artículos deportivos, pasando por una enorme variedad de servicios en los que se incluyen los de restaurantes y algunos otros sitios de recreación de la juventud como las discotecas es de que, por lo menos este ejercicio lo concluyamos sin crear nuevos impuestos. Por esa razón, **nuestra propuesta es que pudiera ser retirada del Proyecto de Dictamen, la inclusión de este artículo Octavo Transitorio. Nosotros consideramos que este artículo no debe figurar en el Proyecto de Dictamen que está a discusión; y no debe de figurar porque esta Cámara no tiene las facultades para iniciar la legislación en esta materia.**

EL SEN. FAUZI HAMDAN AMAD: En efecto, la lectura del 72, inciso h) de la Constitución es muy clara, pero, resulta que nosotros estamos dictaminando una Minuta que, precisamente, proviene de la Cámara de Diputados, la Ley de Ingresos. Lo que estamos haciendo es **modificar y adicionar** esta Ley de Ingresos, que si no tuviésemos esta facultad, la Cámara Revisora, implicaría de que todas las leyes que por obligación tienen su origen en la Cámara de Diputados, las tuviésemos que aprobar en sus términos íntegramente, en automático y ni siquiera la posibilidad, bajo ese criterio de un desechamiento de la Iniciativa o la Minuta proveniente de la Cámara de

Diputados. Hemos hecho adiciones y modificaciones a la Ley de Ingresos y está, desde luego, incluido este llamado novedoso impuesto, precisamente, a los productos suntuarios, que se inserta dentro del catálogo de los ingresos que la Minuta señala puntualmente y por ende, como adición que hicimos a ella, la descripción del impuesto, su sujeto, su base y su tasa. Pero el hecho de que en el pasado no se haya hecho, eso no significa que adolezca de un vicio de constitucionalidad. De modo que por las Comisiones no deben ustedes temer que esto adolezca de inconstitucionalidad, deben tener la tranquilidad y la certeza de que está debidamente sustentado y fundado en nuestra ley suprema.

EL SEN. RAYMUNDO CARDENAS HERNANDEZ: Para ilustrar a la asamblea, señor Presidente, yo le rogaría que instruya a la Secretaría para que se lea sólo unos cuantos párrafos, los que están señalados, de lo que se está discutiendo ahora.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: A lo que le voy a dar lectura es a la parte expositiva. Número Uno. El impuesto se calculará aplicando la **tasa del 5 por ciento cuando se realicen los actos o actividades siguientes:**

a. La **enajenación** de: Uno, caviar, salmón, salmón ahumado y angulas; Dos, motocicletas de más de 350 centímetros de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor, rines de magnesio y techos móviles para vehículos, así como aeronaves excepto aviones fumigadores; Tres. Perfumes, armas de fuego, artículos para acampar, automóviles para capacidad hasta de 15 pasajeros con precio superior a 250 mil pesos, accesorios deportivos para automóviles, prendas de vestir de sea o piel, excepto zapatos. Relojes con valor superior a 5 mil pesos, televisores con pantalla de más de 25 pulgadas, monitores o televisores de pantalla plana, equipos de sonido con precio superior a 5 mil pesos, equipo de cómputo con precio superior a 25 mil pesos y equipos auxiliares, agendas electrónicas, video cámaras, reproductor de videos, en formato de disco compacto, equipos reproductores de audio y video, con precio superior a 5 mil pesos. Cuatro, oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales, cuyo precio sea superior a 10 mil pesos y lingotes, medallas conmemorativas y monedas mexicanas o extranjeras que no sean de curso legal en México o en su país de origen, cuyo contenido mínimo de oro sea del 80 por ciento, siempre que su enajenación se efectúe con el público en general.

b. La **prestación de los servicios siguientes:**

Uno. Los de instalación de techos móviles para vehículos; Dos. Los que permitan la práctica del goff, la equitación, el polo y el automovilismo deportivo o las actividades deportivas náuticas incluyendo las cuotas de membresía y las demás contraprestaciones que se tengan que erogar por la práctica de esas actividades y el mantenimiento de las instalaciones, los animales y el equipo necesarios; Y Tres. Las cuotas de membresía para restaurantes, centros nocturnos o bares de acceso restringido.

EL SEN. RAYMUNDO CARDENAS HERNANDEZ: La política económica que se siguió en los últimos 20 años, produjo una sociedad en la cual el 10 por ciento de la población concentró, concentra el 40 por ciento del ingreso nacional. El 10 por ciento más rico concentra el 40 por ciento. El 20 por ciento más rico concentra el 60 por ciento del ingreso nacional. Y el 50 por ciento más pobre apenas tiene a su cargo el 16 por ciento de la riqueza nacional. Esa sociedad es la que tenemos que tomar en cuenta para decidir nuestra votación. El PRD siempre ha tomado en cuenta estos datos. Por eso nos oponíamos al IVA en alimentos y medicamentos. En ese sentido iba también

