

CUESTIONES CONSTITUCIONALES EN LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN*

SUMARIO: I. *Monopolio de la Ley de Ingresos de la Federación*. II. *Leyes del Ejecutivo Federal*.

Poco a poco se han ido acumulando en el texto de la Ley de Ingresos de la Federación importantes cuestiones de índole constitucional que, inadvertidas o toleradas, resulta sano presentar ahora algunas reflexiones jurídicas que descubran sus verdaderas dimensiones.

I. MONOPOLIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

No por ser la más grave sino por su mayor fondo y más antigüedad se presenta en primer término la problemática que ofrece en nuestro derecho la expedición misma de la Ley de Ingresos de la Federación. Parece estar totalmente explorado y plenamente comprobado que es la Ley de Ingresos de la Federación el único instrumento a través del cual el Congreso de la Unión puede ejercitar la facultad prevista en el artículo 73, fracción VII: “El Congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.

Varias son las consecuencias que se derivan de la anterior idea, de ser cierta. Por ejemplo, se resolverá que si la ley mencionada no se aprueba, promulga y publica antes de que se inicie el año fiscal al cual va a regir, no es posible aplicar la ley anterior, que tiene la vigencia de un año. En este supuesto no habrá recaudación fiscal, pues la Constitución no prevé solución al caso. Igualmente, si la ley fue aprobada por las Cámaras legislativas, pero la promulgación y publicación se retrasa por el Ejecutivo Federal y, por lo mismo, la vigencia empieza transcurridos días del año fiscal, en el lapso, cualquiera que sea, comprendido entre la iniciación del

* Publicado en *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972.

año fiscal y la de la vigencia de la ley, tampoco podrá haber recaudación fiscal.

Mucho ayuda a estas ideas el carácter anual de la ley, como inequívocamente se desprende del artículo 74 de la Constitución: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél”. Nada queda por hacer si dentro del periodo legislativo ordinario que va del 19 de septiembre al 31 de diciembre del año (artículos 65 y 66 de la Constitución) no se aprueba la Ley de Ingresos de la Federación.

Consecuencia también de sostener aquella idea es la vigencia anual tácita o vigencia prorrogada tácita en que se coloca inevitablemente a todas las leyes relativas a cada impuesto, derecho, producto o aprovechamiento, que previene la Ley de Ingresos como fuentes impositivas. Se afirma categóricamente —por no pocos autores—¹ que la omisión de un renglón impositivo en la Ley de Ingresos impide la aplicación de la ley reguladora de ese renglón. Por ejemplo, de no incluirse en la Ley de Ingresos el impuesto sobre la renta, la Ley del Impuesto sobre la Renta no podría aplicarse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la regla tendría que seguirse para todo ingreso. Por el contrario si no se omite ninguno de los renglones, las leyes que los regulan seguirán aplicándose.

Así las cosas parecen como si se previniera que cada ley impositiva sólo podrá aplicarse por un año, y la causa estará en la necesaria inclusión anual en la repetida Ley de Ingresos del recurso impositivo. De lo mismo, si la inclusión se hace, ocurre que la ley sufre el fenómeno curioso de recibir la autorización para aplicarse. Por todo esto, se impone que cambiemos un poco con mejor precisión las expresiones usadas en el párrafo anterior, para subrayar esta consecuencia. En lugar de vigencia, lo correcto sería decir positividad anual tácita o positividad prorrogada tácita. En efecto, si se incurre en la omisión referida la ley impositiva no queda abrogada,² no pierde su vigencia formal. Si estando vigente la ley impositiva, una nueva ley de ingresos incluye el renglón impositivo que aquella

¹ Garza, Servando J., *Las garantías constitucionales en el derecho tributario mexicano*, Cultura, 1949, p. 18.

² En contra opina el licenciado Emilio Margáin lo siguiente: “Por lo tanto, si en esa Ley de Ingresos se omite un renglón impositivo, digamos el de tabacos, automáticamente quedaría derogada la ley fiscal reglamentaria de ese renglón”. *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, 23a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de San Luis Potosí, 1969, p. 51.

regula, no se prorroga o renueva su vigencia sino que por su positividad continúa se autoriza su aplicación por un año más.

Luego las leyes reguladoras de cada impuesto, derecho, producto o aprovechamiento tienen una vigencia indefinida pero su positividad es anual, dependiendo su continuidad o prolongación de que en la Ley de Ingresos se incluya la materia que regulan. De aquí se parte para llegar a sostener que las leyes de cada impuesto, derecho, etcétera, son, por cada uno de estos conceptos, reglamentarias de la Ley de Ingresos; es decir, leyes del Congreso de la Unión reglamentarias de una ley del propio Congreso. De esta suerte, en el fondo la que crea los impuestos, derechos, productos, etcétera, es la Ley de Ingresos y no cada una de esas “leyes reglamentarias”.

Frente a todas y cada una de esas consecuencias que exhiben defectos de técnica legislativa, que vician la actividad legislativa y que evidentemente desconocen o ignoran el sentido verdadero del mandato constitucional, consideramos que la Ley de Ingresos de la Federación no es el único instrumento que prescribe la Constitución para que el Congreso de la Unión establezca las contribuciones que han de cubrir anualmente el presupuesto.

Irrelevante es desde luego el nombre de la Ley de Ingresos de la Federación, pues aparte de que ha usado de otros³ bien puede conservar el actual o adoptar otro, lo trascendental jurídicamente es la indebida exclusividad que se le atribuye como previsión legal única de los ingresos federales.

El Congreso de la Unión posee facultades para legislar en diversas materias, señaladas principalmente en el artículo 73 de la Constitución, y entre ellas figura la de hacerlo en materia de contribuciones. Para esto último no existe texto alguno que fije límites, salvo si se quiere el de fondo de no crear contribuciones más que las necesarias a cubrir el presupuesto. Pero esta restricción no es sobre el número de actos legislativos o leyes que ha de emplear para ejercitar esa facultad. Por lo que no hay señalamiento expreso para que sea sólo una ley a través de la cual deba ejercerse tal atribución.

No habiendo limitación expresa a la facultad legislativa, ésta puede ejercerse y llevarse a cabo a través de una o más leyes sin que la pluralidad vicie o vuelva irregular el ejercicio constitucional de establecer las contribuciones. Letrísticamente la Constitución no habla de una ley, y sí

³ Ley de Ingresos del Erario Federal.

por el contrario usa el plural en la fracción IV del artículo 31: “Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Seguro que es obra de la tradición legislativa y no producto de una norma constitucional el que los ingresos de la Federación o contribuciones se establezcan o prevengan en una sola ley, que hoy se conoce con el nombre ya repetido. Esa tradición no obedece a un precepto constitucional sino a razones únicas de economía legislativa.⁴

Admitir o reconocer que el Congreso de la Unión actúa constitucionalmente si prevé las contribuciones por medio de una o de varias leyes es algo que apoya el contexto de la Constitución, permitiendo cohesionar los dos capítulos de ingresos y egresos, puesto que en estos últimos el Congreso sí puede utilizar más de un solo instrumento legal. En efecto, no se recoge otra cosa del texto del artículo 126 constitucional: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”. Es decir, que los gastos o egresos previstos en el presupuesto —aprobado por la Cámara de Diputados en ejercicio de facultades exclusivas— también pueden autorizarse por la Cámara por conducto de otras leyes. La pluralidad de leyes en función de prever los gastos o egresos de la Federación es absolutamente constitucional.

Entender que los ingresos y egresos de la Federación pueden ser *legiferados* por el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados, respectivamente, por medio de uno más leyes es dar su justa interpretación al artículo 73, VII y, su cabal sentido a lo expresado por el artículo 126 transcrito.

