

870109

31

26

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela de Derecho



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

**"LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD
CONFERIDA AL EJECUTIVO FEDERAL EN LA LEY
DE INGRESOS DEL ESTADO"**

TESIS PROFESIONAL

que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

MARTIN ARTURO SOTO JUAREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION - - - - -	1
HIPOTESIS - - - - -	2
CAPITULO I - - - - -	4
I.1 El Sistema Mexicano de autorización de los Ingresos del Estado - - - - -	5
I.2 Naturaleza Jurídica de las Leyes de Ingreso - - - - -	6
I.3 Clasificación de los Ingresos Públicos del Estado, Ingresos Tributarios y Grupo de Ingresos Financieros - - - - -	7
I.4 La Iniciativa de la Ley de Ingresos - - - - -	8
I.5 Discusión y aprobación de la Ley de Ingresos - - - - -	11
CAPITULO II - - - - -	12
II.1 Facultades del Congreso, aspectos generales - - - - -	13
II.2 Sobre las materias que al Congreso le están reservadas expresamente para legislar - - - - -	15
II.3 Facultades de las Cámaras en Materia <u>Na</u> cendaria - - - - -	15
CAPITULO III - - - - -	17
III.1 El Empréstito y la Deuda Pública - - - - -	18
III.2 Régimen Constitucional del Empréstito - - - - -	19

	Pág.
III.3 Régimen Legal de los Créditos Públicos	20
III.4 La Deuda Pública Nacional - - - - -	20
III.5 La Ley General de Deuda Pública - - - -	20
III.6 Principios Constitucionales sobre la - Deuda Pública - - - - -	22
III.7 El Régimen de la Deuda Pública Nacio-- nal - - - - -	23
III.8 Programación de la Deuda Pública - - -	24
III.9 La Contratación de Financiamientos del Gobierno Federal - - - - -	26
 CAPITULO IV - - - - -	 27
IV.1 El Presupuesto de Egresos - - - - -	28
IV.2 Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos - - - - -	29
IV.3 Control Legislativo del Presupuesto - -	30
IV.4 Contaduría Mayor de Hacienda, Control - Legislativo en México - - - - -	31
 CAPITULO V - - - - -	 32
V.1 La Cuenta Pública - - - - -	33
V.2 Rendición de la Cuenta Pública - - - -	33
V.3 Revisión de la Cuenta Pública - - - - -	34
V.5 Responsabilidades en el Manejo del Presu puesto - - - - -	35
 CAPITULO VI - - - - -	 36
CONCLUSIONES - - - - -	37

Pág.

SOLUCION A PROPONER Y FUNDAMENTO LEGAL - - - -	39
BIBLIOGRAFIA BASICA - - - - -	45

I N T R O D U C C I O N

En materia hacendaria federal y del Distrito Federal, hay tres actos del Presidente que revisten especial importancia; estos actos deben de ser aprobados ya sea por el Congreso o por la Cámara de Diputados, y son: EL PRE SUPUESTO DE EGRESOS, LA LEY DE INGRESOS, Y LA CUENTA PUBLICA.

Respecto a ellos, el poder legislativo tiene o ejerce lo que se ha denominado el "poder de bolsa" (1), - es decir; "que el ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un peso, si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo", ésto es de principal importancia.

Recordemos que una de las luchas del incipiente constitucionalismo, tuvo como objeto que los reyes no tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que fuera necesario para ejercer dichos actos, la aprobación de los parlamentos.

En el desarrollo del presente trabajo de tesis, examinaremos algunos de éstos tres actos hacendarios, en los cuales tiene intervención el poder ejecutivo y el legislativo, y el por qué es importante analizar las consecuencias de la Ley de Ingresos en manos del Ejecutivo, ya que la Ley de Ingresos no es una Ley idónea para facultar al Ejecutivo, ya que ésta es prácticamente un catálogo de conceptos por recaudar.

(1) Carpizo M. Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI 5a. Edición, Pág. 145.

H I P O T E S I S

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD CONFERIDA AL
EJECUTIVO FEDERAL DE LA LEY DE INGRESOS
DE LA FEDERACION.

La Ley de Ingresos de la Federación (2) en su Artículo 3º., párrafo II dispone: "Asimismo, se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan". Por lo que contraviene el Artículo 73 Fracción VIII Constitucional, que dispone: "El Congreso tiene la facultad.... para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda Nacional".

El citado Precepto de la Ley de Ingresos es inconstitucional, ya que se está delegando al Ejecutivo atribuciones de carácter impositivo, y éstas son facultades expresas del Congreso. Además es claro la forma en que, con la citada disposición, el Congreso está claudicando del poder y facultad sobre política fiscal, empréstitos, gasto y deuda pública en manos del Ejecutivo Federal, y de antemano declara que no va a ejercer sus funciones de control que en tales aspectos le atribuye la Constitución. Lo anterior como el síntoma más grave y alarmante de la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo.

(2) Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1986.

Resulta fundamental, para el desarrollo y comprensión del punto en que se sostiene la presente Tesis, recordar que el Poder Legislativo, tiene facultades expresas por la Constitución Federal para legislar sobre política fiscal, empréstitos, gasto y deuda pública; y que la citada facultad expresa, es el resultado de la actividad legislativa del poder constituyente, a diferencia de la disposición que se sostiene como anticonstitucional en la presente tesis, está creada por el órgano constituido, por lo que en elemental lógica jurídica el poder constituido no puede apartarse de los lineamientos señalados por el poder constituyente respecto a facultades expresas otorgadas inicialmente al Congreso de la Unión.

Teniendo los anteriores antecedentes, podremos apreciar en el desarrollo del presente trabajo de Tesis, cómo las facultades del Poder Legislativo conforme la Constitución Federal, resultan puntos medulares para sostener la Tesis en cuestión; por lo que resulta una aberración jurídica encontrar una disposición contraria en la que el propio Congreso de la Unión viola la Constitución General de la República, contra todo lo que en Doctrina Constitucional se pudiera sostener respecto a la teleología de un Poder Legislativo.