nuestra propuesta de gravar el uso del servicio telefónico. Aquí se ha dicho que se venía a defender a la población. Así como dijo el Senador Herrera, que para fundamentar su reserva del artículo 8, que los artículos contenidos en él, eran los que consumían la clase media. Así se nos dijo, que al tratar de evadir el Impuesto al Servicio Telefónico, se estaba buscando beneficiar a la mayoría. Yo creo que ahora, la posición que vino a plantear Fidel, es la misma, con un subterfugio legaloide, se trata de evitar que los que comen caviar, que los que ponen quemacocos a sus automóviles, que los que consumen estos artículos, sean solidarios con el conjunto en la sociedad. o creo, compañeros y compañeras, sobre todo los del PRI, especialmente a la mayoría que cree sinceramente que en los 20 años anteriores tuvieron una política equivocada; a los compañeros del PRI, que sinceramente creen que la sociedad actual debe ser más justa, yo digo, y les pido a todos ellos, que voten para que este artículo quede en esta ley. Y que si los Diputados creen que invadimos su facultad, sean ellos los que lo digan y no nosotros. Demostremos voluntad para que el 20 por ciento más rico de la población, sea solidario con el resto de la sociedad mexicana.

EL SEN MIGUEL SADOT SANCHEZ CARREÑO: La Fracción Parlamentaria del PRI en el Senado, por mi conducto quiere dejar claro, que de ninguna forma nos opondremos a recurrir a los mecanismos de imposición para lograr equidad y una mejor distribución. Estamos y estaremos de acuerdo, en que debe de haber, no solamente equidad y proporcionalidad en los impuestos. Y que aquellos que tienen mayores ingresos, también participen con una carga fiscal mucho más significativa. Pero en lo que no estamos de acuerdo, es en violentar las disposiciones constitucionales. Podemos dar esto, y seguir el procedimiento que señala la Constitución. De ninguna forma se trata de un recurso legaloide. Está expresa y claramente dispuesto en el Artículo 72 que: en tratándose de impuestos, contribuciones, la cámara de origen a la que le compete la facultad constitucional de iniciar, de proponer esas Iniciativas en esta materia, es la Cámara de Diputados.

EL SEN. DEMETRIO SODI DE LA TIJERA: Si partimos de lo que se acaba de decir, no podríamos cambiar, ni bajar, ni subir ninguna tasa impositiva que nos envía la Cámara de Diputados; no podríamos haber hecho lo que acabamos de hacer, de modificar la Iniciativa de los cigarros o del tabaco. Actualmente ya están gravados los artículos de lujo, ya están gravados todos con el 10 ó 15 por ciento, o con tasa cero, que también es una gravación. Entonces, si podemos cambiar la tasa del cigarro o del alcohol, también podemos cambiar la tasa de estos productos.

EL C. PRESIDENTE: Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si el asunto que se discute, que lo es el artículo Octavo Transitorio, se encuentra suficientemente discutido.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Señor Presidente, suficientemente discutido.

EL C. PRESIDENTE: En consecuencia, pido a la Secretaría proceder a recoger la votación nominal del artículo Octavo Transitorio.

LA SEC. CASTELLANOS CORTES: Señor Presidente, **se emitieron 72 a favor y 33 abstenciones.**

EL C. PRESIDENTE: **Aprobado el artículo Octavo Transitorio** del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002. Aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002. Se devuelve a la Cámara de Diputados para los efectos dispuestos por el inciso E) del artículo 72 constitucional.

A fin de estar en posibilidad de recibir cualquier asunto que nos remita la Colegisladora, esta Presidencia declara un receso para reanudar a las 23:30 horas de este mismo día (RECESO).

Señores Senadores esta Mesa Directiva les informa que en este momento la colegisladora está llevando a cabo la votación de los IEPS y que de inmediato pasará a la Ley de Ingresos, por lo que se prorroga el receso últimamente decretado por 45 minutos con el propósito de que ustedes si desean mantenerse en este recinto así lo estén o de lo contrario regresar con toda puntualidad para decidir lo conducente en 45 minutos. Pero si ustedes consideran que permanecemos en el local sin salir, de parte de la Presidencia de la Mesa Directiva tampoco hay inconveniente. Yo creo que tendremos todos la comprensión al trabajo que está llevando a cabo la Cámara de Diputados y que en unos minutos seguramente tendremos conocimiento de si no hay ninguna remisión hacia nosotros para poder concluir nuestros trabajos y clausurar este período extraordinario de sesiones (RECESO).

Y toda vez que no hay materia que pueda remitirnos la Colegisladora y que se han agotado los asuntos a tratar, solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se dé por leída y aprobada el acta de la Sesión Permanente.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dé por leída y aprobada el acta de la sesión. Si se autoriza que se dé por leída el acta de la sesión anterior.

EL C. PRESIDENTE: Aprobada el acta correspondiente.

LA SEC. GONZALEZ HERNANDEZ: Se les suplica a los presentes ponerse de pie para el acto de la declaratoria de clausura.