Ver en los artículos 73 y 126 otro contenido es abrir la puerta a absurdos como el siguiente: cuando una ley posterior al presupuesto agrega otro egreso, no habrá ingreso para cubrir éste, pues los ingresos aprobados por la ley multicitada sólo pueden cubrir el presupuesto que anualmente se autorice. Sólo otra ley, creadora del ingreso, evitará la incongruencia y la rigidez presupuestal no concebidas por la Constitución. Está fuera del caso lo que se conoce como transferencia de partida, en que por ley posterior se puede cambiar el destino de una partida a otra, distinto del señalado primitivamente en el presupuesto.

⁴ Garza, Servando J., *op. cit.*, nota 1, p. 18. Margáin, M., *op. cit.*, nota 2, p. 51.

La flexibilidad apuntada, para legislar estableciendo las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, prohijada por la Constitución, nunca podrá calificarse de fuente de desorden o anarquía presupuestal, pues el iniciador de estas leyes es el presidente de la República —tradicionalmente el único— que por sano principio universal evitará hasta lo posible la multiplicación de leyes sobre presupuesto (ingresos o egresos).

La práctica consecuente que parece deducirse de aquella flexibilidad consistente en abusar de ella originando pluralidad de presupuestos, por iniciativa de los sujetos que autoriza el artículo 72 constitucional, es francamente inconcebible en el medio nacional, de acentuado presidencialismo. Aun el presidente de la República jamás ha abusado de su poder de iniciativa de ley con la gravedad que aquélla parece acusar; sin contar además que el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados son los legisladores y que están en el deber y responsabilidad de ponderar o regular al ejercicio de ese poder y asumir su función de establecer las contribuciones que juzguen necesarias o no.

Por lo demás, el peligro que se advierte por la flexibilidad constitucional para fijar legislativamente los ingresos y los egresos tiene en su contra precisamente la tradición o práctica de una sola iniciativa de ley para cada capítulo.

En cambio, la norma constitucional de poder establecer las contribuciones que cubrirán el presupuesto por conducto de una o de varias leyes, es base suficiente para acabar con los defectos de técnica legislativa o los vicios de la actividad legislativa a que ha llevado la falsa conciencia —obra de la tradición más no de la Constitución— de que la Ley de Ingresos de la Federación es el único vehículo para prever esas contribuciones.

Por principio habrá puerta para el tradicional “callejón sin salida” en que se plantea la no aprobación por el Congreso de la Ley de Ingresos de la Federación, cada año, durante el periodo ordinario legislativo. Se ha afirmado rotundamente que en tal supuesto la Constitución no prevé solución para la recaudación del año fiscal inmediato. Consecuencia inevitable de esa falta es también que las leyes de impuestos no puedan aplicarse. Todo se produce por el error constitucional en que se cae ocultando el mandato expreso, exhibiendo en su lugar la fuerza de una práctica legislativa, anualmente rutinaria y burocrática.

Examinemos las diversas cuestiones que no tienen solución con base en la citada tradición y sí en el principio que se sostiene.

El periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión es anual. Debe iniciarse el 19 de septiembre y nunca podrá prolongarse después del 31 de diciembre (artículos 65 y 66 de la Constitución). Es decir, que una vez vistos los asuntos a que se refiere el artículo 65, el Congreso podrá anticipar la clausura de sus sesiones el día último del año (en la práctica la clausura se hace siempre el 31 de diciembre). En este lapso el Congreso de la Unión está autorizado para legislar en las materias que expresamente le señala la Constitución. Una de estas materias es decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto (artículo 65, fracción II) o como dice textualmente la citada fracción VII del artículo 73: imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Para legislar decretando impuestos o imponiendo contribuciones, el Congreso de la Unión no tiene más límite que el presupuesto de egresos; al cual van a cubrir aquéllos. No existe en el texto de la Constitución ninguna otra limitación ni condición alguna. El Congreso para establecer las contribuciones o los impuestos no está obligado a servirse de una sola ley, podrá hacerlo a través de varias. Una o varias, todo se producirá en apoyo de la más nítida base constitucional. Entre ellas no podrá haber diferencia de rango o valor formal, todas son leyes con igual jerarquía constitucional.⁵

Luego si el Congreso en el mes de septiembre u octubre decide dictar una ley creando un impuesto, es absolutamente constitucional lo que hace. Después, en el mes de noviembre o diciembre dicta otra ley, llamada Ley de Ingresos de la Federación, donde concentra todos los impuestos, entre otros ingresos, que a su juicio deban recaudarse en el año fiscal siguiente, creándolos y dándoles la anualidad, que impone la Constitución. Se pregunta ahora si en esta segunda ley no se concentró el impuesto de la primera, la ley queda abrogada, y por lo mismo el impuesto en ella creado. Esto sólo es posible constitucionalmente, si la segunda así lo determina expresa o tácitamente, si se quiere, en el supuesto que las dispo-

⁵ “Se opina que no es requisito indispensable que cuando se apruebe un nuevo impuesto, forzosamente deba aparecer consignado en la Ley de Ingresos para el ejercicio en que va a entrar en vigor, porque el ordenamiento que establece el nuevo impuesto, al ser aprobado por el Congreso de la Unión, es una ley de la misma categoría que aquélla y, además, porque la Constitución no exige el que necesariamente la Ley de Ingresos consigne el renglón impositivo del nuevo gravamen para que sea legalmente exigible. La Ley de Ingresos simplemente tuvo su origen en la idea de ahorrar tiempo para los miembros del Congreso de la Unión”. Margáin, Emilio, *op. cit.*, nota 2, p. 52.

siciones de la segunda se opusieran a las de la primera, que en el caso no sucede, pues se trata de disposiciones distintas mas no opuestas.

Semejante fenómeno se presenta si primero se dicta la Ley de Ingresos de la Federación y después dentro del mismo periodo legislativo, en diciembre por ejemplo, se dicta otra u otras leyes creando impuestos no previstos en la primera. En este supuesto no se puede argumentar válidamente que se trata de adicionar la Ley de Ingresos de la Federación, pues ésta no sufre normalmente ningún cambio en su texto original, ni es necesario. Menos se podrá hablar de reforma legislativa, pues son grupos de disposiciones legislativas que no se oponen, no se excluyen, por el contrario integran o complementan el régimen legal fiscal.

En consecuencia, el monopolio de la Ley de Ingresos de la Federación de ser el único vehículo legal de creación de los impuestos —o más latamente dicho de todos los ingresos de la Federación— es improcedente constitucionalmente, pues no hay texto que así lo prescriba. La Ley de Ingresos de la Federación representa justamente una concentración de impuestos —o ingresos de la Federación— que por razones muy atendibles de economía legislativa, de administración financiera, se legislan en un solo acto. Pero estas razones no son mandatos constitucionales.

Razones extraconstitucionales imponen, en cambio, la flexibilidad en la actividad legislativa creadora de los ingresos de la Federación, sobre todo respecto de una economía como la de México en pleno desarrollo y objeto por lo mismo de cambios lentos o bruscos o, si se desea, inesperados.

Estas ideas confirman que el monopolio de la Ley de Ingresos de la Federación es constitucionalmente inexistente; que por el contrario el principio expresamente previsto en la ley fundamental de poder establecer impuestos en dos o más actos legislativos cohonesta perfectamente con el previsto similarmente en la propia Constitución para el presupuesto de egresos (artículo 126).

Si partimos de la verdad constitucional de la pluralidad o unidad legislativa para crear impuestos o los ingresos de la Federación, se resolverán más congruentemente otras cuestiones inherentes de orden práctico o de técnica legislativa.

