

**EFFECTOS DE LA ADICIÓN AL ARTICULO 13
DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/
FEDERAL EN LA JURISPRUDENCIA**

por

SALVADOR ROCHA DÍAZ

EL INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cultura Jurídica, A. C. y la Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado organizaron, el 6 de febrero de 1986, una mesa redonda sobre “El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo”, en virtud del interés jurídico que despertó la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adición que dispone que los decretos promulgatorios de leyes y decretos que provengan del Congreso de la Unión, sólo requieren del refrendo del secretario de Gobernación.

Expreso mi entusiasta felicitación a las instituciones que organizaron esta mesa redonda, por su permanente preocupación por el desarrollo de la cultura jurídica nacional y por atender, con oportunidad y seriedad, al estudio de temas trascendentes para la vida jurídica mexicana y en cuya relación pueden presentarse desviaciones que dificulten la sana evolución jurídica de México.

Para participar en esta mesa redonda, me fue solicitado que mi intervención se enfocara al estudio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del tema, y estos apuntes pretenden reflejar la exposición que realicé en la misma.

La adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada por el Congreso de la Unión, en mi opinión es congruente con los preceptos constitucionales que rigen la materia y su propósito principal fue el plasmar en texto expreso, lo que era obligada conclusión de la interpretación de los propios preceptos constitucionales.

El artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deben estar firmados por el secretario de Es-

tado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos, firma a la cual se le conoce con el nombre de refrendo y tiene como uno de sus propósitos, solidarizar al secretario de Estado o jefe del departamento correspondiente con los actos de gobierno del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Este precepto constitucional tiene los antecedentes que ya han sido señalados en esta mesa redonda y solamente ha sufrido una reforma desde 1917, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 21 de abril de 1981, reforma que tuvo como propósitos cambiar la expresión secretario del despacho por secretario de Estado, agregar al jefe del departamento administrativo correspondiente y derogar la obligación del presidente para enviar al gobernador del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, los actos relativos al gobierno del Distrito Federal, al quedar englobados en la disposición genérica contenida en el primer párrafo del propio precepto.

El artículo 92 constitucional se refiere, como claramente lo indica su texto, a los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que provengan del presidente de la República, y su propia ubicación sistemática, que lo coloca dentro de las normas relativas al Poder Ejecutivo, confirma que es una disposición aplicable a los actos administrativos.

En consecuencia y aún antes de la adición al artículo 13 que hemos mencionado, ya era jurídicamente fundada la distinción entre:

- I. Los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que proviniesen del titular del Poder Ejecutivo, y
- II. Los decretos promulgatorios de leyes o decretos que proviniesen del Congreso de la Unión.

A los primeros, como ya se ha dicho, se debe aplicar la categórica disposición contenida en el artículo 92 de nuestra Ley Suprema.

Para los segundos, son necesarias algunas reflexiones antes de emitir una conclusión.

A este respecto es conveniente determinar qué es la promulgación de leyes y cuál es la naturaleza y contenido del decreto promulgatorio de las mismas.

La promulgación de una ley es una etapa del proceso legislativo que constituye una obligación, o quizás más propiamente un derecho de ejercicio obligatorio, a cargo del Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución.

La doctrina jurídica, entre quienes destaca Carré de Malberg en su obra *Teoría del Estado*, al discutir la naturaleza de la promulgación, nos señala acumulativamente los siguientes contenidos, que analizaremos uno a uno:

A. El reconocimiento del hecho de que el Senado y la Cámara de Diputados han aprobado una ley; es el contenido a que se refiere Felipe Tena Ramírez al decir que promulgar es autenticar la existencia y regularidad de la ley.

Este contenido proviene de la doctrina francesa y no podemos cuestionarla en relación al sistema jurídico francés, pero en el sistema jurídico mexicano carece de fundamento, pues no existe disposición constitucional o de ley secundaria que permita al Poder Ejecutivo autenticar la existencia y regularidad de la ley.

B. La determinación y certificación de su texto. El artículo 72 de la Constitución de México utiliza la palabra promulgación, en su inciso c), como sinónimo de la palabra publicación, que emplea en su inciso a), pero ningún precepto nos permite considerar que el Ejecutivo Federal tiene facultad, por medio de la promulgación, para determinar y certificar el texto de una ley. Por el contrario, tales facultades les corresponden a los presidentes y secretarios de las Cámaras de Senadores y de Diputados, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional.