EL C. PRESIDENTE: Hoy primero de enero de 2002 la Cámara de Senadores de la Quincuagésima Octava Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, declara concluidos sus trabajos correspondientes al periodo de sesiones extraordinarias del primer receso del segundo año de ejercicio constitucional, al que fue convocado por la Comisión Permanente. (Aplausos). ( SE LEVANTO LA SESION A LAS 02:00 HORAS)".

## ANEXO 7.- CONTENIDO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

### "LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002

#### Capítulo I

#### De los Ingresos y el Endeudamiento Público

**Artículo 1o.** En el ejercicio fiscal de 2002, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran: . . .

<b>4. Impuesto especial sobre producción y servicios:</b>	<b>155,075.</b>
<b>A. Gasolina y diesel.</b>	<b>1</b>
	<b>125,759.</b>
	<b>3</b>
<b>B. Bebidas alcohólicas.</b>	<b>3,183.6</b>

C. Cervezas y bebidas refrescantes.	11,084.3
D. Tabacos labrados.	9,842.2
E. Telecomunicaciones	3,830.8
F. Aguas, refrescos y sus concentrados	1,374.9
<b>11. Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios.</b>	<b>8,751.4...</b>

**Artículo 17.** En materia de **estímulos fiscales**, durante el ejercicio fiscal de 2002, se estará a lo siguiente:

**XII-**Se otorga un estímulo a los productores de agave tequilana weber azul y a los productores de las diversas variedades de agave que marca la Norma Oficial Mexicana que enajenen dicho producto para ser utilizado exclusivamente en la elaboración de tequila y mezcal, en un monto que no podrá exceder de \$3.00 por kilo de agave.

El monto del estímulo deberá ser entregado al productor del agave tequilana weber azul y a las demás variedades que marque la Norma Oficial Mexicana por el adquirente del mismo en el momento en que se pague la contraprestación que corresponda a dicha enajenación, disminuyendo del precio el monto del estímulo a que se refiere esta fracción.

El adquirente considerará el pago del estímulo efectuado al productor de agave tequilana weber azul y a las demás variedades que marque la Norma Oficial Mexicana como un crédito fiscal que podrá disminuir únicamente del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause en la enajenación de tequila y mezcal en los términos del párrafo siguiente, sin que en ningún caso la disminución exceda del 50% del impuesto causado en el mes de que se trate.

El crédito fiscal sólo se podrá disminuir durante los doce meses siguientes a la fecha en que se adquiera el agave, del impuesto que resulte de la enajenación del tequila y mezcal que se produzca a partir de la entrada en vigor de la presente Ley y sobre la cual se pague el impuesto especial sobre producción y servicios a la tasa establecida en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sin que exceda de los límites establecidos en los párrafos anteriores.

Para determinar el monto definitivo del estímulo, los productores dividirán el 50% del impuesto especial sobre producción y servicios causado por la enajenación de tequila y mezcal en el periodo de enero a junio de 2002 entre el número de kilos de agave adquiridos en dicho periodo. La diferencia entre el monto que resulte y el límite máximo de \$4.00 por kilo de agave que no se hubiera pagado al productor del citado agave en el momento de la adquisición, se podrá pagar a partir del mes en que se haga el ajuste a que se refiere este párrafo y se podrá disminuir del impuesto especial de referencia que se cause en la enajenación de tequila y mezcal en los seis meses siguientes, hasta agotarlo, sin que en ningún caso el impuesto a pagar en los citados meses sea inferior al 50% del impuesto causado en el mes de que se trate. En el caso de que el monto pagado al productor de agave exceda del monto que se determine conforme a este párrafo como crédito definitivo, el excedente se disminuirá del crédito al que tengan derecho los productores de tequila y mezcal en el segundo semestre del ejercicio, en los términos de esta fracción. El mismo procedimiento se seguirá para determinar el estímulo definitivo correspondiente al

periodo de julio a diciembre de 2002. En el caso de que el crédito correspondiente al segundo semestre exceda del monto máximo definitivo que corresponda a dicho periodo en los términos de este párrafo, el excedente se pagará conjuntamente con la declaración que presenten los productores de tequila y mezcal en el mes de febrero de 2003, actualizado y con los recargos correspondientes desde el mes en que se aplicó en exceso el crédito otorgado en este artículo y hasta la fecha en que el mismo se pague.

Los productores de agave tequilana weber azul y a las demás variedades que marque la Norma Oficial Mexicana considerarán como ingreso acumulable para los efectos del impuesto sobre la renta el monto del estímulo fiscal percibido en los términos de esta fracción.

Los adquirentes del agave tequilana weber azul y a las demás variedades que marque la Norma Oficial Mexicana deberán reportar mensualmente a las autoridades fiscales el volumen y valor del agave adquirido en el mes inmediato anterior, así como el monto pagado del estímulo a que se refiere esta fracción, por productor de agave.