Mientras se continúe con la práctica legislativa de concentrar la creación de los ingresos de la Federación en un solo acto, seguirá cuestionándose la suerte de la recaudación para cada año fiscal si aquélla no se

aprueba antes de iniciarse éste. Sobre todo porque expresamente se le da a la anterior una vigencia anual.

Aunque parezca obvio es preciso puntualizar que las facultades del Congreso para legislar en la materia que se ve, es tanto para crear como para modificar o suprimir impuestos o en general ingresos de la Federación. Estas facultades deberá ejercerlas cada año, pues así lo ordena la Constitución, a fin de que fije las contribuciones o impuestos para cada ejercicio fiscal en que deberán recaudarse. Para esto es conducente pensar que el Congreso deberá abrogar la ley o las leyes que dictó para prever los recursos del ario fiscal que está concluyendo. Así, bastará al Congreso abrogar una sola ley, la de Ingresos de la Federación o, en su caso, tendrá que abrogar las diversas leyes en que se previnieron tales recursos.

En el sistema que se sigue actualmente, al abrogarse la Ley de Ingresos de la Federación, todas las leyes fiscales reguladoras de cada impuesto se quedan sin materia, a menos que la siguiente ley de ingresos la recoja. Así, el papel de las leyes impositivas no es de creación del impuesto, sino de reglamentación de los creados por la Ley de Ingresos. Esto, además de ser reprochable técnicamente —leyes reglamentarias de leyes del propio Congreso— la posición de cada ley fiscal, es de suma precariedad, originando un linaje o categoría de leyes que formalmente la Constitución no prevé.

Es necesario captar ampliamente la responsabilidad del Congreso de la Unión al establecer las contribuciones o impuestos. Cada año debe revisar qué impuestos deben regir para cubrir el presupuesto. Esta labor no debe traducirse necesariamente en abrogar leyes y sustituirlas por otras. ¿Acaso no es revisar decidiendo mantener en vigor una ley fiscal? Bien puede el Congreso evitarse la tarea burocrática de dictar una ley anual que repite lo de la ley que abroga, y sólo legislar: abrogando impuestos que así estime.

La Constitución obliga al Congreso de la Unión a establecer las contribuciones o impuestos anualmente, esto se puede llevar a caso sin salirse del marco que lo faculta, decidiendo suprimir todos, parte o ninguno de los impuestos vigentes concentrados en la Ley de Ingresos de la Federación o creados en cada ley, o bien, crear otros que se agreguen a los vigentes.

De esta manera establecer impuestos o contribuciones no es una labor estrictamente de creación, sería absurdo entenderlo así. Los trabajos del legislador se reducirán ciertamente, habría verdadera economía legislativa y no burocracia legislativa. Se daría a cada ley impositiva su función

propia de crear el impuesto y no de reglamentarlo, la ley misma recobraría su natural valor y posición frente a cualquier otra ley.

El temor latente de cada año se suprimiría: si el Congreso de la Unión decide no abrogar o reformar los impuestos en vigor, creados por cada ley, éstos seguirán aplicándose, pues se entenderá que con ellos el Congreso quiere que se cubra el presupuesto. En el caso de creación de otros impuestos simplemente se sumarán.

En suma, a lo que la Constitución obliga al Congreso de la Unión es a revisar anualmente el régimen jurídico fiscal vigente y a decidir su abrogación, reforma o adición, para cubrir el presupuesto. Su obligación constitucional precisa no es dictar una Ley de Ingresos de la Federación, darle vigencia de un año y después sustituirla por otra bajo idénticas o similares condiciones.

II. LEYES DEL EJECUTIVO FEDERAL

Un fenómeno que se viene produciendo en las Constituciones modernas es el aumento progresivo de las facultades o funciones del Poder Ejecutivo, mismo que no sucede respecto a los otros dos poderes tradicionales, el Legislativo y el Judicial. Son nuevas áreas, principalmente de carácter económico y social, las que dilatan el campo estrictamente administrativo.

Paralelamente se registran dos hechos que acentúan el presidencialismo. Se reforma la Constitución o para atribuir al Poder Legislativo facultades para poder autorizar al Ejecutivo a que legisle o para confiar la justicia administrativa a tribunales administrativos, que formalmente son parte del Ejecutivo. Aunque este tipo de reformas no son frecuentes, tampoco es necesario que lo sean: la preocupación no está en el número sino en la esencia o contenido de cada reforma.

La Constitución en México consagra el principio de división de poderes pero evidentemente que su contexto general prohija una colaboración de poderes, que obliga naturalmente a sustituir a aquel principio por la idea de separación de funciones estatales. Goza el Ejecutivo Federal de numerosas facultades en el ámbito administrativo y de no pocas y trascendentales en los órdenes legislativo y jurisdiccional. Con decir que se vive bajo la dictadura constitucional del Ejecutivo Federal o presidencialismo más absoluto, se minimiza el interés —cuando menos por ahora— por conocer de las funciones de los otros dos poderes del Estado.

A pesar del marcado desequilibrio de poderes que encuadra la Constitución, se conserva el régimen de Estado de derecho, en que cada función estatal sin ver su dimensión está sujeta a la autorización expresa para su realización. Por esto, cuando el Ejecutivo Federal además de su función ordinaria lleve a cabo funciones de excepción —legislativas o jurisdiccionales— sólo serán viables, en los casos expresamente previstos en la Constitución. Además, las funciones de excepción que cada poder realiza revestirán la misma fuerza jurídica formal que si provinieran de los órganos ordinarios autorizados constitucionalmente.

Por ahora sólo hay interés por las funciones legislativas del Ejecutivo Federal. Empero, es necesario aclarar que si bien por su naturaleza intrínseca existen actos del Ejecutivo que puedan calificarse de legislativos, como son, por ejemplo, los reglamentos, los decretos generales, etcétera, éstos quedan fuera de aquel interés que sólo estima los actos que son legislativos material y formalmente como casos de excepción.

Investido constitucionalmente, el Ejecutivo Federal podrá dictar leyes con idéntica fuerza jurídica formal que si lo hiciera el Congreso de la Unión. En consecuencia, sus leyes podrán interpretar, reformar o abrogar una Ley del Poder Legislativo. Son casos que la doctrina llama de legislación delegada o les da el título de decreto-ley.

Dos casos prevé la Constitución de legislación delegada en su 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 tina 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.

En ambos supuestos las leyes del Ejecutivo tendrán el mismo valor jurídico que las leyes dictadas por el Congreso de la Unión, significando una excepción al principio que recoge el artículo 72, inciso *f*, de la Constitución: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

Es decir, que el principio formal que se deriva del precepto transcrito se puede concebir en estos otros términos: las leyes o decretos *legiferados* por el Congreso de la Unión, Cámaras de Diputados o de Senadores,

sólo podrán interpretarse, reformarse o derogarse por conducto de otra ley o decreto procedentes de tales órganos legislativos, actos últimos que poseen los mismos atributos de formalidad y virtudes de validez que los actos que afectan. Pero este principio que forma parte de los que rigen el procedimiento legislativo impuesto en el artículo 72 de la Constitución, sufre las excepciones contenidas en el artículo 49 preinserto.

De esta manera el procedimiento legislativo del artículo 72 no es el único camino constitucional para hacer leyes. Como se ha visto el artículo 49 prevé dos más en remisión, los de los artículos 29 y 131. Aunque en el fondo, sólo el 29 opera dentro de un procedimiento, el de suspensión de garantías individuales, pues el artículo 131 carece de toda previsión de un procedimiento ¿qué procedimiento legislativo deberá seguir el Ejecutivo Federal para hacer leyes? Ni la Constitución lo indica ni hay legislación vigente que señale alguno.