C. La declaratoria de que la ley es apta para producir su efecto ejecutivo y el anuncio de que va a entrar en ejecución.

Este contenido de la promulgación se confunde con la publicación misma de la ley, que implica la determinación de la fecha de su entrada en vigor y, en consecuencia que va a surtir sus efectos jurídicos, pues de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 3o. y 4o. del Código Civil Federal, las leyes obligan y surten sus efectos desde la fecha en que las mismas indican, o tres días después de su publicación en el periódico oficial.

El efecto obligatorio de la ley proviene del Congreso de la Unión y este efecto se surte como consecuencia de la publicación, que es una etapa posterior a la promulgación dentro del proceso legislativo.

D. La orden de observar y cumplir la ley. Como ya se ha indicado, esta orden proviene del Congreso de la Unión y no puede provenir del presidente de la República, y tanto es así que el artículo 70 cons-

titucional contiene la fórmula de la promulgación que textualmente dice: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:” En aplicación del principio de la división de poderes y en respeto al Poder Legislativo, el Constituyente de 1917 no dejó duda alguna sobre cuál era la autoridad que decreta la ley, que lo es el Poder Legislativo, y para enfatizarlo, recurrió a una fórmula sacramental de texto expreso en el citado artículo constitucional.

E. La orden de publicar la ley. Como ya hemos señalado, nuestra Constitución utiliza como sinónimos promulgación y publicación, por cuanto a que la promulgación del Poder Ejecutivo sólo tiene por contenido la orden de publicación, orden que se cumple con la publicación misma en el *Diario Oficial* de la Federación.

Algunas discusiones doctrinales son consecuencia de confundir la orden de publicación, con el cumplimiento de este mandato por la publicación física de la ley, materia que excede al motivo de estas reflexiones, pero que considero imprescindible dejar anotada.

Cualquier promulgación de una ley consiste en la orden de su publicación, es conclusión unánime de nuestra doctrina, pues en ella coinciden Felipe Tena Ramírez, Miguel De la Madrid H., Ignacio Burgoa, Ulises Schmill, Jorge Carpizo y otros distinguidos constitucionalistas mexicanos. Se llega al extremo de que el *Diccionario jurídico mexicano* en la voz “promulgación de la ley” remite a la voz “publicación de la ley”.

La promulgación consiste, pues, en la orden de publicación de la ley, que debe emitir el titular del Poder Ejecutivo, en cumplimiento del mandato contenido en los artículos 72 y 89 de la Constitución Federal.

Confirma lo anterior el acuerdo presidencial de 9 de agosto de 1932, publicado en el *Diario Oficial* de 17 de agosto del mismo año, que en esta mesa redonda nos ha presentado el maestro Antonio Martínez Báez, acuerdo que dispone que los decretos promulgatorios de leyes o decretos del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, deben contener la siguiente fórmula:

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su publicación y observancia, promulgo la (el) presente ley (decreto) en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a

En esta fórmula y en alguna otra utilizada en el pasado, como “publiquese para su debido cumplimiento”, la expresión de que se publique para su observancia o para su cumplimiento, es el señalamiento de la finalidad u objetivo perseguido por la publicación, pero ya hemos señalado el fundamento constitucional para concluir que la orden de cumplimiento u observancia proviene del Poder Legislativo y no proviene del Poder Ejecutivo. La promulgación es la orden de publicación y la publicación condiciona la entrada en vigor de la ley, por lo que la observancia y cumplimiento constituyen la finalidad perseguida por la publicación, pero ello no debe confundirnos al extremo de considerar que la promulgación es una orden de cumplimiento de la ley.

La promulgación de una ley, como orden que proviene del Poder Ejecutivo, sólo requiere el refrendo del secretario de Estado encargado de la publicación de las leyes y de la publicación del *Diario Oficial* de la Federación, que lo es el secretario de Gobernación, como expresamente lo señalan las fracciones II y III del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De todo lo anterior se desprende que la interpretación jurídica correcta de los textos constitucionales aplicables a los decretos promulgatorios de leyes y decretos del Congreso de la Unión, obligaba y obliga a concluir, que dichos decretos promulgatorios sólo requieren del refrendo del secretario de Gobernación, por lo que la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sólo incorpora a texto expreso de la ley una correcta interpretación de los artículos constitucionales que ya hemos citado.