Los beneficiarios de los estímulos previstos en las fracciones VI, X, XI y XII del presente artículo, quedarán obligados a proporcionar la información que les requieran las autoridades fiscales dentro del plazo que para tal efecto le señalen.

Los beneficios que se otorgan en las fracciones VI, VII, y VIII del presente artículo, no podrán ser acumulables con ningún otro estímulo fiscal establecido en esta Ley. Tratándose de los estímulos establecidos en las fracciones X y XI del mismo podrán ser acumulables entre sí, pero no con los demás estímulos establecidos en la citada Ley.

Con independencia de lo dispuesto en el párrafo anterior, el beneficio que se otorga en la fracción XII de este artículo podrá ser acumulable con cualesquiera otro estímulo fiscal.

Los estímulos que se otorgan en el presente artículo están condicionados a que los beneficiarios de los mismos cumplan con los requisitos que para cada estímulo establece la presente Ley.

Se faculta al Servicio de Administración Tributaria para emitir las reglas generales que sean necesarias para la obtención de los beneficios previstos en este artículo. . .

**Artículo Octavo Transitorio.** Se establece un impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios a cargo de las personas físicas y las morales que en el territorio nacional realicen las actividades que en el mismo se mencionan, cuando se lleven a cabo con el público en general:

- a) Enajenen bienes.
- b) Presten servicios.
- c) Otorguen el uso o goce temporal de bienes muebles.
- d) La importación de los bienes a que se refiere la fracción I de este artículo, cuando se realice por el consumidor final.

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señale este artículo la tasa que se establece en la fracción I. El impuesto al valor agregado y el que se establece en este artículo en ningún caso se considerarán que forman parte de dichos valores.

El cobro que el contribuyente haga de una cantidad equivalente al impuesto que se establece, a quien adquiera el bien, reciba el servicio o use o goce temporalmente el bien mueble, no se entenderá violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.

Se considera que la enajenación de bienes, la prestación de servicios y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes muebles, se llevan a cabo con el público en general, cuando en los comprobantes que se expidan por las actividades de que se trate, no se traslade en forma expresa y por separado el impuesto al valor agregado que se cause con motivo de dichas actividades o cuando los contribuyentes expidan por dichas operaciones los comprobantes simplificados, de conformidad con lo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

La aplicación de este impuesto se sujetará a lo siguiente:

I. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 5%, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

**a)- La enajenación de:**

- 1).- Caviar, salmón ahumado y angulas;
- 2).- Motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esqui acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor, rines de magnesio y techos móviles para vehículos así como aeronaves, excepto aviones fumigadores.
- 3).- Perfumes; armas de fuego; artículos para acampar; automóviles con capacidad hasta de 15 pasajeros con precio superior a \$250,000.00; accesorios deportivos para automóviles; prendas de vestir de seda o piel, excepto zapatos; relojes con valor superior a \$5,000.00; televisores con pantalla de más de 25 pulgadas; monitores o televisores de pantalla plana; equipos de sonido con precio superior a \$5,000.00; equipo de cómputo con precio superior a \$25,000.00 y equipos auxiliares; agendas electrónicas; videocámaras; reproductor de videos en formato de disco compacto; equipos reproductores de audio y video con precio superior a \$5,000.00
- 4).- Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales cuyo precio sea superior a \$10,000.00 y lingotes, medallas conmemorativas y monedas mexicanas o extranjeras que no sean de curso legal en México o en su país de origen, cuyo contenido mínimo de oro sea del 80%, siempre que su enajenación se efectúe con el público en general.

**b) La prestación de los servicios siguientes:**

- 1).- Los de instalación de techos móviles para vehículos;
- 2).- Los que permitan la práctica del golf, la equitación, el polo, el automovilismo deportivo o las actividades deportivas náuticas, incluyendo las cuotas de membresía y las demás contraprestaciones que se tengan que erogar por la práctica de esas actividades y el mantenimiento de las instalaciones, los animales y el equipo necesarios;
- 3).- Las cuotas de membresía para restaurantes, centros nocturnos o bares, de acceso restringido;
- 4).- Los de bares, cantinas, cabarés, discotecas, así como de restaurantes en los que se vendan bebidas alcohólicas, excepto cerveza y vino de mesa, ya sea en el mismo local o en uno anexo que tenga conexión directa del lugar de consumo de bebidas alcohólicas al de alimentos aun cuando ambos pertenezcan a contribuyentes diferentes. Tratándose de establecimientos en donde se

proporcionen servicios de hospedaje y de alimentos y bebidas por un precio integrado, se considerará que el valor de estos últimos corresponde al 40% de la contraprestación cobrada, sobre la que se aplicará la tasa del 5%.

**c) El uso o goce temporal de:**

- 1).- Aeronaves, excepto aviones fumigadores.
- 2).- Motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor.
- 3).- Los bienes a que se refiere el subinciso 3 del inciso a) de esta fracción, en su caso. . .