Delegada por el Congreso de la Unión su facultad de legislar en los campos que previenen los artículos 29 y 131, el Ejecutivo Federal sin seguir los trámites establecidos para la formación de las leyes que aquél elabora, hará leyes formal y materialmente.

Leyes fiscales del Ejecutivo Federal. Aplicar los anteriores conceptos a materia de impuestos y en relación con lo que dispone la Ley de Ingresos de la Federación, implica dar origen a la problemática que se examinará en seguida; problemática que viene desde la Ley de Ingresos de la Federación publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1941, para el año fiscal de 1942.

En materia de impuestos la Constitución es rigurosamente formal, solamente la ley del Congreso de la Unión puede regularla (artículo 31, fracción IV): “Son obligaciones de los mexicanos:... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Por el contenido que encierra el precepto transcrito, en la doctrina se afirma que es un caso de aplicación del principio de la reserva de la ley,⁶ consistente en que hay materias que la Constitución ha reservado para que únicamente leyes del Poder Legislativo puedan regularlas. Independientemente de que es verdad constitucional de que sólo por ley puede regularse la materia de impuestos (artículo 73, fracción VII) el principio que se invoca es falso.

⁶ En este sentido Garza, Servando J., *op. cit.*, nota 1, p. 17.

Decir que ciertas materias se reservan a la acción legislativa del Poder Legislativo es incurrir en falsedad y en grave contrasentido. Consentir el principio indicado es admitir que el Poder Legislativo actúa por “acción” y por “excepción” o reserva, situación totalmente inexistente en el texto constitucional; implica además negar vida jurídica al verdadero principio establecido en el artículo 49, ya transcrito, que obliga a pensar que el Poder Legislativo es el único que puede dictar leyes para regular todas las materias que expresamente le confiere la Constitución y que por excepción —aquí sí por reserva— el Ejecutivo puede hacerlo también en los supuestos de los artículos 29 y 131.

No hay, en consecuencia, materias reservadas al Poder Legislativo, aceptarlo compromete, a más de lo expuesto, a suponer que otro poder federal pueda legislar en las materias que no le han sido reservadas. Este resultado es inconcebible al tenor del texto vigente de la Constitución. No se está en el caso de verdadera reserva que previene el cuerpo constitucional en el artículo 124.

Se podrá entender ahora la aseveración de que si el Ejecutivo Federal puede dictar leyes en materia de impuestos ha de ser como excepción no del principio de la reserva de la ley que se hace derivar del artículo 31, fracción IV, sino del principio general del artículo 49, del que sólo hace énfasis o confirmación el 31. ¿O acaso se concluirá que si se suprime de la fracción IV del artículo 31 la referencia a las leyes, el Ejecutivo Federal por la sola supresión indicada podrá dictar leyes en la materia, aun sin contar con autorización expresa en la Constitución? No, mil veces no.

Por imperativo de la Constitución, el Congreso de la Unión no tiene el monopolio de las leyes, luego el Ejecutivo Federal podrá plenamente dentro del orden constitucional dictar leyes en los precisos límites de los artículos 29 y 131 del párrafo segundo.

En examen de estos preceptos se hallará que ambos facultan al Congreso de la Unión para poder autorizar al Ejecutivo a que legisle en diversas materias y entre ellas la de impuestos.

Ciertamente es diversa la medida en que el Ejecutivo puede legislar conforme a cada precepto. Tras de decretarse la suspensión de garantías individuales, el artículo 29 determina: “...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. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al

Congreso para que las acuerde”. Durante la Segunda Guerra Mundial esa autorización se otorgó por el Congreso para que el Ejecutivo legislara en diversos ramos de la administración, entonces, y siguiendo estas expresiones tan genéricas se dio la autorización para legislar en el “ramo de hacienda” y consecuentemente para hacerlo en materia de impuestos, que se hizo efectiva dictándose por el presidente varias leyes impositivas.

Excepcional como es por sí mismo el supuesto todo del artículo 29, su aplicación ha guardado ese carácter bajo la Constitución vigente de 1917. Por otra parte, el poder legislativo del Ejecutivo fenece al abrogarse el decreto de suspensión de garantías, que es presupuesto condicionante de la autorización y lo único que justifica tal poder delegado. En cambio, resulta discutible el periodo de vigencia de la legislación nacida del Ejecutivo con poder temporal para legislar e impelida por circunstancias de vida efímera.

Cuestionable sobre todo porque los motivos que inspiraron esa legislación han desaparecido. Sin embargo, formalmente la legislación que se llegó a dictar siguió vigente y algunas leyes aún viven a pesar de su origen.

Esto quiere decir que el poder legislativo del Ejecutivo, conforme al 29, tiene para su ejercicio una hora, pero su obra sobrevive a la época en que se gestó y para la que fue creada.

Delimitado y mucho menos extenso es el campo impositivo que prevé el artículo 131 en su segundo párrafo, en que el Ejecutivo puede dictar leyes:

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

Sumamente precisada por la Constitución queda el área impositiva en que ha de legislar el Ejecutivo con la autorización del Congreso de la

Unión: crear o suprimir o modificar las cuotas de las tarifas de importación y exportación. A la vez, queda deslindada la competencia del Congreso para facultar al Ejecutivo en tal área. Exclusivamente las cuotas de las tarifas de importación y exportación, lo que significa en el fondo que las leyes del Ejecutivo sólo serán para reformar las del Congreso en la materia. Nunca podrá legislar sobre otros aspectos de las leyes tributarias ni menos expedir otras.

Un punto por precisar también es el carácter anual que debe tener la autorización del Congreso. Si la Constitución ordena que el Ejecutivo ha de dar cuenta del uso que hubiese hecho de la facultad concedida al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, no puede existir duda de que la autorización del Congreso ha de ser por y para cada año fiscal. Otra interpretación implicará subvertir el lenguaje nítido de la Constitución.

Muy a pesar de lo expuesto en el párrafo anterior, el legislador se-pultó el texto constitucional y movido por razones políticas decidió aprobar la iniciativa de ley reglamentaria del párrafo segundo del citado artículo 131, casi sin cambio. Al entrar en vigor la ley (*Diario Oficial* del 5 de enero de 1961) se consumaba la más burda de las traiciones al sentido verdadero y único del precepto en comentario. Ahora la autorización del Congreso ha dejado de ser anual para convertirse en permanente o cuando menos indefinida.

Únicamente se conserva la anualidad de la aprobación del Congreso al uso de la facultad susodicha, porque así lo prescribe el artículo 69 de la Ley Reglamentaria. En la práctica, la aprobación es rutinaria; un caso de desaprobación no se conoce y de presentarse sólo ocasionaría problemas económicos y legales graves e innecesarios.

Pero el exceso en que incurrió el Congreso con la sola aprobación de la Ley Reglamentaria fue un primer error, de abierta inconstitucionalidad. El segundo error, esta vez de anticonstitucionalidad a todas luces irrefragable, se fraguó al aceptar el texto completo de la iniciativa. Y por si esto por sí solo no fuera bastante, la única intervención de fondo que hubo en el “debate legislativo” impuso una componenda al texto que sólo agrandó el error de origen.

Empieza la ley (artículo 19) haciendo inútil paráfrasis del párrafo segundo del artículo 131 citado. En seguida alumbra la anticonstitucionalidad: “Artículo 2: la facultad otorgada conforme al artículo 19, fracción I de esta Ley, la ejercerá el Ejecutivo Federal por conducto de las Secreta-

rías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, de acuerdo con las disposiciones en vigor”.

Nuevamente el legislador enterró el texto constitucional. Repetidamente se puede leer el párrafo segundo en examen y se llegará a comprobar sin necesidad de recurrir a interpretaciones o elucubraciones de ninguna especie, que el Congreso de la Unión tiene bien delimitada su competencia —entre otros aspectos— en el sentido de estar facultado para autorizar a que legisle en la materia vista al Ejecutivo Federal, precisamente a éste y nadie más.