Conforme se desarrollan los temas que integran el presente trabajo de tesis, se precisan los actos que en materia Hacendaria Federal constituyen el mencionado "Poder de Bolsa" (3) que tiene el Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, temas que en su conjunto y en su finalidad se justifican por la inconstitucionalidad que se pretende demostrar como objeto de la presente Tesis.

(3) Carpizo M. Jorge, Obra citada.

C A P I T U L O I

EL SISTEMA MEXICANO DE AUTORIZACION

DE LOS

INGRESOS DEL ESTADO

C A P I T U L O I

EL SISTEMA MEXICANO DE AUTORIZACION

DE LOS

INGRESOS DEL ESTADO

I. 1.- La Constitución Federal confiere facultad al Congreso de la Unión, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, del artículo 73 fracción VII y del artículo 72 inciso H), se desprende - la conclusión apoyada por la práctica, en el sentido de que la Ley de Ingresos debe ser discutida primeramente por la Cámara de Diputados, y posteriormente por la Cámara de Senadores.

Se puede definir, a la Ley de Ingresos de la Federación, como el Acto Legislativo, que determina los Ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado. Los constituye por lo general, - una lista de conceptos en virtud de los cuales, puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar, salvo casos - excepcionales los elementos de los diversos impuestos: Sujeto, Hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen y solo establece que en determinado ejercicio Fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos, que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.

En otras palabras Gabino Fraga expresa: "La

Ley General que anualmente se expide con el nombre de Ley de Ingresos, no contiene sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en el año Fiscal. Colateralmente a ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva - el mismo concepto del impuesto" (4).

NATURALEZA JURIDICA DE LAS LEYES DE INGRESO

I. 2.- Cabe señalar, que en la Ley de Ingresos se contiene además, de los Ingresos Tributarios, otros no Tributarios, como los productos y los aprovechamientos; respecto a estos ingresos, nos parece mas aceptable la opinión de JEZE: "En el sentido de que respecto a ellos es insignificante, ya que carece de sentido por no surgir del mismo autorizaciones creadoras o recaudadoras, pues respecto a ellos no puede extenderse la calificación de Contribuciones a que se hace mención en los artículos 73 fracción - VII y 74 fracción IV de la Constitución General de la República, y en consecuencia, para que puedan percibirse este tipo de ingresos de la Ley de Ingresos es completamente indiferente a tal grado que si en la Ley de Ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año Fiscal siguiente no debe aplicarse la Ley Especial que sobre el particular ha regido" (5).

"Esto significa que en realidad el Congreso solo se vale de un procedimiento práctico, para evitarse la

(4) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Pág. 226.

(5) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Pág. 266.

tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación de impuestos que haya regido en años anteriores, pues en consecuencia se conserva el concepto que desarrolla las leyes especiales, ésta deben entenderse incorporadas a la Ley de Ingresos que anualmente les imprime su vigencia. En esas condiciones esta Ley General no solamente otorga una Autorización, no solo es como según se pretende un acto condición, sino que tiene todos los caracteres de un acto Legislativo desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, caracteres que no pierde según tuvimos oportunidad de demostrarlo anteriormente, por el hecho de su valor temporal" (6).

Valdez Villarreal sostiene que: "Las contribuciones que no están comprendidas en la Ley de Ingresos entran en suspensión de Vigencia y solamente obligan a los particulares los que aparecen en la Ley de Ingresos" (7).

Estando de acuerdo con Fraga en lo que se refiere a los ingresos que tiene un carácter tributario, por ser generadores de obligaciones Ex-lege, por lo que también es de sostenerse el criterio de Fraga en lo que respecta a los empréstitos por lo que se requiere la autorización del Congreso de la Unión (artículo 73 fracción VIII de la Constitución General de la República).

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS PUBLICOS DEL ESTADO INGRESOS TRIBUTARIOS Y GRUPO DE INGRESOS FINANCIEROS.

I. 3.- Respecto a los ingresos Tributarios, se mencionan impuestos, derechos, productos, aprovechamien-

(6) Fraga Gabino, Obra citada, Pág. 266.

(7) Valdez Villarreal Miguel, Principios Constitucionales - que regulan las Contribuciones, E.D.P.C. Pág. 338.

tos, aportaciones de Seguridad Social, contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación y accesorios de estos ingresos.

Por lo que se refiere a los ingresos financieros, éstos provienen de las diversas fuentes de financiamiento, necesarias para integrar las exigencias del presupuesto nacional, precisando que en este renglón se comprenden los empréstitos, la emisión de moneda, la emisión de bonos de deuda pública, la amortización y conversión de la deuda pública, moratorias y renegociaciones, devaluaciones, revaluaciones, expropiaciones, decomisos y nacionalizaciones, por lo que se pudieran clasificar a su vez, como ingresos extraordinarios con la finalidad de hacer frente a necesidades urgentes e imprevistas, recurriendo con frecuencia a los empréstitos públicos o montos adicionales de financiamiento, incluyendo emisiones de moneda para cubrir estos gastos, lo anterior constituye un punto fundamental en el desarrollo de la presente tesis, es decir, los ingresos financieros o extraordinarios, cuestionando su constitucionalidad para obtenerlos conforme la Ley de Ingresos Federal.

LA INICIATIVA DE LA LEY DE INGRESOS.

I. 4.- La Constitución Federal de 1857 en su artículo 69 concedía de manera expresa al Ejecutivo Federal el derecho de Iniciativa de la Ley de Ingresos, por considerar que el poder Ejecutivo estaba en condiciones mejores que el propio Legislativo para conocer las condiciones particulares y económicas del país y, por consecuencia, de terminar las posibilidades del mismo, para contribuir a los fondos públicos.