V. Para los efectos de este artículo, se entiende por **enajenación**, además de lo señalado en el Código Fiscal de la Federación, el faltante de bienes en los inventarios de las empresas. No se considerará enajenación, la transmisión de propiedad que se realice por causa de muerte. Tampoco se considera enajenación la donación y los obsequios que efectúen las empresas con fines de promoción, siempre que sean deducibles o no acumulables para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En la enajenación de bienes el impuesto se causa en el momento en que efectivamente se cobren las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas.

VI. Para los efectos de este artículo, se considera **prestación de servicios:**

- a) La prestación de obligaciones de hacer que realice una persona a favor de otra, cualquiera sea el acto que le dé origen y el nombre o clasificación que a dicho acto le den otras leyes.
  - b) Toda otra obligación de dar, de no hacer o de permitir, asumida por una persona en beneficio de otra, siempre que no esté considerada como enajenación o uso o goce temporal de bienes muebles.
- I. Para los efectos de este impuesto se entiende por **uso o goce temporal de bienes muebles**, el arrendamiento, el usufructo y cualquier otro acto, independientemente de la forma jurídica que al efecto se utilice, por el que una persona permita a otra usar o gozar temporalmente dichos bienes, a cambio de una contraprestación. . ."

## **ANEXO 8.- CONTENIDO DE LA LIESPS**

### **"Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.**

**Artículo 1º.-** Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:

- I. La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación, definitiva, de los bienes señalados en esta Ley.

**II. La prestación de los servicios señalados en esta Ley.**

El impuesto se calculará aplicando los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2º del mismo. . .

**Artículo 2º.** Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicaran las tasas siguientes:

- I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:
- A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:**
    - 1. Con una graduación alcohólica de hasta 13.5 G.L.....25%
    - 2. Con una graduación alcohólica de más de 13.5 y hasta 20º G.L.  
.....25%
    - 3. Con una graduación alcohólica de más de 20º G.L .....25%
  - B) Alcohol y alcohol desnaturalizado.**
  - C) Tabacos labrados:**
    - 1. Cigarros.....110%
    - 2. Puros y otros tabacos labrados.....20%
  - D) Gasolinas:** la tasa que resulte para el mes que se trate en los términos de los artículos 2o.-A y 2º.-B de esta Ley.
  - E) Diesel;** la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de los artículos 2o.-A y 2º.-B de esta Ley.
  - F) Gas natural para combustión automotriz;** la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos del artículo 2o.-C de esta Ley.
  - G) Aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña.....20%**
    - ii) Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expandan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña.....20% . . .**

**Artículo 3º-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- I. Bebidas con contenido alcohólico, las bebidas alcohólicas y bebidas refrescantes, de acuerdo a lo siguiente:
- a) Bebidas alcohólicas, las que a la temperatura de 15º centígrados tengan una graduación alcohólica de más de 3º. G.L., incluyendo el agua ardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas aún cuando tengan una graduación alcohólica mayor.
  - b) Bebidas refrescantes, las elaboradas con un mínimo de 50% a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiéndose adicionar agua, bióxido de carbono o agua carbonatada, jugo de frutas, extracto de frutas, aceites esenciales, ácido cítrico, azúcar, ácido benzoico o ácido sórbico, o sus sales como conservadores, así como aquéllas que se elaboran de destilados alcohólicos diversos de los antes señalados.
- II. Cerveza, la bebida fermentada, elaborada con malta de cebada, lúpulo, levadura y agua, o con infusiones de cualquier semilla farinácea procedente de framíneas o leguminosas, raíces o frutos feculentos o azúcares como adjuntos de la malta, con adición de lúpulo o sucedáneos de éste.
- III. . . .

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. Tabacos labrados:

a) Cigarros, los cigarros con o sin filtro, elaborados con mezcla de tabacos rubios o de tabacos oscuros, envueltos con papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco;

b) Puros, los tabacos labrados confeccionados y enrollados al 100% con hojas de tabaco o cualquier otra sustancia que contenga tabaco;

c) Otros tabacos labrados, los que no estén comprendidos en los incisos anteriores. Se consideran tabacos labrados, entre otros, a los tabacos cernidos, picados, de hebra, de mascar, así como el rapé.

IX. ...

X. ...

XI. ...

XII. ...

XIII. ...

XIV. Aguas naturales y minerales, gasificadas, que contengan sustancias minerales o electrolitos, purificadas y siempre que estén envasadas, incluyendo las que se encuentren mineralizadas artificialmente.

XV. Refrescos, las bebidas no fermentadas, elaboradas con agua, agua carbonatada, extractos o esencias de frutas, saborizantes o con cualquier otra materia prima, gasificados o sin gas, pudiendo contener ácido cítrico, ácido benzoico o ácido sórbico o sus sales como conservadores, siempre que contengan fructuosa.

XVI. Bebidas hidratantes o rehidratantes, las bebidas o soluciones que contienen agua y cantidades variables de carbohidratos o de electrolitos. .