Hubiese sido innecesaria la mencionada adición, de no haber existido la mal llamada “jurisprudencia definida” con número de tesis 101 de acuerdo a la publicación del Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, que dice:

101

REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS

El refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesoria, alguna materia.

Sexta época, primera parte:

Vol. XI, Pág. 34. A. R. 4320/50. Enrique Palazuelos B. Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Pág. 34. A. R. 9039/51. Diego Alonso Hinojosa. Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Pág. 34. A. R. 1860/51. Diego Alonso Hinojosa. Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Pág. 34. A. A. 4509/51. Diego Alonso Hinojosa. Unanimidad de 17 votos.

Vol. CVIII, Pág. 53. A. R. 9121/50. Alberto P. Rojas Jr. Unanimidad de 17 votos.

El texto de la jurisprudencia 101 que se ha transcrito, al parecer contradice la conclusión que previamente se había emitido, pero he afirmado que es una mal llamada jurisprudencia y que sólo al parecer contrapone el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y mi criterio, por cuanto que pretendo demostrar que dicha jurisprudencia, no existe como tal.

Para poder determinar la existencia de una jurisprudencia, resulta recomendable la consulta de las ejecutorias que la integran, sobre todo si se trata de una jurisprudencia previa a la adición de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, con el artículo 194 bis, adición publicada en el *Diario Oficial* de 16 de enero de 1984.

El artículo 194 bis de la Ley de Amparo dispone que el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo, deben aprobar la tesis jurisprudencial y ordenar su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, tanto al crear la jurisprudencia, como cuando se interrumpa o modifique alguna existente.

Esta adición a la Ley de Amparo, a todas luces encomiable, fue necesaria debido a que antes de ella, los resúmenes de las ejecutorias y las tesis jurisprudenciales eran elaborados por empleados del Poder Judicial de la Federación, sin ser sometidos a aprobación del Pleno, la Sala, o el Tribunal Colegiado correspondiente, lo que las hace desconfiables.

El artículo 194 bis tiene como razón de su existencia principalmente la presencia en nuestros Apéndices del *Semanario Judicial de la Federación*, de algunas tesis jurisprudenciales inexistentes, por no reflejar la argumentación jurídica vertida en las correspondientes

ejecutorias; son falsas jurisprudencias inventadas por abogados al servicio del *Semanario Judicial de la Federación*, quizá muy competentes y acuciosos, pero que no actuaban con el rigor jurídico necesario e indispensable, pues se dedicaban a crear una fuente formal del Derecho, como lo es la jurisprudencia, sin atender estrictamente al fundamento jurídico básico que apoyaba la decisión judicial contenida en la ejecutoria.

Estos empleados del Poder Judicial Federal creaban el Derecho al margen del Derecho, sin comprender la trascendencia de su conducta superficial, dado que la tesis jurisprudencial es obligatoria y el precedente judicial merece gran respeto en nuestro Foro, aún más respeto que el propio texto de la ley.

Los juristas ingleses han elaborado la mejor técnica para el estudio de una resolución judicial, dado que uno de los principios de su sistema jurídico, lo es el principio del precedente obligatorio, *binding precedent*, y ellos nos indican que al estudiar el contenido de una resolución judicial, debe distinguirse entre la *ratio decidenda*, que es el argumento jurídico que apoya los puntos resolutive de la sentencia, respecto del *obiter dicta*, que son aquellos razonamientos jurídicos que se producen en la resolución pero que pudieron no haber sido dichos y de todas formas los puntos resolutive tendrían fundamento.

A la luz de estos principios, procedemos al análisis de los antecedentes y de las ejecutorias que integran la jurisprudencia 101 que se ha transcrito.

En el Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1951, páginas 29 y siguientes, se publicó una tesis jurisprudencial integrada por las resoluciones dictadas en los Tocas 6823-50-1a., 9041-50-1a., 3799-50-1a., 340-50-2a. y 2257-50-1a., que se refieren a la constitucionalidad del Decreto de 18 de noviembre de 1947, que creó la Tarifa del Impuesto General de Exportación, juicios de amparo en los cuales no se cuestionaba la constitucionalidad de un decreto promulgatorio de ley por falta de refrendo de algún secretario de Estado.