Como la frase Ejecutivo Federal, usada en la Constitución y en la legislación se entiende por la de presidente de la República, será a él a quien compete directamente el uso de la facultad o autorización que otorgue el Congreso, independientemente de que el instrumento jurídico que utilice para el ejercicio de la multicitada facultad tenga que ser refrendado por uno o más secretarios de Estado en los términos del artículo 92 de la Constitución.

Evidente es el *dislate* jurídico que se produce al autorizar el Congreso de la Unión por medio de la ley reglamentaria a que la facultad que constitucionalmente compete exclusivamente en forma directa al presidente de la República, se pueda ejercer por medio de un secretario de Estado, supuesto no previsto en el artículo 131. Da lugar la ley —y así ha sucedido— a que un secretario de Estado legisle; hipótesis que jamás se pensó al adicionarse un párrafo (hoy segundo) al artículo 131, con la consiguiente reforma del artículo 49 (reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* del 28 de marzo de 1951).

Alargando el tema, llama la atención que aun antes de la reforma constitucional el legislador a través de la Ley de Ingresos de la Federación autorizara al Ejecutivo Federal a modificar las tarifas de los impuestos de importación y exportación, lo que evidentemente implicaba legislar. Sin ninguna base constitucional el legislador delegaba su poder. Esto empezó con la Ley de Ingresos de la Federación para 1947 (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1946):

Artículo 7o. Queda facultado el Ejecutivo Federal para modificar, en los términos que proponga la Comisión de Aranceles, las tarifas de los impuestos de importación y de exportación, de acuerdo con lo prevenido por el artículo 20 de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación; y asimismo para introducir en dichas tarifas, a propuesta de la misma Comi-

sión, las modificaciones necesarias para la defensa de la producción, la elevación del nivel de vida de la población y el sostenimiento del valor de la moneda nacional.

Tras de modificar su redacción, ajustándola a la del párrafo adicionado al artículo 131, la disposición sólo se justificó hasta el momento en que entró en vigor la Ley Reglamentaria. Incluirla después de iniciada la vigencia de ésta, habría resultado inútil y, sin embargo, se llegó al vicio legislativo repitiéndola en la ley de diciembre de 1961 (*Diario Oficial*, 30 del mismo mes y año). Hasta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al confeccionar el anteproyecto de Ley de Ingresos de la Federación dejó de sentir inseguridad o desconfianza por excluir tal disposición, ésta desapareció (la ley publicada en diciembre de 1966 ya la omitió).

En suma, no existe la menor duda de que el Ejecutivo Federal puede legislar en materia de impuestos, pero siempre en la medida y condiciones que determinen los artículos 29 y 131. En el caso del 29, el Congreso cuenta con amplia competencia para dar total o parcial poder tributario al Ejecutivo; en cambio, en el supuesto del artículo 131 se reducen sus atribuciones y sólo podrá dar el poder de modificar las leyes tributarias en la materia específica de las cuotas de las tarifas de los impuestos de importación y exportación.

Creación de impuestos. Precisa ahora determinar el significado de legislar en materia de impuestos, pues en el foro, oficinas públicas o privadas y en las obras de autores que están vinculadas a la cosa fiscal o hacendaria se confunde o sustituye por otra locución: crear impuestos. Verdad es que por ser más genérica la primera, comprende a la segunda. Crear impuestos es legislar en materia de impuestos y muchísimo más. La ley impositiva o tributaria no tiene por único objeto *strictu sensu* la creación del impuesto, abarca también fundadamente la administración del mismo. Otros capítulos podrán excluirse de la ley del tributo, por ejemplo el de sanciones fiscales, el de defensa administrativa de los causantes, su registro, pero seguramente porque forman parte de la materia común de la tributación, que sin duda otra ley o código regularán.

Crear impuestos es un concepto más restringido. Representa para los autores⁷ y no pocos funcionarios y jueces, dar vida legislativamente a

⁷ Garza, Servando J., *op. cit.*, nota 1, p. 17. Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 10a. ed., México, Porrúa, 1968, p. 193.

unos cuantos elementos del impuesto, que se juzgan esenciales y suficientes para que exista. Ellos son: el sujeto, el objeto y la cuota o tasa o tarifa. Su determinación conjunta o separada significa crear un impuesto. Ahora bien, independientemente de que esté en lo cierto de que éstos son los elementos esenciales para que exista un impuesto o de que falten otros o sobre alguno, con más o con menos, lo absolutamente verdadero es que todos los elementos, esenciales o no del impuesto, deben ser materia de ley, tenga ésta su fuente en el órgano legislativo autorizado por la Constitución o en un caso de excepción de los ya vistos.

Comparando los conceptos, crear impuestos —con todos o algunos de sus elementos— es legislar en materia de impuestos, pero regular su administración también lo es. Importa ahora saber si el principio formal de la ley es el vehículo obligatorio para crear un impuesto *strictu sensu* excluyendo su administración y cualesquiera otros capítulos o, si por el contrario, lo es para ambos extremos. Esto último es lo correcto.

El Congreso de la Unión es el titular del Poder Legislativo federal y lo ejerce a través de sus dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, conjunta o separadamente. Este poder o función legislativa se encuentra autorizada y limitada expresamente en el texto de la Constitución. Figura así en el artículo 73, fracción VII, su poder para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Imponer o decretar las contribuciones (artículo 74, fracción IV) son voces que deben entenderse a la luz de la razón jurídica, que es la que ahora niega toda sinonimia entre ellas y la de “crear”. Legislar imponiendo o decretando las contribuciones, rebasa la simple acción de crear un tributo o carga económica en sí. Es más bien o estrictamente hablando, regular el tributo que comprenderá su creación y su administración, fundamentalmente. Pobre, sumamente escasa sería la tarea legislativa si sólo se redujera a determinar el sujeto, el objeto y la tasa de una carga económica por generarse.

Empobrecida indebidamente la función legislativa en materia tributaria, cuando se piensa que se reduce a fijar tres o cuatro elementos del impuesto, idea que se aprovecha para interpretar la fracción IV del artículo 31 de la Constitución en el sentido que a la ley sólo se reserva la creación del impuesto, tocará al Ejecutivo Federal enriquecerla con reglamentos o decretos que no tienen el carácter formal de ley.

Es posible que el empobrecimiento venga de una interpretación de origen doloso o culposo. Entre menos letras o palabras tenga una ley, habrá menos función legislativa; y la consecuencia será que las letras o palabras

serán más en el reglamento o decreto del Ejecutivo, que se convertirán en sustitutos de la auténtica función legislativa. Falazmente se da al legislador el consuelo de que la ley entre menos vocablos tenga se reputará de más técnica.

Enriquecida por su natural condición, la función legislativa debe romper la barrera del dolo y penetrar a su área propia en materia tributaria, recuperando y conservando los horizontes perdidos. Mientras la ley tributaria se cuide de no caer en el extremo opuesto que la transforme en “circular mayúscula” ni de incurrir en la renuncia tácita de su poder, habrá respeto por ella y se cumplirá sin más amenaza que su autoridad moral.

Muy discutible es el argumento de la necesaria virtud de las leyes, de ser flexibles, adaptables al momento. En aras de él se minimiza el texto de la ley. Peligroso también es el paralelo argumento de la imprevención e inexperiencia de la asamblea legislativa, que obliga a confiar en los reglamentos y decretos doctos y expertos del Ejecutivo Federal.