**Artículo 8o.-** no se pagará el impuesto establecido en esta Ley:

I. Por las enajenaciones siguientes:

a) ...

b) ...

c) ...

d) Las de cerveza, bebidas refrescantes, puros y otros tabacos labrados, así como las de los bienes que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de esta Ley, que se efectúen al público en general, salvo que el enajenante sea fabricante, productor, envasador, distribuidor o importador de los bienes que enajene. No gozaran del beneficio establecido en este inciso, las enajenaciones de los citados bienes efectuadas por comerciantes que obtengan la mayor parte del importe de sus ingresos de enajenaciones a personas que no forman parte del público en general. No se consideran operaciones efectuadas con el público en general cuando por las mismas se expidan comprobantes que cumplan con los requisitos a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación.

e) Las bebidas alcohólicas que se efectúen al público en general para su consumo en el mismo lugar o establecimiento en que se enajenen, siempre que dicha enajenación se realice exclusivamente por copeo y quien las

enajene no sea fabricante, productor, envasador e importador. Sólo será aplicable la exención a que se refiere éste inciso, cuando se de cumplimiento a la obligación establecida a la fracción XVIII del artículo 19 de esta Ley (esto es, destruir los envases que contenían las bebidas inmediatamente después de que se haya agotado su contenido).

- f) Las de los bienes a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de esta Ley siempre que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña. . . "

## **ANEXO 9.- DECRETO PRESIDENCIAL DE 5 DE MARZO DE 2002**

### **"PODER EJECUTIVO.**

#### **SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.**

**DECRETO** por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplia el estímulo fiscal que se menciona.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUEZADA.** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 39, fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación, y

#### **CONSIDERANDO**

Que es necesario evitar que con la aplicación del impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación o importación, entre otros, de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes, se otorgue un trato desfavorable a esta rama de la industria en el país, motivo por el cual se estima necesario eximir totalmente del pago de dicho impuesto, de manera temporal, en los casos a que se refiere este decreto.

Que igualmente, es conveniente evitar que mediante la aplicación de la tasa del 60% del impuesto especial sobre producción y servicios a la importación o enajenación de bebidas con graduación alcohólica de más de 20º G.L., se afecte a la industria nacional elaboradora de bebidas alcohólicas, ya que al elevarse el valor en el mercado nacional de dichos bienes, se hace mas lucrativo su contrabando, además de que se podría propiciar la elaboración clandestina o adulteración de las mencionadas bebidas alcohólicas con el consiguiente riesgo a la salud de los consumidores, siendo por ello necesario eximir parcialmente del pago de la mencionada contribución a la importación o enajenación de los bienes señalados.

Que en el pasado reciente el agave utilizado para la elaboración del tequila ha incrementado de manera importante su precio, al generarse una baja en su cultivo por razones meteorológicas imprevistas, ocasionando con ello que la industria nacional de este producto se vea afectada en sus costos de producción, originando un riesgo en el sostenimiento económico de esta rama de actividad, por lo que resulta necesario elevar el límite máximo del estímulo por kilo de agave establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002.

Que de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables en el presente año, el servicio o suministro de agua para uso doméstico está afecto al pago del impuesto al valor agregado con la tasa general que establece la ley de la materia situación que afecta la economía de las familias, por lo que se hace necesario atenuar su impacto económico, eximiendo totalmente para ello a los contribuyentes del pago de dicho impuesto al servicio mencionado, y

Que es necesario evitar que la aplicación al impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios establecidos en el Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, afecte la venta de los bienes por los que se deba pagar el impuesto mencionado, que se realice por los residentes en el Estado de Baja California y en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, toda vez que los consumidores en esas zonas podrían desplazarse hacia las ciudades y poblaciones limítrofes de los países vecinos, para adquirir bienes similares en detrimento del comercio establecido en dicho Estado y franjas mencionadas, por lo que resulta conveniente eximir totalmente del pago de dicha contribución a las enajenaciones señaladas, a excepción de los automóviles gravados por dicho impuesto, ya que se trata de bienes que no pueden ser importados por el consumidor final, he tenido a bien expedir el siguiente

#### DECRETO

**Artículo Primero.-** Se exime totalmente a los contribuyentes del pago del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por la importación o enajenación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña; así como de jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expidan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2º de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Los contribuyentes que apliquen la exención mencionada, no trasladarán cantidad alguna por concepto impuesto especial sobre producción y servicios en la enajenación de los bienes a que se refiere el párrafo anterior.

**Artículo Segundo.** Se exime en una sexta parte a los contribuyentes del pago del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por la importación o enajenación de bebidas con graduación alcohólica de más de 20º G.L., a que se refiere el subinciso 3 del inciso A), de la fracción I del artículo 2º de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Para calcular el impuesto, ya incluida la exención parcial a que se refiere el párrafo anterior, los contribuyentes aplicarán el factor del 0.5 a los valores de los actos o actividades que correspondan. Dicha cantidad será el monto del impuesto y el importe que los contribuyentes trasladarán a los adquirentes de los bienes.