En 1917 el citado precepto desapareció de la Constitución y en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal actual se consagra expresamente la iniciativa del Ejecutivo para promover la Ley de Ingresos como una obligación a su cargo en los siguientes términos:

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las corrientes iniciativa de la Ley de Ingresos y los proyectos de presupuestos, a mas tardar el último día del mes de Noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

La iniciativa del Ejecutivo contiene una exposición de motivos en la que se resumen las consideraciones económicas y de Política Fiscal que lo inspiran.

El artículo 65 fracción II de la Constitución General de la República dispone: "El congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año, para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos para cubrirlo".

El artículo 73 fracción VII de la Constitución General de la República, faculta al Congreso de la Unión, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

De aquí se desprende, que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos, como la especial de impuestos tienen la periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de

producir efectos.

Las leyes específicas de la Ley de Ingresos son de hecho Leyes de vigencia indefinida, pero constitucionalmente fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira, para que continúe su vigencia con la nueva ley que reitera el impuesto.

Si no ocurriera esto último, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos del año siguiente, quedaría derogada la Ley reguladora del impuesto desaparecido, tal es la consecuencia de la anualidad del impuesto.

De acuerdo con el precepto constitucional señalado, los ingresos que se autoricen deben ser necesarios para cubrir los egresos aprobados.

Mientras el presupuesto de egresos se resuelve en cifras, la ley de ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables.

Los dos actos anteriores previenen situaciones futuras, la ley de ingresos, la recaudación y el presupuesto de egresos, la inversión de los impuestos del año siguiente.

En cambio, la cuenta anual que el Ejecutivo somete para su aprobación a la Cámara de Diputados, se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto de egresos en cuestión.

DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY DE INGRESOS

I. 5.- La Ley de Ingresos debe discutirse - primeramente en la Cámara de Diputados (Artículo 72 inciso h) de la Constitución General de la República), y su discusión y aprobación debe preceder a la discusión y aprobación de la iniciativa del presupuesto de Egresos.

La Ley de ingresos como acto formal y materialmente legislativo debe ser aprobado por las dos Cámaras.

La Ley de Ingresos tiene vigencia anual, para un ejercicio fiscal, pero se ha planteado el problema de qué consecuencias se producirían si al iniciarse un ejercicio fiscal no hubiere sido todavía aprobada la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal subsecuente.

En México han sido publicadas después del 1°. de Enero la Ley de Ingresos de los años 1923, 1926, - 1929 y 1948, y ante la situación anterior, Gabino Fraga - expresa al respecto:

"Por la circunstancia de que el período de sesiones del Congreso concluye precisamente el día anterior a la iniciación del año fiscal, es de suponerse que para esa fecha la Ley de Ingresos está aprobada. En los casos en que a pesar del sistema, el Congreso no aprueba dicha Ley, la conclusión única que debe aceptarse por aplicación de los preceptos constitucionales, es la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme a la ley anterior" (8).

(8) Gabino Fraga, Obra citada, Pág. 267.

C A P I T U L O I I

FACULTADES DEL CONGRESO

ASPECTOS GENERALES

CAPITULO I I

FACULTADES DEL CONGRESO

ASPECTOS GENERALES

II. 1.- El Poder Legislativo Federal Mexicano, respecto a su forma de actuar, hasta su funcionamiento actual, previsto desde 1917 muy particularmente dentro de los regimenes establecidos en los artículos 73, 74 y 76 Constitucionales, ha pasado por varias etapas a través de las cuales, hemos visto mermadas sus facultades, en la misma medida en que se han ampliado las facultades del poder ejecutivo federal.

El federalismo Mexicano, apareció a la inversa de como lo fué en Norteamérica, ya que en México, aparece a través de un estado central que se fragmentó dando lugar a los Estados miembros y no de éste, que se unen dando nacimiento a aquél; debieron haberse otorgado facultades expresas a dichos miembros-estados, como una excepción a la regla que sería la soberanía del Estado Federal; al no haberse hecho así se establecieron desde un principio facultades expresas al Congreso de la Unión, reservándose las demás tácitamente para las legislaturas locales.

De ahí, que las notas distintivas del federalismo mexicano sean de un manifiesto rasgo unitario que nos permite comentar un Federalismo orgánico, dada la amplitud del poder de que se haya dotado el Gobierno Federal, y que le confiere una preminencia real sobre las entidades federativas, y a fin de compaginar así en consecuencia, un principio

pio de autonomía estatal con el de un poder federal fuerte, se señalaría:

"Las facultades que no están expresamente - concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" (9).

Podemos agregar, que los funcionarios federales no pueden realizar sino aquellas facultades que en forma específica les fueron asignadas y que en ningún caso podrán extenderse más allá de lo constitucionalmente previsto, mientras que los estados gozan de una "zona residual de poder o facultades", pudiera agregarse para establecer la - justificación de las competencias legislativas", la opinión de Gorostiaga, citado por Felipe Tena Ramírez, respecto al artículo 104 de la Constitución Federal de la Argentina: - "La autoridad delegada en la constitución por el pueblo... ha sido confiada a dos gobiernos enteramente distintos: el Nacional y el Provincial. El Gobierno Nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales y atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido definidos y son en pequeño número; el Gobierno Provincial por el contrario, penetra a todos los detalles de la sociedad, - sus poderes son indefinidos y en gran número; se extienden a todos los objetos que siguen el curso ordinario de los negocios y afectan la vida, la libertad y la prosperidad de los ciudadanos." (10).

(9) Constitución General de la República. E.U.M. Art. 124.

(10) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Pág. 112.

SOBRE LAS MATERIAS QUE AL CONGRESO LE ESTAN

RESERVADAS EXPRESAMENTE PARA LEGISLAR.