Me permito transcribir esta jurisprudencia para que no exista duda respecto de su contenido tal y como lo publicó el Informe de 1951:

TARIFAS DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACIÓN

Decreto del 18 de noviembre de 1947. Constitucionalidad de dicho ordenamiento y de las reglas y circular expedidas, con apoyo

en sus artículos 3o., 4o., y 5o., de 17 de agosto de 1948 y 24 de junio de 1949, respectivamente. Tesis Jurisprudencial. Emanado dicho Decreto del Congreso de la Unión y reuniendo los requisitos de proporcionalidad, equidad y aplicación a los gastos públicos requeridos por el artículo 31 constitucional, no puede estimarse como violatorio de garantías, tanto más cuanto que es inexacto que debe estimarse como una invasión de las facultades del Congreso, las atribuciones que en los preceptos citados se otorgan al Ejecutivo para que provea con la rapidez y eficacia que requiere la vida económica del país, a la fijación de los precios oficiales, dentro de los lineamientos fijados por el Poder Legislativo, al crear el impuesto respectivo. En tales condiciones procede revocar la sentencia en la que el inferior, erróneamente apreció el problema planteado por el quejoso.

Toca 6823-50-1a., Amparo promovido por Diego Alonso Hinojosa González. Fallado el 19 de marzo de 1951. Negando. Por unanimidad de cuatro votos.

La misma tesis se sustentó en los Tocas 9041-50-1a., 3799-50-1a. y 340-50-2a., fallados respectivamente los 2 primeros el 19 de marzo, 12 de abril y 3 de mayo, todos de 1951.

TARIFAS. IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN

Decreto del 8 de noviembre de 1947. Tesis jurisprudencial. Reproduciéndose la tesis sustentada en los Tocas 68-23-50-1a. y 9041-50-1a., en la que se sostiene la constitucionalidad del Decreto que creó las Tarifas del Impuesto General de Exportación, de las Reglas y Circular respectiva, por existir idéntica situación por lo que atañe a la importación, se establece también la constitucionalidad del Decreto, Reglas y Circular, en la materia. Por otra parte, como la Secretaría de Hacienda debe obrar para determinar los precios oficiales, dentro de las normas que señala el Ejecutivo, es éste y no aquélla el que cubre los presupuestos legales, pues la Secretaría sólo realiza materialmente, en cada caso y previa consulta con la Comisión de Aranceles, los lineamientos señalados en el ordenamiento respectivo, y en consecuencia, debe estimarse que tampoco es violatoria de garantías la forma en que se verifica la fijación de los precios oficiales.

Toca 340-51-2a. Amparo promovido por Diego Alonso Hinojosa González. Fallado el 3 de mayo de 1951. Negando. Por unanimidad de cuatro votos.

La misma tesis se sustentó en los Tocas 6823-50-1a., 9041-50-1a., 2257-50-1a., 390-51-2a. y 7873-50-1a., fallados los dos primeros el 19 de marzo y el tercero el 31 del mismo mes; el cuarto y quinto el 7 y 8 de junio respectivamente, todos de 1951.

En los amparos correspondientes, el quejoso sostuvo fundamentalmente que el artículo 73 constitucional señala las facultades del Congreso de la Unión, sin que entre ellas se encuentre el de fijar oficialmente el precio de mercancías; que el Congreso de la Unión es incompetente para facultar al Ejecutivo Federal para que señale por decreto las reglas a que debía sujetarse la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar dichos precios; que era anticonstitucional la delegación que el Ejecutivo hacía a favor de la citada Secretaría; y que el decreto —se hace notar que era el decreto del Ejecutivo y no era un decreto promulgatorio de ley— carecía del refrendo de la Secretaría de Economía.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación negó los amparos en definitiva, por considerar que no era violatorio de garantías que el Ejecutivo Federal fuese autorizado por el Congreso de la Unión para que en el decreto correspondiente señalara las bases a que debería sujetarse la Secretaría de Hacienda para determinar los precios, indispensables para aplicar la tarifa del impuesto general de importación. Por innecesario no se entra al estudio del concepto relativo a la falta de refrendo de la Secretaría de Economía.

En el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1954*, no se publicó ninguna tesis jurisprudencial que correspondiera a la actual jurisprudencia 101 que ya se ha transcrito, puesto que no era legítimo obtenerla de las ejecutorias que integraban la tesis jurisprudencial publicada en el Informe de 1951, que igualmente ya se ha transcrito, y solamente se publicó la jurisprudencia relativa a la constitucionalidad del Decreto de 18 de noviembre de 1947.