Quienes se acojan a la exención que se establece en este artículo, sólo podrán disminuir los créditos fiscales previstos en el artículo tercero del presente Decreto y en la fracción XII del artículo 17 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, hasta por el 50% del impuesto especial sobre producción y servicios causado por la enajenación que se realice de tequila o mezcal, reducido con el importe de la exención prevista en éste artículo.

**Artículo Tercero.** Se amplía hasta en \$2.00, el monto máximo del estímulo establecido en la fracción XII del artículo 17 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, otorgado a los productores de agave tequilana weber azul que marca la Norma Oficial Mexicana, utilizando exclusivamente para la elaboración de tequila para que la cantidad que puedan acreditar los adquirentes del agave tequilana weber azul para producir tequila pueda ser, en lugar de hasta \$4.00, hasta de \$6.00 por kilo de agave.

**Artículo Cuarto.** Se exime totalmente a los contribuyentes del pago del impuesto al valor agregado que se cause por el servicio o suministro de agua para uso doméstico.

Los contribuyentes que apliquen la exención mencionada, no trasladarán cantidad alguna por concepto del impuesto al valor agregado en la prestación del servicio a que se refiere el párrafo anterior.

Así mismo, dichos contribuyentes no acreditarán el impuesto al valor agregado que hayan pagado con motivo del traslado efectivo de dicho impuesto por las inversiones y erogaciones así como el propio impuesto mencionado que hayan pagado con motivo de las importaciones, realizadas para proporcionar el servicio o suministro de agua para uso doméstico.

**Artículo Quinto.** Se exime totalmente a los contribuyentes del pago del impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios a que se refiere la fracción I, inciso a) del Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, que se cause por la enajenación de caviar, 1).- Caviar, salmón ahumado y angulas; motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor, rines de magnesio y techos móviles para vehículos así como aeronaves, excepto aviones fumigadores; perfumes; armas de fuego; artículos para acampar; accesorios deportivos para automóviles; prendas de vestir de seda o piel, excepto zapatos; relojes con valor superior a \$5,000.00; televisores con pantalla de más de 25 pulgadas; monitores o televisores de pantalla plana; equipos de sonido con precio superior a \$5,000.00; equipo de cómputo con precio superior a \$25,000.00 y equipos auxiliares; agendas electrónicas; videocámaras; reproductor de videos en formato de disco compacto; equipos reproductores de audio y video con precio superior a \$5,000.00; oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales cuyo precio sea superior a \$10,000.00 y lingotes, medallas conmemorativas y monedas mexicanas o extranjeras que no sean de curso legal en México o en su país de origen, cuyo contenido mínimo de oro sea del 80%, siempre que su enajenación se efectúe con el público en general, cuando se realice por residentes en el Estado de Baja California y en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, siempre que la entrega material de los bienes se lleve a cabo en los lugares geográficos citados. La exención prevista en este artículo no será tratándose de la enajenación de automóviles con capacidad hasta de 15 pasajeros con precio superior a \$250,000.00.

Los contribuyentes que apliquen la exención mencionada, no deberán cobrar cantidad alguna por concepto del impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios en la enajenación de los bienes a que se refiere el párrafo anterior.

Para los efectos de éste artículo, se consideran residentes en el Estado de Baja California y en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país:

1. Los contribuyentes con uno o varios locales o establecimientos en los lugares geográficos, mencionados, por lo que se refiere a las enajenaciones que realicen en dichos locales o establecimientos;
2. Los comitentes u otras personas que realicen las enajenaciones en los lugares geográficos mencionados, por conducto de comisionistas o personas que actúe por cuenta ajena, con locales o establecimientos en dichos lugares.

#### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** El artículo Primero de este Decreto entrará en vigor hasta el 30 de septiembre de 2002.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cuatro días del mes de marzo de dos mil dos.- Vicente Fox Quesada.-  
Rubrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.-  
Rúbrica."

## BIBLIOGRAFÍA.

- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel.** *"Obligaciones Civiles"*. 4ª. Edición. México. Editorial Harla. 1997.
- BARRAGAN BARRAGAN, José.** *"Algunos Apuntes para la Historia del Refrendo Ministerial. Un Ejemplo de Vinculación Jurídica"*. 1ª. Edición. México. Universidad de Guadalajara. 1996.
- CAMPOS PALOMA, Biglino.** *"Los Vicios en el Procedimiento Legislativo"*. 1ª. Edición. Madrid, España. Centro de Estudios Constitucionales. 1991.
- CALDERON, José María.** *"Génesis del Presidencialismo en México"*. 5ª. Edición. México. Ediciones El Caballito. 1985.
- CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia.** *"Elementos de Técnica Legislativa"*. Serie Doctrina Jurídica. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000.
- CARDENAS GRACIA, Jaime F.** *"Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional"*. S/E. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000.
- CARPIZO, Jorge.** *"La Constitución Mexicana de 1917"*. 11ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998.
- CASTRO, Juventino V.** *"El Artículo 105 Constitucional"*. S/E. México. Editorial Talleres de Abastecedora de Impresos Abisa, S.A. de C.V. 1996.