II. 2.- Las materias que específicamente tiene encomendadas el Congreso para legislar, ya que atendiendo a la particular importancia y a la especial trascendencia que revisten dentro del proceso de desarrollo del país; y de manera alguna de una parte de nuestro territorio en particular, se juzgó necesario sustraerlas de las competencias estatales para atribuirles expresamente a la competencia del poder legislativo Federal.

Por la trascendencia y la naturaleza de las materias que expresamente se le encomienda al Congreso de la Unión, se ha considerado necesario que la creación de leyes que versan sobre determinadas materias conozca el Congreso, para que en ellas se manifieste la democracia a través de diversos partidos de postura ideológica, los cuales representan proporciones correspondientes de la nación o sociedad mexicana, los cuales son tomados en cuenta sobre las materias a legislar que repercutirán posteriormente como gobernados.

FACULTADES DE LAS CAMARAS EN MATERIA HACENDARIA.

II. 3.- Las facultades de las Cámaras, en materia hacendaria se ejercen a través de tres actos: la expedición de la Ley de Ingresos, expedición del presupuesto de egresos y la aprobación de la cuenta Pública.

Puesto que la Administración Pública, tiene

que efectuar erogaciones para ejercer la función pública - constitucional, se encuentra la autorización de tales gastos en el presupuesto de egresos, expedido por la Cámara de Diputados con duración de un año (Artículo 74 fracción IV - de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos).

Mas, para sufragar los gastos decretados, es preciso contar con recursos, obteniéndolos mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, las cuales recauda el ejecutivo de acuerdo a la Ley de Ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el - Congreso de la Unión.

C A P I T U L O I I I

EL EMPRESTITO Y LA DEUDA PUBLICA

BASES NORMATIVAS

C A P I T U L O I I I

EL EMPRESTITO Y LA DEUDA PUBLICA.

III. 1.- En términos generales el empréstito es un contrato administrativo o contrato Público, que tiene por objeto un crédito a interes fijo, a largo plazo, que - precisa la forma del servicio de interés o del reembolso - del capital, destinado a cubrir un déficit, FINANCIAR GASTOS EXTRAORDINARIOS, atender una situación crítica o para - apoyar el sistema monetario internacional.

Etimológicamente, la palabra empréstito vine del latín "in", y, "preasture", "praestitus", prestar, - en su sentido restringido y mas usual se refiere al préstamo que toma el estado y las demás instituciones Públicas o Privadas; así como se designa a los préstamos públicos o - que contratan los gobiernos a fin de atender las necesidades del Estado.

Es importante hacer notar el cambio que en los últimos tiempos han sufrido el régimen de los empréstitos, aunque siguen cubiertos por los artificios de la vida económica internacional. Desde luego anotamos que, los créditos, por lo común no se otorgaban de Gobierno a Gobierno, en la mayor parte de los casos, son instituciones Públicas o Privadas de un País, las que conceden créditos a Instituciones Públicas o Privadas de otro.

Estos créditos rigurosamente y desde el punto de vista jurídico, no pueden catalogarse como empréstitos, de acuerdo con la Constitución General de la República

en su artículo 73 fracción VII y 74 fracción I en relación con el artículo 89 fracción X, es decir, se trataba o se trata aún de créditos entre particulares, aunque en la mayor parte de las veces, el gobierno federal accede a otorgar su aval. El otorgamiento de estos créditos se apoya, sin duda, en el crédito general de la nación, la cual está interesada en estimular su economía, haciendo que las empresas mexicanas, públicas o privadas, extiendan el campo de sus actividades.

Tomando en consideración lo señalado anteriormente, y apreciando la realidad económica mexicana, en su aspecto empréstito deuda pública, nos avocaremos en principio, a señalar la regulación legal a nivel constitucional de los empréstitos.

REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL EMPRESTITO.

III. 2.- El artículo 73 fracción VIII de la Constitución señala como facultad expresa del Congreso de la Unión:

"Para dar bases sobre las cuáles el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional". Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

REGIMEN LEGAL DE LOS CREDITOS PUBLICOS

III. 3.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asigna de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la siguiente facultad:

"Artículo 31 fracción IX:

"Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito Público" (11).

LA DEUDA PUBLICA NACIONAL

III. 4.- Para efectos presupuestarios entendemos como deuda pública las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales, durante el ejercicio para el cual fueron fijadas, no satisfechos a la terminación del propio ejercicio, u los re conocidos expresamente por el Congreso de la Unión.

LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

III. 5.- La Ley General de Deuda Pública (12) publicada en el periodo de gobierno del Presidente José López Portillo, como un intento de sujetar a control legislativo constitucional el desmedido endeudamiento interno y externo que contrajeron a discrecionalidad el mandatario anterior especialmente; ley que constituye el principal marco

(11) Ley Orgánica de la Administración Pública, Diario Oficial de la Federación del 26 de Diciembre de 1986.

(12) Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1976.

jurídico para efectos de deuda pública, reiterando el control y condiciones señaladas por la Constitución Federal de nuestro país en su artículo 73 fracción VIII, ley que dispone:

Artículo 1.- "Para los fines de esta ley, - la deuda pública estará constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas del financiamiento y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El ejecutivo federal y sus dependencias.
- II.- El Departamento del Distrito Federal.
- III.- Los organismos descentralizados.
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V.- Las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales de seguros y fianzas y;
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna - de las entidades mencionadas en las fracciones II a la V."

Artículo 2.- "Para los efectos de esta ley, - se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos empréstitos o préstamos derivados de:

- I.- La suscripción o emisión de títulos de - crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;
- II.- La adquisición de bienes, así como la - contratación de obras o servicios cuyo - pago se pacte a plazos;

- III.- Los pasivos contingentes relacionados - con los actos mencionados y;
- IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores".