Par encima de la pobreza legislativa en materia tributaria, provocada o no, consentida o no, ello no se traducirá nunca dentro del orden constitucional vigente en la autorización expresa para que el Ejecutivo Federal bajo pretexto de cumplir con su función reglamentaria asuma el verdadero papel de legislador.

El Congreso de la Unión tiene el poder constitucional para legislar en todos los aspectos de la materia tributaria —no sólo en el concepto restricto de creación de impuesto— sin más limitaciones que las expresamente señaladas en la ley fundamental. El Ejecutivo Federal carece de todo poder constitucional para legislar en cualquier aspecto de la materia tributaria —y no sólo en el de creación del impuesto—, con la salvedad que significan los artículos 29 y 131.

Inconstitucionalidad consuetudinaria. El año de 1938 fue memorable para quienes tuvieron la firme esperanza de que finalizaba la era del derecho constitucional consuetudinario en que se apoyaban las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para legislar. Entonces, se enfatizó la excepción del artículo 29: “en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. Pronto se debilitó la fuerza del énfasis, en marzo de 1958 se hizo otra salvedad, la del artículo 131. Nueva fecha para recordar, que renovó la ilusión de haber desterrado por fin la práctica de facultades extraordinarias legislativas.

Preocupaba realmente el ejercicio de facultades legislativas por el Ejecutivo sin autorización constitucional. No ha habido otra reforma consti-

tucional, quizá por esto aún no resultan cuestionables las facultades legislativas del Ejecutivo con base constitucional.

Pero los textos constitucionales no siempre se respetan y la Ley de Ingresos de la Federación incurrió en esa falta desde 1941. En la ley publicada el 31 de diciembre de ese año se otorgó al Ejecutivo Federal la facultad legislativa de reformar las leyes de impuestos, derechos y aprovechamientos, en cuanto a la forma de recaudación prevista en ellos:

Artículo 2o. Se faculta al Ejecutivo Federal para variar discrecionalmente la forma de recaudación señalada en las leyes que rigen el cobro de los impuestos, derechos y aprovechamientos que el artículo primero establece, cuando de conformidad con esas leyes dicha recaudación deba efectuarse mediante el uso de estampillas con resello especial o sin él. El Ejecutivo hará la modificación mediante decreto.

¡Así respetaba el legislador la reforma constitucional de 1938!

Aquel texto se conservó en las leyes de ingresos publicadas en diciembre de los años de 1942, 1943, 1944, 1945 y 1946. Jamás expresó el Ejecutivo los motivos que tenía para incluir esa norma ni menos los fundamentos para verse investido de facultades legislativas. Tampoco el Congreso de la Unión razonó y fundó su poder para delegar sus facultades en favor del Ejecutivo. *El Diario de los Debates* muestra que nunca hubo debates.

Apoyado en la tradición anterior, el Ejecutivo mejoró el texto de la norma y lo incluye en su iniciativa de Ley de Ingresos, que después de aprobada por el Congreso, la publicó el 30 de diciembre de 1947. Mejoría que se tradujo concretamente en aumentar considerablemente las facultades legislativas del Ejecutivo en materia de impuestos, prohibiéndole legislar respecto al sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones y sanciones. Quedaba en esta forma delimitado el poder legislativo del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal en materia impositiva, deslinde inexistente en la Constitución.

Artículo 10. Con objeto de simplificar las obligaciones de los causantes, de facilitar la recaudación de los impuestos y de hacer más efectivos y prácticos los sistemas de control fiscal, el Ejecutivo Federal podrá suprimir, modificar, o adicionar, en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimiento; sin variar, en ninguna forma, las relativas al sujeto, objeto, cuota tasa o tarifa del gravamen, infracciones y sanciones.

Por vez primera se dan a conocer las razones prácticas que motivaron la norma que reviste de amplias facultades legislativas al Ejecutivo. Sin pre-juzgar por ahora de la fuerza de esas razones, lo cierto es que el artículo 10 transcrito daba inicio a un procedimiento inconstitucional y anticonstitucional a la vez, que se recoge aún en la Ley de Ingresos de la Federación vigente.

Inconstitucional porque el Congreso de la Unión no tiene poderes expresos en la Constitución para hacer tal delegación. Anticonstitucional porque va contra el tenor del artículo 72, inciso *f*, que reza: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”, pues el Ejecutivo estaba recibiendo poderes para reformar leyes del Congreso como son las tributarias, sujetas en su formación a un procedimiento diverso del que se estaba autorizando.

Lo anterior resulta explicable totalmente, porque ni el Ejecutivo ni el Congreso dieron a conocer las bases constitucionales en que se apoyaba la delegación de facultades legislativas, que se pedía y se otorgaba.

A cambio de la grave omisión, el autor de la iniciativa expuso como fuertes motivos los siguientes:

En el proyecto de ley cuya iniciativa acompañó para su aprobación se establece en el artículo 10 la facultad para el Ejecutivo de suprimir, modificar o adicionar las leyes tributarias, cuando estas modificaciones no atañen al campo legislativo, es decir, las facultades del Ejecutivo no afectarán las leyes fiscales por lo que toca a modificaciones en lo que respecta a sujeto y objeto del impuesto, tarifas o cuotas, infracciones y sanciones. Las modificaciones a que se alude solamente serán las que se circunscriban dentro del perímetro de las atribuciones del Ejecutivo, por considerar más bien como aspectos reglamentarios de dichas leyes aun cuando se incluyan dentro del cuerpo mismo de la Ley. El objeto de esta medida tiende a dar mayor flexibilidad a la legislación hacendaria en beneficio los causantes.⁸

Nada se comentó por la Comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados, ni hubo debate alguno al respecto.

Sorprende la forma en que el Ejecutivo dividió el campo impositivo para ser legislado por él y por el Congreso de la Unión. A su juicio, parte

⁸ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, año II, periodo ordinario XL Legislatura, t. I, núm. 37, miércoles 24 de diciembre de 1947, p. 40.

de ese campo es propio del terreno legislativo y la otra parte es propia del área reglamentaria y precisamente por esto último corresponde ser legislada por el Ejecutivo. Por exclusión sabe el Ejecutivo sobre qué aspectos de las leyes tributarias debe legislar. Siguiendo estos absurdos era preferible que el Congreso se limitara a legislar sobre el sujeto, objeto, tasa, tarifa, infracciones y sanciones —autolimitándose inconstitucionalmente— y evitar así que sus leyes se reformaran anticonstitucionalmente por el Ejecutivo. Es claro que por esta vía sigue la cadena de incongruencias, pues el hecho de que el Congreso tenga competencia limitada en materias de impuestos, no por ello se “reserva constitucionalmente” el resto al Ejecutivo.

Lo único razonable de la parte transcrita es su final: “el objeto de esta medida tiende a dar mayor flexibilidad a la legislación hacendaria en beneficio de los causantes”. Desgraciadamente el medio para alcanzar la flexibilidad de las leyes, incluso las tributarias, no es ni puede ser el camino de la irregularidad constitucional. Llega al grado de la insolencia decir que la flexibilidad o adaptabilidad de la ley al momento sólo es viable por la reforma legislativa del Ejecutivo, como si aquella virtud tuviera su fuente en éste. Dar flexibilidad a las leyes es un don que se recibe de buenos legisladores, pero cuando éstos pierden su rumbo, arriban a la irresponsabilidad y a la renunciación de sus deberes.

¡Verdadero mito se ha formado en torno de la rigidez de las leyes del Poder Legislativo y la ductilidad de la acción reglamentaria del Poder Ejecutivo!