**DE LA GARZA, Sergio Francisco.** *"Derecho Financiero Mexicano"*. 18ª Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1994.

**FAYA VIESCA, Jacinto.** *"Administración Pública Federal. La Nueva Estructura"*. 2ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1983.

**FIX-ZAMUDIO, Héctor.** *"Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano"*. 2ª. Edición. México. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1998.

**FLORES ZAVALA, Ernesto.** *"Finanzas Públicas Mexicanas"*. 32ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998.

**FRAGA, Gabino.** *"Derecho Administrativo"*. 33ª. Reimpresión. México. Editorial Porrúa, S.A. 1994.

**GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo.** *"Introducción al Estudio del Derecho"*. 50ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1999.

**LUQUI, Juan Carlos.** *"La Obligación Tributaria"*. 1ª. Edición. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Depalma. 1989.

**MARTINEZ MORALES, Rafael I.** *"Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos"*. Volumen 3. México. Editorial Harla. 1999.

----- *"Derecho Administrativo. Primer Curso"*. 1ª. Edición. México. Editorial Harla. 1991.

**MORENO, Daniel.** *"Derecho Constitucional Mexicano"*. 12ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1993.

**OVALLE FAVELA, José.** *"Derecho Procesal Civil"*. 7ª Edición. México. Editorial Harla. 1995.

**PEREZ DE LEÓN E., Enrique.** *"Notas de Derecho Constitucional y Administrativo"*. 14ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1993.

**PEREZNIETO CASTRO, Leonel y LEDEZMA MONGRAGÓN, Abel.** *"Introducción al Estudio del Derecho"*. 2ª. Edición. México. Editorial Harla. 1992.

**SALINAS ARRAMBIDE, Pedro.** *"La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario. Volumen XII"*. 2ª Reimpresión. México. Tribunal Fiscal Federal. Colección de Estudios Jurídicos. 1993.

**SANCHEZ BRINGAS, Enrique.** *"Derecho Constitucional"*. 3ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998.

**SANCHEZ GOMEZ, Narciso.** *"Derecho Fiscal Mexicano"*. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1999.

**SERRA ROJAS, Andrés.** *"Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer curso"*. 16ª. Edición, México. Editorial Porrúa, S.A. 1994.

**TENA RAMIREZ, Felipe.** *"Leyes Fundamentales de México, 1808-1995"*. 19ª Edición actualizada. México. Editorial Porrúa, S.A. 1995.

----- *"Derecho Constitucional Mexicano"*. 32ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998.

**VERGARA TEJADA, José Moisés.** *"Práctica Forense en Materia de Amparo"*. 3ª. Reimpresión. México. Angel Editor. 1998.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- **ARTEAGA NAVA, Elizur.** *"Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional"*. S/E. México. Editorial Harla. 1999.
- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** *"Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo"*. 3ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1992.
- **FERNANDEZ VAZQUEZ, Emílio.** *"Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional y Fiscal"*. 1ª. Edición. Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea. 1981.
- *"Enciclopedia Jurídica Civitas. Enciclopedia Jurídica Básica"*. 1ª. Edición. Madrid. Editorial Civitas. 1995.
- **MONTOYA MELGAR, Alfredo.** *"Enciclopedia Jurídica Básica"*. Madrid, España. Editorial Civitas. 1995.
- *"Enciclopedia Jurídica Omeba"*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1968.
- **COUTURE, Eduardo J.** *"Vocabulario Jurídico"*. 5ª. Reimpresión. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Depalma. 1993.
- *"Vocabulario Jurídico Redactado por Profesores de Derecho, Magistrados y Jurisconsultos Franceses."* 8ª. Reimpresión. Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1986.

11/11

## HEMEROGRAFÍA

- Revista Peruana de Derecho Público. Año 1. No. 1. Julio-Diciembre, 2000.
- Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Cuestiones Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 1. Julio - Diciembre, 1999.

## DOCUMENTOS OFICIALES.

- *"Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IX". CÁMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA. 4ª. Edición. México. Miguel Angel Porrúa. 1994.*
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados, del treinta y treinta y uno de Diciembre de dos mil uno.
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores, del treinta y uno de Diciembre de dos mil uno.

## LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **DELGADO MOYA, Rubén.** "Ley de Amparo Comentada". Editorial Sista. México. 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para el año 2002.
- Código Fiscal de la Federación para el 2002.
- "Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de marzo de dos mil dos.

### **DISCOS COMPACTOS.**

- **"Jurisconsulta 2001"**. Jurisprudencias y Tesis Aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-2001. Actualizada a Mayo de 2001.
- **"IUS 2002"**. JURISPRUDENCIA Y Tesis Aisladas de junio de 1917 a abril de 2002, e Informe de Labores 2001. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- **"Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad"**. Esquemas, Jurisprudencia y Formularios.
- **"Apéndice al Semanario Judicial de la Federación"**. Julio de dos mil dos.