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

SOBRE LA DEUDA PUBLICA.

III. 6.- El régimen jurídico de la deuda pública es de estricto derecho, lo mismo que el de los empréstitos, en cumplimiento del artículo 73 fracción VIII de la Constitución General de la República, en el cual se determinan los principios, forma y condiciones como se han de amortizar las obligaciones públicas.

Por lo que se refiere a las entidades federativas, el artículo 117 fracción VIII de la citada Constitución Federal, dispone que los estados no pueden en ningún - caso: "emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contraer directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Los estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos" (13).

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 117 fracción VIII.

Lo anterior limita constitucionalmente a las entidades federativas y a los municipios, para celebrar em préstamos, ya que acorde al pacto federal existen facultades expresas y poder constituido para celebrarlo por su con ducto en condiciones y términos constitucionales.

EL REGIMEN LEGAL DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL

III. 7.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 31:

"Corresponde a la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público:

Artículo 31 fracción X: Manejar la deuda pública de la federación y del departamento del distrito federal,

Artículo 31 fracción XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia,

El artículo 3 de la Ley General de Deuda Pública dispone:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la - Ley Orgánica de la administración pública federal, es la de pendencia del ejecutivo federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como a interpretar administrativa mente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento".

El artículo 4 de la citada ley de deuda pú--

blica ordena: "Corresponde al ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I.- Emitir valores y contratar empréstitos - para fines de inversión pública productiva, para canje o re financiamiento de obligaciones del erario federal o con pro pósitos de regulación monetaria.

El artículo 5 de la citada ley ordena: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:

- I.- Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta Ley.
- V.- Llevar el registro de la deuda del - Sector Público Federal.

Hacemos notar, que los empréstitos han adquirido tal importancia que se han incorporado normalmente a las finanzas públicas como uno de los renglones más importantes de los ingresos de la Federación y que en virtud de la deteriorada economía mexicana, han pasado a ser una fuente normal de ingresos, aún cuando en lógica económica y ju rídicamente se clasifiquen como remedios extraordinarios o de auxilio.

PROGRAMACION DE LA DEUDA PUBLICA

III. 8.- De acuerdo a la Ley General de la deuda pública dispone:

Artículo 9.- "El Congreso de la Unión autori

zará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las Entidades del Sector Público Federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión el estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, así mismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósito de regulación monetaria.

El artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública, ordena: "El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesarios, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta".

Los artículos señalados son dignos de tomarse en consideración en el presente trabajo de Tesis, ya que la propia Ley General de Deuda Pública, reitera el control del Poder Legislativo para autorizar el endeudamiento interno y externo del País, como una facultad expresa de ésta, y no del Ejecutivo, ya que la finalidad de la Ley General de Deuda Pública es el control Constitucional de la desmedida deuda pública que soporta el Estado Mexicano, con repercusión en la población contribuyente.

El artículo 12 de la Ley General de Deuda Pública ordena: "Los montos de endeudamiento aprobados por -

el Congreso de la Unión, serán la base para el financiamiento del presupuesto federal".

LA CONTRATACION DE FINANCIAMIENTOS

DEL GOBIERNO FEDERAL

III. 9.- El artículo 17 de la Ley General de Deuda Pública dispone: "El Ejecutivo Federal y sus dependencias, sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, - empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, - las nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos a - que se refiere el Artículo 1º., solo podrán contratar financiamientos con la autorización previa de la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público".

A través del texto, podemos constatar que el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado correspondiente y demás órganos que de él dependen para la administración pública; puede ejercer sus funciones con tanta - amplitud que podríamos afirmar sin temor a equivocarnos, - que el sistema presidencialista se caracteriza por una inmoderada tendencia al ejercicio omnímodo de poder, lo cual - afecta el principio de división tripartita de poder. De - igual manera cuando se faculta al Presidente de la República a través de la Ley de Ingresos para que amplíe los montos adicionales de financiamiento, confirmándose esa tendencia que conduce a la extralimitación de poder, y lo mas grave, que ésto acontece con la anuencia del Congreso de la - Unión en un Acto Legislativo Inconstitucional.

C A P I T U L O I V

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

C A P I T U L O I V

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

IV. 1.- Una vez que se ha obtenido el ingreso, de la contribución de los particulares, el Poder Público debe proceder a su inversión, por lo que el desarrollo de las actividades del Estado constituye la más basta de las empresas, por lo que requiere en mayor razón, cálculos y previsiones, y en virtud de que la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio o buena fe, de cada administración, para evitar consecuencias negativas, se sujeta a un programa determinado que prevé las necesidades que reclaman satisfacción en los servicios que el Estado claramente tiene encomendados; para lo cual podemos agregar lo dispuesto en el Artículo 126 Constitucional según el cual: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por posterior".

Al referirnos al presupuesto se hace mención al concepto de gasto público, el cual la propia ley de presupuesto, Contabilidad y gasto público (14), Artículos 15 y 16, lo define como "Las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión financiera, pago de pasivo o deuda pública y se pasará a las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social".

El proyecto del presupuesto de Egresos debe ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de Noviembre del año inmediato anterior al que corresponda,

(14) Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1976.

según lo dispone el Artículo 74 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NATURALEZA JURIDICA

DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

IV. 2.- La Doctrina extranjera ha discutido mucho en relación a si el presupuesto de Egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material.

El motivo de la discusión, lo sitúan en que el acto del presupuesto comprende no solo los egresos sino también los ingresos (Como ocurre en México).

Gabino Fraga expone: "Que para poder llegar a una conclusión sobre la naturaleza del presupuesto, es no cesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto". Según Fraga, los efectos fundamentales se rían:

"a).- El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Artículo 126 de la Constitución Federal).

b).- El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (Artículo 74 -

(15 Gabino Fraga, Obra citada.