El 6 de mayo de 1958 y siguiendo una práctica viciosa, a la fecha superada, en una sola sesión el Pleno confirma la tesis jurisprudencial relativa a la constitucionalidad del Decreto de 18 de noviembre de 1947, en cinco ejecutorias dictadas en los amparos en revisión 4320/50, 9039/51, 1860/51, 4509/51 y 9120/50, ejecutorias en las cuales se hace la remisión a la jurisprudencia definida publicada en el Informe de 1951. La práctica viciosa que se menciona, consistía

en establecer jurisprudencia en una sola sesión, cuando el fundamento doctrinal de esta fuente de Derecho, se encuentra en la repetición de un criterio judicial, cuya validez afirman diversos miembros del Poder Judicial, en diversas épocas; no puedo extenderme a este respecto en virtud de no ser la materia de esta ponencia, pero no puedo dejar de expresar mi opinión en el sentido de que establecer jurisprudencia dictando en una sola sesión cinco ejecutorias en el mismo sentido, constituye una práctica viciosa.

En aquella sesión del 6 de mayo de 1958, el ponente era el ministro José Castro Estrada, de ilustrísima memoria, quien tenía la costumbre de dictar resoluciones muy breves y por ello, en su ponencia inicial solamente se contenía un considerando con la referencia a la jurisprudencia publicada en el Informe de 1951, misma que servía para fundar la negativa del amparo solicitado. Pero en el engrose de las resoluciones, se agrega un segundo considerando, seguramente porque al Pleno le parecía demasiado breve el fundamento de la ejecutoria, respecto de un concepto de violación que no había sido estudiado por el Juez de Distrito, segundo considerando que constituye *obiter dicta*, pues se refería al estudio de la falta de refrendo por parte de la Secretaría de Economía respecto del Decreto de 18 de noviembre de 1947. Tan constituye *obiter dicta* que, como ya hemos dicho, las ejecutorias que integran la jurisprudencia del Informe de 1951, no habían considerado necesario su estudio.

El foro mexicano conoce lo que suele suceder con los engroses, pues su texto es encomendado al secretario de Estudio y Cuenta correspondiente, ya no es discutido en el Pleno y solamente se turna para firma de los ministros.

¡Sin embargo, de este engrose es de donde surge con posterioridad la llamada tesis jurisprudencial 101!

En el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1965* no aparece publicada ninguna jurisprudencia que constituya el antecedente de la actual tesis jurisprudencial 101, sino simplemente aparece como tesis relacionada, en la página 64 de su primera parte correspondiente al Pleno, el texto de lo que después y por arte de magia se convierte en jurisprudencia.

En el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, surge publicada la jurisprudencia número 95, exactamente con el mismo texto que la actual jurisprudencia 101, que en el Apéndice 1917-1965 era una simple tesis relacionada. ¿De dónde salió? Lo ignoro, pero es muy probable que algún abogado al servicio del *Semanario Judicial de la Federación* haya decidido, por sí y ante sí que

el contenido del segundo considerando de las ejecutorias de la sesión de 6 de mayo de 1958, merecía ser elevado al rango de jurisprudencia, pero no sólo eso, sino además modificando el texto y el sentido del citado segundo considerando, pues consideraba infundado el concepto de violación por la falta de refrendo del secretario de Economía.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estableció la jurisprudencia 101 que hemos transcrito, a pesar de que el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* nos diga lo contrario, pues el contenido de las ejecutorias que se dice la integran, no permiten obtener semejante tesis jurisprudencial; pero no sólo eso, sino que mi investigación no me ha permitido encontrar una ejecutoria en la que la Suprema Corte de Justicia se haya pronunciado como *ratio decidenda* sobre los refrendos que debe llevar un decreto del Ejecutivo promulgatorio de leyes que provengan del Congreso de la Unión.

He encontrado sí, ejecutorias que incidentalmente tratan el tema, pero que sólo contienen reflexiones que constituyen *obiter dicta*, de las cuales paso a darles noticia.