Invariable pasó el texto en las leyes publicadas en el mes de diciembre de los años de 1948 a 1952. Seguramente influyó que era el inicio de una nueva administración para que el diputado Felipe Gómez Mont se opusiera al proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación enviada por el Ejecutivo y puesta a discusión en la Cámara de Diputados en el mes de diciembre. Consideró que el artículo 79 del Proyecto de ley era notoriamente violatorio de la Constitución y sin razonar mucho su voto se limitó a expresar categóricamente lo siguiente: “Como ven ustedes, la ley la elabora el Congreso de la Unión y da la facultad al Ejecutivo, con violación notoria del artículo Constitucional, para modificar, suprimir o adicionar las leyes que el Congreso ha dictado, violación clara y terminante de la Constitución”.⁹

⁹ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, lunes 22 de diciembre de 1952, t. I, núm. 42, p. 26.

El 30 de diciembre de 1953 sólo se suprimió la parte inicial en que se expresaban los motivos de la disposición, sin modificar en nada la delegación misma de facultades al Ejecutivo para reformar las leyes tributarias.

La importante sucedió en el seno de la Cámara de Diputados al ponerse a discusión la iniciativa. Entonces el único artículo que se separó con ese objeto fue el 79 donde se otorgaban esas facultades. Se debió al diputado Felipe Gómez Mont —por segunda vez— el debate en contra del precepto:¹⁰

Refiriéndome al punto a debate, al artículo separado, quiero hacer recalcar que es un serio artículo con serios ribetes de anticonstitucionalidad.

...Facultamos al Ejecutivo Federal, no sólo para suprimir las leyes, sino también lo facultamos para modificarlas, y esa facultad no puede tenerla en ninguna materia, y en especial en la tributaria que tanto depende del Congreso...

...Facultamos no sólo a la supresión y modificación de las leyes tributarias, sino que facultamos al Ejecutivo para adicionar las leyes tributarias en sus materias de administración, control, forma de pago y procedimiento.

Estos actos, señores, aun cuando tengan la limitación del último párrafo del artículo 79, no pueden en manera alguna ser delegados por el Congreso. Si las leyes no son eficaces, si requieren de supresión, de reforma, de adición de una coma, se requiere la intervención del Congreso para suprimir la coma, para adicionar la coma, para modificar la coma. Hubo —y éstos son resabios de nuestro sistema jurídico que debemos subsanar— el sistema de delegación de facultades en el Poder Ejecutivo. Señores, aquello fue tan vicioso que las Cámaras se dedicaban a aprobar exclusivamente delegaciones de facultades y dejar con serio detrimento la división de poderes para la posibilidad de una dictadura, y la más tremenda de las dictaduras es la dictadura fiscal.

Que se vaya a hacer buen uso de esas facultades no impide (pie se pueda hacer un mal uso de ellas). ¿Qué la Constitución no establece claramente que en ningún momento podemos hacer esa delegación de facultades? Resulta expresa ya que el artículo 49 constitucional dice: no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación...

Nosotros carecemos de esa facultad, no podemos concentrar en poder del señor Presidente de la República la función de modificar, suprimir o adicionar las leyes en la materia que sea. Por eso emito mi voto expresamente en contra de esta disposición.

¹⁰ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, lunes 21 de diciembre de 1953, t. I, núm. 33, p. 32.

En contra de la anterior opinión el diputado Jesús Robles Martínez dijo:

Señor presidente, señores diputados: la Comisión quiere por mi conducto establecer su criterio sobre el artículo 49...

Es falso de toda falsedad lo que ha dicho el C. diputado Gómez Mont. La Cámara no está contraviniendo el artículo 49 de la Constitución, que prohíbe delegar en otro Poder, en el Ejecutivo, las facultades del Poder Legislativo. No lo dice el artículo 7o. Aquí se está facultando al Presidente de la República o sea al Ejecutivo de la Unión, para modificar nada más que las cuestiones de carácter administrativo de la Ley.

Yo no soy abogado, ni constitucionalista, pero creo que las funciones del Poder Ejecutivo son precisamente éstas: administrar la cosa pública. Sí señor diputado Gómez Mont y conste que no soy especialista en derecho administrativo.

Intervino también el diputado Emilio Sánchez Piedras para impugnar la opinión de Gómez Mont, invocando la teoría de colaboración de poderes, poniendo ejemplos que no responden a ella sino a la separación de funciones, formal y materialmente hablando.

No necesitó el diputado Gómez Mont profundizar mucho para exhibir la inconstitucionalidad del artículo 79 por carecer el Congreso de facultad para atribuir poderes legislativos al Ejecutivo; que prohíbe además el artículo 49 constitucional. Las palabras del primer opositor nada serio dicen. Las del segundo no resisten mayor análisis, basta con leerlas para advertir la confusión de conceptos que encierran.

Nada nuevo aconteció en las leyes de ingresos publicadas en el mes de diciembre de los años que van de 1954 a 1966. Siguió el texto escueto que apareció en la ley publicada en diciembre de 1953. Ciertamente, a partir de la ley publicada en el año de 1954 hasta la del año de 1963 un segundo párrafo, pero irrelevante a los poderes legislativos que se atribuían al Ejecutivo. Incluso en las leyes publicadas en los años de 1964, 1965 y 1966 se agregó un tercer párrafo pero también sin ninguna consecuencia para tales poderes. Particularmente es interesante hacer resaltar que estando reciente la reforma constitucional de marzo de 1958, la Ley de Ingresos de diciembre de ese mismo año la haya ignorado y refrendó el procedimiento inconstitucional multicitado.

Diciembre de 1967 significó un cambio importante en el texto concebido desde 1947, respecto a las facultades legislativas del Ejecutivo. En

efecto, en el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación que se publicó el 29 de ese mes y año, después de reproducir el precepto tradicional —más de 20 años de reinado— que instituyó el poder reformador del Ejecutivo de las leyes tributarias, agregó el texto lacónico de la fracción II, que implica verdadero poder legislativo:¹¹

Artículo 29 El Ejecutivo Federal queda facultado para:

I. Suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimiento sin variar las relativas al sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones.

II. Crear, suprimir o modificar las cuotas, o tarifas de los derechos, productos o aprovechamientos.

Las cuotas de los derechos, serán iguales para quienes reciban servicios análogos y para su determinación se tendrá en cuenta el costo de dichos servicios o el uso que se haga de ellos.

Siguen otras tres fracciones que integran el precepto pero que no interesan al objeto de este estudio.

Por el texto de la fracción segunda transcrita se infiere que la reforma de las cuotas, tasas o tarifas, ha de operar respecto a las previstas en leyes del Congreso relacionadas con cada uno de los tres conceptos que se prevén, pues resultaría ociosa la autorización legislativa si aquéllas estuviesen reguladas en reglamentos u otras disposiciones reglamentarias del Ejecutivo. En esta forma cualquiera ley que regule un derecho, un producto o un aprovechamiento y determina una cuota, tasa o tarifa, para tales ingresos, el Ejecutivo podrá reformarla en estos elementos.

Reproducido el precepto en las Leyes de Ingresos de la Federación que se publicaron en el mes de diciembre de los años 1968, 1969 y 1970, se encuentra por tal motivo vigente, sin que se haya modificado en nada su texto.

Empero de nueva cuenta al discutirse el proyecto de la ley respectiva en diciembre de 1969 se alzó la voz del diputado Javier Blanco Sánchez en contra del artículo 29 previsor de las tan repetidas facultades legislativas.

¹¹ Este poder tiene sus antecedentes desde la Ley de Ingresos de la Federación de 1947, concebido en los siguientes términos: “Artículo II. Corresponde al Ejecutivo Federal expedir, suprimir y modificar las cuotas, tasas o tarifas de los derechos que correspondan por la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta el costo de éstos o el uso hecho del servicio por el usuario”.