Fracción IV de la Constitución Federal).

c).- El presupuesto es la base y medida para determinar responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de lo autorizado. (Artículo 4º. de la Ley Orgánica de la Contaduría - Mayor de Hacienda.-" (15).

Sintetizando: Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por la Ley anterior, en este caso la Ley de Ingresos correspondiente.

Por lo que el presupuesto de Egresos en su naturaleza jurídica formalmente es un acto legislativo y materialmente es un acto administrativo en el sentido de la autorización.

CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO

IV. 3.- Además del control ejecutivo del presupuesto en muchos países existe establecido un sistema de control por el Órgano Legislativo que constituye la etapa final del proceso de ejecución y vigilancia del presupuesto; Ciuliani Fonrouge afirma: "Que generalmente se le explica diciendo que el Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas, pero ésto que es tan sencillo en el plano teórico, resulta de difícil cumplimiento en la práctica, pues el presupuesto ha asumido tal magnitud y com

(15) Gabino Fraga, Obra citada.

plejidad técnica, que el Parlamento absorbido por problemas de otra índole, no puede realizar un control efectivo" (16).

CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

CONTROL LEGISLATIVO EN MEXICO

IV. 4.- La Constitución Federal dispone (Artículo 74 Fracción IV), que el Congreso tiene facultades para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho exámen no solo la conformidad de las partidas gastadas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

Existe el reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el cual se expresa la responsabilidad del Presidente como Titular de la Administración Pública Federal, al Congreso como expresión del Poder Legislativo y a la Cámara de Diputados en su intervención anual en materia de presupuesto, así como examinar y revisar los resultados de la gestión financiera y el ajuste a las leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

(16) Giuliani Fonrouge, C.M. Derecho Financiero Pág. 149.

CAPITULO V

LA CUENTA PUBLICA

CAPITULO V

LA CUENTA PUBLICA

V. 1.- Existen discrepancias entre los autores para fijar el alcance del concepto de contabilidad pública.

En una definición jurídica moderna se expresa: Que los ingresos y los Egresos son operaciones financieras, que tienen por efecto, salvo cuando ellas se compensan mutuamente, acrecentar o reducir las disponibilidades de una persona moral. En la legislación Francesa de 1953 sobre Deuda Pública, se disponía: Artículo 1°. "Las reglas de contabilidad pública tienen por objeto determinar - las obligaciones y las responsabilidades de los ordenadores de los Ingresos Públicos, de los ordenadores de los egresos públicos y de los contables públicos".

RENDICION DE CUENTA PUBLICA

V. 2.- El Ejecutivo Federal, tiene la obligación de rendir, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el estado que guarde la Cuenta Pública o entre las facultades exclusivas de dicha Cámara, Artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la de revisar la Cuenta Pública del año anterior.

En la fracción IV, Párrafo cuarto se ordena: "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha

ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

El mismo Artículo, Fracción IV, párrafo sexto se establece: "La cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, - dentro de los diez primeros días del mes de Junio".

REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

V. 3.- La revisión de la Cuenta Pública, tiene por objeto conocer los resultados de la Gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública debe precisar el ingreso y el gasto públicos, determinar el resultado de la gestión financiera, verificar si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las Leyes Fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobar si el gasto público se ajustó a los Presupuestos y - si se cumplieron con los programas y sub-programas aprobados, como lo dispone la Constitución Federal Artículo 74 - Fracción IV.

La revisión no solo debe comprender la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, y debe verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

RESPONSABILIDADES EN EL MANEJO
DEL PRESUPUESTO

V. 4.- La Constitución General de la República, en su Artículo 74 Fracción IV dispone: "Que si del exámen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda, aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, deben determinarse las responsabilidades de acuerdo con la Ley".

Para los anteriores efectos, incurre en responsabilidad, toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal creemos que debía agregarse la negligencia, - porque puede darse más frecuentemente que la imprudencia en esta clase de actividades.

CAPITULO V I

CONCLUSIONES

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

a).- Considerando como Artículo en referencia el citado Artículo 73 Fracción VIII de la Constitución General de la República, que señala como facultad expresa del Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, nos remitimos a la Ley General de Deuda Pública, que reglamenta lo concerniente, Ley que nos señala lo que constituye la Deuda Pública, nos define financiamiento concepto incluido en la facultad conferida al Poder Ejecutivo de la cual cuestiono su inconstitucionalidad; además que los Artículos de la Ley General de Deuda Pública que se transcriben en el desarrollo de la presente Tesis, se reitera la facultad del Congreso de la Unión de autorizar los montos de endeudamiento directo interno y externo necesario para el financiamiento del Gobierno Federal, montos de endeudamiento incluidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para ejercicio fiscal determinado, es decir, los dos Ordenamientos Jurídicos señalados, se sujetan a la Ley General de Deuda Pública, por lo que se reitera lo señalado por el artículo 73 fracción VIII para el Congreso de la Unión como facultad legislativa propia o reservada expresamente; confrontando a la luz de estudio constitucio

nal, nos encontramos que el citado Artículo 3°. párrafo II de la Ley de Ingresos de la Federación que a la letra dispone: "Acá mismo se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento, cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan" contraviene el Artículo - 73 Fracción VIII en el sentido que el Congreso de la Unión autoriza financiamientos, créditos o empréstitos, y en el Artículo que se sostiene como inconstitucional, nos encontramos que el propio Congreso de la Unión faculta al Poder Ejecutivo para que autorice a discrecionalidad su propia solicitud de montos adicionales de financiamientos, es decir, que el propio Poder Ejecutivo se fije sus límites para solicitar financiamientos como fuentes extraordinarias de ingreso, y se los autorice a su arbitrio, contraviniendo las disposiciones Constitucionales en materia de empréstitos sobre el crédito de la Nación; contraviniendo la Ley General de Deuda Pública; inutilizando el Presupuesto de Egresos, y en consecuencia aprobándose los excedentes de la cuenta pública.