La primera de ellas, la resume el *Semanario Judicial de la Federación* en los siguientes términos:

REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO
POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS
(IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES)

La segunda Sala de la Suprema Corte ha sustentado el criterio de que el refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal. Pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesorio, alguna materia. No es jurídico considerar que el decreto publicado el 31 de diciembre de 1949, reformativo de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, al introducir modificaciones al artículo 33 por dicha ley, prescribiendo que las sociedades por acciones no podrán convocar a asambleas ordinarias de accionistas, sin que las declaraciones de ingresos correspondientes al ejercicio social hayan sido aprobadas por el administrador,

los administradores o, en su caso, el consejo, cae dentro de los artículos 8o. de la Ley de Secretarías de Estado y 6o., fracciones II y XII de su Reglamento, según los cuales corresponde a la Secretaría de Economía todo lo relativo al comercio del país y a la intervención del Estado en las sociedades mercantiles; y no puede admitirse tal criterio, porque la medida tendiente a impedir la celebración de asambleas generales mientras no se cumpla un requisito de carácter netamente fiscal, no tiene en realidad el carácter de una intervención del Estado en el comercio o en las sociedades, sino en el de causantes de un impuesto que gravita lo mismo sobre sociedades que sobre particulares, para cuyo cobro oportuno se ve en la necesidad de aplicar sanciones y medios coercitivos, que, por serlo naturalmente, traen consigo limitaciones en el ejercicio de actividades y derechos de los causantes.

Amparo en revisión 4320/50. Enrique Palazuelos B. 6 de mayo de 1958. Unanimidad de 17 votos.

Sostienen la misma tesis:

Amparo en revisión 9039/51. Diego Alonso Hinojosa. 6 de mayo de 1958. Unanimidad de 17 votos.

Amparo en revisión 1860/51. Diego Alonso Hinojosa. 6 de mayo de 1958. Unanimidad de 17 votos.

Amparo en revisión 4509/51. Diego Alonso Hinojosa. 6 de mayo de 1958. Unanimidad de 17 votos.

La ejecutoria aparece publicada en las páginas 28 y siguientes.

El texto del resumen de esta ejecutoria también parece contradecir el criterio que se ha venido sustentando, pero solamente lo parece en tanto que en esta ejecutoria se invoca, como criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a referendos de decretos promulgatorios de leyes, el criterio sustentado en las ejecutorias dictadas el 6 de mayo de 1958, mismas que ya hemos analizado y en las cuales no se sustentó criterio alguno al respecto y lo argumentado en el segundo considerando constituye *obiter dicta* de las citadas resoluciones.

El juicio de amparo en el cual se dictó la ejecutoria, cuyo arbitrario resumen se ha transcrito, o sea en el amparo en revisión 4320/50, no tenía por materia la constitucionalidad de la reforma a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, sino tenía por materia la constitucionalidad del Decreto de 8 de noviembre de 1947 que creó la Tarifa del Impuesto General de Importación; en consecuencia, resultaba válido invocar las ejecutorias de 6 de mayo de 1958, que fijaron tesis jurisprudencial respecto a la constitucionalidad del decreto que creó la citada tarifa.

La publicación del resumen de esta ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación* es una de las más contundentes pruebas que pueden presentarse respecto a la arbitrariedad con que se realizaban en el pasado las citadas publicaciones y que dieron motivo a la adición del artículo 194 bis de la Ley de Amparo, que ya hemos mencionado. En esta publicación, se dice falsamente que el tema del amparo en revisión lo era la constitucionalidad de la reforma a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, y se señalan como sustentando la misma tesis, el resto de las ejecutorias dictadas el 6 de mayo de 1958, todas ellas dictadas en juicios de amparo que tienen por materia la constitucionalidad del decreto que creó la Tarifa del Impuesto General de Importación.

De los juicios de amparo que tuvieron por materia la constitucionalidad de la Tarifa del Impuesto General de Importación, en los primeros que dieron motivo a la jurisprudencia publicada en el Informe de 1951, expresamente se omitió el estudio del concepto de violación que aludía a los refrendos de un decreto proveniente del Congreso; y en las siguientes ejecutorias, las dictadas en la sesión de 6 de mayo de 1958, se agregó un considerando, por la vía del engrose, distinto al concepto de violación expresado en relación al refrendo, considerando respecto del cual ya hemos señalado las razones por las cuales constituye *obiter dicta*.

La segunda de las ejecutorias que hemos encontrado, la resume el *Semanario Judicial de la Federación* en los siguientes términos:

NATURALEZA DEL REFRENDO A LA LEY

El refrendo constituye un acto en proceso de formación de la ley, posterior a su formulación y expedición, pero no independiente de ella y aunque consumada, no es irreparable, desde que deja de surtir efecto al ser declarada inconstitucional la ley a

que se contrae, puesto que sigue la suerte del acto reclamado, inexcusablemente.