Su texto, que se transcribe en su parte medular, revela por sí la inconstitucionalidad del precepto:

Me he inscrito a nombre de los señores diputados miembros del Partido Acción Nacional en esta Legislatura, en contra del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación porque este artículo 2o. en su esencia entraña la renuncia de esta Cámara al ejercicio y defensa de su facultad constitucional, y cede en favor del Ejecutivo de la Unión facultades que no tienen fundamento ni justificación en los datos de excepción que la propia Constitución consagra en su artículo 29 y en el 131, a menos de que obre en el seno de la Comisión Dictaminadora, con carácter de secreto y de sigilo por razones de Estado, información que haga prever que en un futuro próximo la República Mexicana será sacudida por circunstancias previstas por estos ordenamientos y permitan justificar que el poder legislativo de la Federación ceda en favor del Ejecutivo facultades legislativas.

El artículo 2o. que impugnamos sostiene que el Ejecutivo Federal queda facultado para “suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, etcétera”.

Pudiera explicarse esta expresión en el dictamen y en la ley, como facultad de reglamentación, pero una cosa es reglamentar una ley, y otra muy distinta, modificar una ley. Y para que veamos claramente que la cesión de facultades la entraña de verdad en su espíritu, este artículo, viene una segunda fracción que categórica y definitivamente establece lo siguiente: “fracción II. El Ejecutivo Federal queda facultado para crear, suprimir o modificar las cuotas, tasas o tarifas de los derechos, productos o aprovechamientos”.

En otras palabras, y en dos sencillas líneas, esta fracción II del proyecto de ley hace totalmente nugatoria la actividad de esta Cámara para legislar en materia hacendaria. ¿Qué objeto tiene, señores diputados, que estudie-mos una Ley de Ingresos de la Federación, si todo lo que esta ley establece, después de ser aprobada por el Congreso, por una simple fracción del artículo 2o.? puede ser totalmente distinta a lo aprobado, al arbitrio del Poder Ejecutivo Federal. Da la impresión, señores diputados, de que esta Legislatura no ha querido romper con la carrera suicida de sumisión al Poder Ejecutivo que otras legislaturas se empeñaron en iniciar y realizar.

Esa renuncia de facultades, esa renuncia de obligaciones constitucionales en favor del Poder Ejecutivo de la Federación, ciertamente no es más que un nuevo reflejo del malestar terrible que padece nuestra República, y que se expresa con dos simples palabras: centralismo político, apoyado en centralismo económico.

Nosotros reiteradamente frente a los mismos errores y desaciertos de legislaturas anteriores como en la presente, hemos afirmado que es necesario que colaboremos con el Poder Ejecutivo Federal, pero en una leal colaboración y esta leal colaboración se expresa en el cumplimiento responsable y permanente de nuestras propias facultades y obligaciones constitucionales. El ceder facultades de este tipo al Ejecutivo Federal no se puede expresar como colaboración de un poder con otro poder, sino como subordinación, como subordinación que entraña renuncia franca y categórica a facultades constitucionales no delegables. Nosotros sabemos, señores diputados, que pese a nuestra afirmación, ustedes volverán a aprobar, como en ocasiones anteriores, la Ley de Ingresos tal y como la propone a su aprobación el dictamen. Pero ahora, como ayer y anteayer, los diputados miembros de Acción Nacional, exigiendo respeto y apego a los ordenamientos constitucionales, volvemos a reiterar nuestra posición franca y abierta en contra de este sistema y, por lo mismo, volvemos a dar nuestro voto negativo al respecto, porque nosotros sabemos que cuando cada poder ejercita franca y lealmente sus facultades constitucionales y cumple con sus obligaciones, está sirviendo a un régimen de derecho. Cuando un poder se subsume a otro, se entrega en servidumbre a otro, está rompiendo con el orden constitucional.

Vertiendo opinión en contra, el diputado Florencio Salazar Martínez sostuvo la idea de que tales facultades legislativas se encuentran fundadas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, es decir, en la facultad reglamentaria del Ejecutivo. Esta confusión entre funciones diversas de dictar leyes y dictar reglamentos más parece deliberada que inconsciente. Se necesita fe política para usar la tribuna del pueblo, como se le llama, y tratar de velar la inconstitucionalidad de facultades con estos fundamentos:

Yo creo señores diputados, que no hay ninguna información que no esté contenida en el texto del proyecto de Ley y en el mismo dictamen. Es decir, que lo que establece el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación, es facultades al Ejecutivo federal, pero que ciertamente no implican de manera alguna, renuncia a las facultades legislativas del Congreso de la Unión, porque si se lee con cuidado este artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación, se puede apreciar claramente que las facultades que se otorgan al Ejecutivo, son únicamente en lo que se refiere a las formas de administración, es decir, que la facultad es para suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias —no las leyes tributarias—, las disposicio-

nes relativas a la administración, control, forma de pago y procedimiento; es decir, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si se presenta alguna circunstancia que así lo exija, puede muy bien diferir la fecha de pago de un impuesto, caso que sucede cuando se presenta alguna calamidad o cuando se presenta alguna situación que no es posible que las personas sigan percibiendo sus ingresos en forma ordinaria para que se les pueda exigir el cumplimiento puntual y conforme al ordenamiento inicial de sus obligaciones legislativas.

Se debe o mejor dicho, debe quedar muy claro en la mente de todos, que el mismo artículo 2o. en su fracción I establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o sea, el Ejecutivo Federal, no podrá variar las situaciones relativas al sujeto, al objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, que son los elementos esenciales en las tributaciones. Eso, de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley de Ingresos, queda prohibido variarlo, queda prohibido tocarlo.

Y simplemente se refiere la facultad de suprimir o modificar a formas de administración, no se varían los elementos esenciales de los impuestos. En estas condiciones, el arbitrio del Ejecutivo se podría llevar a cabo siempre y cuando se modificaran los elementos esenciales de sujeto, objeto y cuota, y no es el caso que se presenta.

Por otra parte, esta facultad que se otorga al Ejecutivo se encuentra apoyada en lo que previene la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, cuando faculta, es decir, cuando señala como atribución del Ejecutivo la facultad de proveer a la observancia de las leyes en la esfera administrativa.¹²

Aunque efectivamente se puede hablar de suma de facultades legislativas a las que tiene el Ejecutivo sobre las leyes tributarias, la adición no incrementa notablemente el resultado. Esto se debe a que son pocas las leyes reguladoras de derechos productos o aprovechamientos en las que se prevé o fija una cuota, tasa o tarifa, estos elementos ordinariamente son determinados por el Ejecutivo a través de los reglamentos de aquéllas, pero porque el propio Congreso así lo dispone o porque se hace el uso de la facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I). En particular, tratando de los productos, las cuotas, tasas o tarifas, son materia de fijación más contractual que legal (ley o reglamento). El balance, si así puede decirse, no es tan favorable al Ejecutivo, pues esta vez la delegación de facultades legislativas es en el fondo mínima cuantitativamente.

¹² *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, martes 23 de diciembre de 1969, t. III, núm. 33, pp. 4-6.

En cambio, para el Congreso de la Unión la cuenta es desfavorable. Por segunda ocasión sin ninguna competencia constitucional delega facultades legislativas en materia fiscal, y por tal causa convierte a la Ley de Ingresos de la Federación en una ley inconstitucional, adquiriendo la conducta del Ejecutivo visos de franca anticonstitucionalidad por violar el principio formal de la ley prevista en el inciso *f* del artículo 72 constitucional.

Suma del análisis de las dos delegaciones de facultades legislativas que hoy se recogen en las fracciones I y II del artículo 2o. de la vigente Ley de Ingresos de la Federación en su nítida e incontrovertible inconstitucionalidad, fundada en la incompetencia del Congreso de la Unión para delegar tales facultades.