Aún más, los actos posteriores a la autorización para que el Poder Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación, y que consisten en el reconocimiento y la decisión de mandar pagar la deuda pública nacional, vuelven a ser facultad expresa del Congreso de la Unión, según lo dispone el multi

citado artículo 73 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b).- Lo anteriormente expuesto demuestra la inconstitucionalidad de la facultad conferida al Poder Ejecutivo en el Artículo 3º. párrafo II de la Ley de Ingresos de la Federación de 1987.

Ahora bien, nos encontramos con un Artículo en el cual está inmerso en una Ley Federal con la característica de un acto formalmente legislativo del Congreso de la Unión, el cual, de manera singular con la disposición que se sostiene como inconstitucional, contraviene nuestra Carta Magna de la cual nunca debió diferir.

Las consecuencias a ejercer una facultad como la que se cuestiona en esta Tesis, donde el Presidente de la República de manera omnímoda solicita y se autoriza su solicitud para autorizarse financiamientos aumenta considerablemente la deuda pública del Estado Mexicano, de lo cual resulta necesario mayor tributación en todos los aspectos en perjuicio de la población contribuyente.

c).- SOLUCION A PROPONER Y FUNDAMENTO LEGAL.

Existe aptitud legal, del Poder Legislativo de corregir sus propios actos inconstitucionales, denominado Defensas subsidiarias de la Constitución.

LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION FEDERAL, ES EL PRINCIPIO ANGULAR DE NUESTRO SISTEMA DE

GOBIERNO.

POR EXCLUSION, DE LA ACTIVIDAD Y COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: LA CONSTITUCION NO LE DEJO AUTONOMIA A LA ACTIVIDAD DE LOS PODERES FEDERALES, PUESTO QUE DIRECTAMENTE DIO A CADA UNO FACULTADES ENUMERADAS Y ES TRICTAMENTE, POR LO QUE SE INFIERE EN BUENA LOGICA, QUE SI ALGUNO DE LOS PODERES FEDERALES, LLEVA A CABO UN ACTO PARA EL CUAL NO TIENE FACULTADES EXPRESAS, DESCONOCE LA CONSTITUCION FEDERAL. EN EL ANTERIOR CASO, OPERA EL PRINCIPIO DE PRIMACIA DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SE ADECUAN AL TEMA EL PODER LEGISLATIVO AL CONFERIR FACULTADES DE SU EXCLUSIVIDAD AL EJECUTIVO FEDERAL, Y ESTE AL EJERCERLAS.

CONSTITUCIONALMENTE NUESTRA CARTA MAGNA DEBE SER LA NORMA SUPREMA DE CONDUCTA DE TODOS LOS PODERES Y DE TODOS LOS FUNCIONARIOS EN EL ORDEN FEDERAL Y LOCAL, A ELLA DEBEN AJUSTARSE SUS ACTOS TODOS, DE SUERTE QUE ANTES DE DECIDIRLOS DEBEN CERCIORARSE DE QUE ESTEN APEGADOS A LA LEY SUPREMA. PERO SI EN ESA ETAPA PREVIA A LA REALIZACION DEL ACTO, QUE ES DE MERO DISCERNIMIENTO NO PUEDE CABER LA DUDA DE SI ES LICITO APARTARSE DE LA CONSTITUCION, ES POSIBLE QUE POSTERIORMENTE A LA REALIZACION DEL ACTO SE ADVIERTA QUE ESTE ES INCONSTITUCIONAL. EN ESE CASO, ¿PUEDE EL ACTOR DEL ACTO ENMENDAR SU YERRO, PRIVANDO DE EFICACIA A SU PROPIO ACTO?.

EN EL SUPUESTO DE QUE LO PUEDA HACER, TENEMOS AQUI UNA DEFENSA SUBSIDIARIA DE LA CONSTITUCION. LA LLAMAMOS SUBSIDIARIA, PORQUE LA DEFENSA PRINCIPAL DE LA LEY SUPREMA, ESTA ENCOMENDADA AL PODER JUDICIAL FEDERAL, MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO.

CONTESTANDO LA PREGUNTA QUE ACABAMOS DE FORMULAR:

ES PRECISO PROPONERLA EN PRIMER LUGAR RESPECTO A LOS ACTOS PROPIOS DE CADA UNO DE LOS PODERES YA SEAN FEDERALES O LOCALES, EN VIRTUD DE LA IDONEIDAD DEL EJEMPLO QUE A SU VEZ RESUELVE Y FUNDAMENTA EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS SE ANALIZARA EL CONGRESO DE LA UNION.

P O D E R L E G I S L A T I V O

SI EL CONGRESO DE LA UNION, LLEGARE A EXPE--
DIR LEYES O DECRETOS CONTRARIOS A LA CONSTITUCION, AL ADVER--
TIR SU INCONSTITUCIONALIDAD, DEBE DEROGARLOS AJUSTANDOSE -
ASI A LA CONSTITUCION, DE LA QUE NUNCA DEBIO DIFERIR. LA TE--
SIS ACABADA DE EXPONER SE PUSO A PRUEBA CON MOTIVO DE UNA -
DISOCIACION DE CRITERIOS ENTRE EL CONGRESO DE LA UNION Y LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, OCURRIDA AL CULMINAR EN LOS FINA--
LES DE 1978 LA SITUACION QUE ENSEGUIDA SE DESCRIBE.