Amparo en revisión 1196/54. Margarita Lilia Mallette Martínez, 27 de noviembre de 1962. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.
Vol. LXV, Primera Parte, página 37.

Esta ejecutoria fue dictada en un juicio de amparo en el cual ninguno de los conceptos de violación se refiere al refrendo de un decreto promulgatorio de leyes; es un juicio de amparo por la negativa a extender cédula profesional a la quejosa, por parte de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, en el cual la quejosa expresa conceptos de violación en contra de la Ley de Profesiones, del presidente de la República por su promulgación, de los secretarios de Gobernación, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Relaciones Exteriores y jefe del Departamento del Distrito Federal, por su refrendo, y en contra del secretario de Gobernación por su publicación.

Como se desprende del estudio de la ejecutoria, no se cuestionó la falta de refrendo de ningún secretario de Estado ni jefe de departamento administrativo, respecto a la Ley de Profesiones, y solamente al estudiar un agravio expresado por el jefe del departamento del Distrito Federal, se señaló que el refrendo, no obstante ser un acto consumado, es reparable, pues deja de surtir efecto al ser declarada inconstitucional la ley correspondiente.

La tercera y última de las ejecutorias que deseamos comentar, la resume el *Semanario Judicial de la Federación* en los siguientes términos:

REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS

La promulgación implica una orden y, como tal, según lo previene el texto del artículo 92 constitucional, para ser obedecida es indispensable su refrendo por el secretario de Estado del ramo a que corresponde la materia de la Ley de que se trate. En efecto, la promulgación no es un mero acto de constatación de la existencia y autenticidad de la ley, sino requisito indispensable para que adquiera vigencia, esto es, obligatoriedad, o dicho en otras palabras, para que nazca y tenga existencia jurídica como

ley. Por ello, la promulgación invariablemente va acompañada del mandamiento de su publicación y de la orden dirigida a todos los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos para que sepan el contenido y que el Poder Legislativo la decretó, esto es, que la impone imperativamente de consuno con el Ejecutivo. Ahora bien, el refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal, pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesoría, alguna materia.

Amparo en revisión 2805/62. Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A. 22 de junio de 1965. Unanimidad de 15 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.
Vol. XCVI, Primera Parte, pág. 77.

Esta ejecutoria fue dictada en juicio de amparo intentado en contra de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, en el que los temas fundamentales fueron la violación a la garantía de audiencia y la falta de refrendo, y contiene argumentaciones muy interesantes en pro y en contra de los fundamentos jurídicos que he venido desarrollando en esta mesa redonda.

El amparo fue negado por considerar que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, y por considerar que la Ley de Expropiación no requería refrendo del secretario de Economía y del jefe del Departamento del Distrito Federal, y que bastaba el refrendo del secretario de Gobernación, por lo que el resto de sus argumentaciones son *obiter dicta*.

Cabe destacar que en las argumentaciones contenidas en el sexto considerando de esta ejecutoria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invoca el criterio sustentado en el Informe de 1958, que se remite al Informe de 1951 y a la actual tesis jurisprudencial 101, que precisamente son las que hemos considerado tesis inexistentes, al hacer el estudio de las ejecutorias de las cuales se pretende obtener la pretendida jurisprudencia definida.

De la confusión jurisprudencial que se ha narrado, resulta clara la necesidad que existía de adicionar el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dejar claro y en

texto expreso que los decretos promulgatorios de leyes o decretos provenientes del Congreso de la Unión, sólo requieren del refrendo del secretario de Estado encargado de la publicación de las leyes, que lo es el secretario de Gobernación.

Considero válido afirmar, como conclusión de mi intervención, que la promulgación de una ley o un decreto del Congreso de la Unión, es un acto del Poder Ejecutivo que solamente tiene por contenido la orden de su publicación, acto del Ejecutivo que sólo requiere del refrendo del secretario de Gobernación, y que era necesario señalarlo en texto expreso, adicionando el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la grave confusión jurisprudencial existente, que impulsaba a aplicar una tesis de jurisprudencia, en oposición franca a los textos constitucionales; tesis de jurisprudencia que, además, no existía al no poderla desprender de las ejecutorias que pretenden integrarla.