EN EL MES DE ENERO DE 1963 SE LLEVO AL CONOCI--
MIENTO DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, UNA PONEN--
CIA O PROYECTO DE SENTENCIA EN EL AMPARO No. 1509/59, PROMO--
VIDO POR LA QUIEBRA DE LUIS CEBALLOS SANCHEZ. LA PONENCIA
PROPONIA EL OTORGAMIENTO DE LA PROTECCION CONSTITUCIONAL AL
QUEJOSO, CONSIDERANDO CONTRARIO A LA GARANTIA DE LA IGUAL--
DAD ANTE LA LEY QUE INSTITUYE EL ARTICULO 13 DE LA CONSTI--
TUCION, EL PRIVILEGIO ESTABLECIDO EN FAVOR DE LOS BANCOS POR
EL ARTICULO 109 PARRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DE LA LEY GENE--
RAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES,
AL EXCLUIR DE LA QUIEBRA LOS CREDITOS DE LOS BANCOS.

DESPUES DE INTENSA DISCUSION, QUE INICIADA EL
29 DE ENERO DE 1963 SE PROLONGO HASTA LA SESION DE 7 DEL SI--
GUIENTE FEBRERO, EL PLENO DESECHO, POR EL VOTO DE DIEZ MI--
NISTROS CONTRA NUEVE, EL PROYECTO DE SENTENCIA QUE PROPONIA
EL AMPARO Y EMITIO LA EJECUTORIA EN SENTIDO CONTRARIO.

EL ARTICULO 109 SEGUIA POR LO TANTO VIGENTE A
TITULO DE CONSTITUCIONAL. Y ASI LO ESTUVO DURANTE LOS DIE--
CISEIS AÑOS CORRIDOS DESDE LA RESOLUCION DE LA CORTE EN --
1963 HASTA LA DEROGACION LEGISLATIVA DEL PROPIO PRECEPTO EN

1979, AL PROMULGARSE EN ESE SENTIDO LA LEY DEL CONGRESO DE LA UNION VOTADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS DE AMBAS CAMARAS, - LA DE LOS DIPUTADOS EL 5 DE DICIEMBRE DE 1978 Y LA DE SENADORES EL 19 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO.

MERECE SUBRAYARSE EL HECHO DE QUE LOS RAZONAMIENTOS DE LA INICIATIVA DE DEROGACION DEL PRECEPTO FUERON EXACTAMENTE LOS MISMOS QUE SE EXPUSIERON POR EL MINISTRO RELATOR ANTE EL PLENO DE LA CORTE, CUANDO PRESENTO EL PROYECTO DE SENTENCIA QUE PROPONIA EL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. SURGIO ASI LA INSOLITA SITUACION DE QUE UNA LEY DEL CONGRESO, DECLARADA CONSTITUCIONAL POR LA CORTE, ERA DESPUES DEROGADA POR EL PROPIO CONGRESO, PRECISAMENTE - POR CONSIDERARLA AHORA INCONSTITUCIONAL, EN CONTRA DEL PARECER EXPRESADO POR EL MAS ALTO TRIBUNAL. PERO LA DOBLE CONTRADICCION SE RESUELVE SI SE TIENE EN CUENTA QUE LA SENTENCIA DE LA CORTE SIGUE INTACTA, CON TODA SU EPICACIA DE COSA JUZGADA PARA EL CASO CONCRETO, MAS SIN IMPONERSE FUERA DE ESE CASO AL CRITERIO DEL CONGRESO. POR SU PARTE EL CONGRESO LO QUE HA HECHO ES DEROGAR UNA LEY AL ADVERTIR SU INCONSTITUCIONALIDAD, AJUSTANDOSE ASI A LA CONSTITUCION DE LA QUE NUNCA DEBIO DIFERIR.

EL RESUMEN DE LA EJECUTORIA DEL PLENO, PRONUNCIADA EN EL AMPARO EN REVISION 1509/59, SE PUEDE CONSULTAR EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 6a. EPOCA, - VOL. LXVII, ENERO DE 1963; EJECUTORIAS DEL PLENO pp.18 y 19 POR LO QUE TOCA A LO EXPUESTO POR EL MINISTRO PONENTE - EN LA DISCUSION DEL PLENO, APARECE TRANSCRITO EN LA INICIATIVA DE LA REFORMA AL ARTICULO 109; DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 1978, p.p. 5 A 11, INICIATIVA QUE FUE DISCUTIDA Y VOTADA SEGUN LOS TERMINOS QUE CONSTAN EN EL MISMO DIARIO DE 5 DE DICIEMBRE DEL PROPIO AÑO: POR LO QUE TOCA AL SENADO LA APROBACION DE LA

INICIATIVA FIGURA EN EL DIARIO DE LOS DEBATES DE DICHA CAMARA DE 19 DE DICIEMBRE DE 1978. p. 26.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- BURGOA IGNACIO; Derecho Constitucional Mexicano; - Editorial Porrúa.
- BURGOA IGNACIO; El Juicio de Amparo; Editorial Po
rrúa.
- BURGOA IGNACIO; Garantías Individuales y Sociales; Editorial Porrúa.
- CARPIZO M. JORGE; El Presidencialismo Mexicano; - Editorial S. Siglo XXI.
- GARZA SERGIO FRANCISCO DE LA; Derecho Financiero - Mexicano, Editorial Porrúa.
- FRAGA GABINO, Derecho Administrativo; Editorial Po
rrúa.
- NETTE LEE BENSON; La Diputación Provincial y el Fo
deralismo Mexicano; Colegio de México, 1955.
- SAYEG HELU JORGE; El Poder Legislativo Mexicano; - Editorial Mexicanos Unidos, S.A.
- SERRA ROJAS ANDRES; Derecho Administrativo; Edito
rial Porrúa, Tomo I y II.
- TENA RAMIREZ FELIPE; Derecho Constitucional Mexi-
cano; Editorial Porrúa.
- VALDEZ VILLARREAL M.; Principios Constitucionales
que regulan las Contribuciones; E.D.P.C.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1976.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1986.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1976.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1986.