

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL DÍA JUEVES DIECISIETE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
MARIANO AZUELA GÜITRÓN
JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO
JUAN DÍAZ ROMERO
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESUS GUDIÑO PELAYO
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
HUMBERTO ROMÁN PALACIOS
OLGA MARIA SANCHEZ CORDERO
JUAN N. SILVA MEZA**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la Sesión Pública.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Se somete a la consideración de los señores Ministros el proyecto del acta relativa a la Sesión Pública No. 27 ordinaria, celebrada el martes quince de abril en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto a los señores Ministros si ¿tienen alguna observación al acta?, de lo contrario

les ruego que en votación económica votemos si se aprueba o no.

APROBADA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 3/97 PROMOVIDA POR EL
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA EN CONTRA DEL
CONGRESO Y DEL GOBERNADOR DEL
ESTADO DE OAXACA, DEMANDANDO
LA NULIDAD DE LAS REFORMAS EN
MATERIA ELECTORAL A LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA
ENTIDAD FEDERATIVA, PUBLICADAS
EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA
LOCALIDAD EL OCHO DE MARZO DE
MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.**

La Ponencia es del señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano y en ella se propone: Sobreseer en la acción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El proyecto queda a la consideración de los señores Ministros.

No habiendo comentarios, le ruego tomar la votación del mismo señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí Señor, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En el mismo sentido

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: En favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente: hay unanimidad de once votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por consiguiente se resuelve:

ÚNICO. SE SOBRESEE EN LA FRESEN TE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR LAS RAZONES EXPUESTAS EN EL ULTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**A.R. NÚMERO 137/95 PROMOVIDO POR
ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN
SUPERIOR, A.C. CONTRA ACTOS DEL
CONGRESO DEL EDO. DE GUERRERO
y OTRAS AUTORIDADES
CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y
APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 27
AL 34 DE LA LEY.**

La ponencia es del Señor Ministro Mariano Azuela Güitrón y en ella se propone: confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo a la quejosa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Este proyecto ya estaba a discusión de los Señores Ministros y en la última sesión estaba haciendo uso de la palabra el Señor Ministro Góngora Pimentel, pero por lo avanzado de la hora se levantó la misma y quedó pendiente para continuarse hoy. Le ruego al Señor Ministro Góngora Pimentel que continúe su exposición.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias Señor Presidente. Estaba yo comentando el dictamen, el que leyó el Señor Ministro Azuela la penúltima vez que se puso a la consideración de los Señores Ministros este problema y así continuó en la hoja seis último párrafo. El otro aspecto que quiero recoger del dictamen del Señor Ministro Azuela, está contenido en el recuadro de la página dieciocho de su dictamen, en el que se establece que las facultades implícitas no pueden considerarse expresas, ya que debe distinguirse entre el contenido y el continente, poniendo como ejemplo el Código Civil y el Código Federal de Procedimientos Civiles, los que aun

cuando el Congreso Federal no cuenta con facultades expresas para legislar en esa materia, su existencia se justifica en la medida de que dichos ordenamientos resultan necesarios para que el Poder Judicial pueda llevar a cabo las facultades que le atribuye el artículo 104 fracciones I) y III) Constitucional, resultando entonces que si se atendiere exclusivamente al rígido sistema del artículo 124 Constitucional, no habría forma de justificar la existencia de los ordenamientos apuntados.

Al respecto quiero advertir que el ejemplo anterior está lejano del problema que ahora examinamos, toda vez que las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX) del artículo 73 Constitucional, no chocan con el contenido de las fracciones X) y XXIX del mismo precepto constitucional, ya que estas fracciones por sí mismas, otorgan la facultad expresa a la Federación para actuar sobre distintas materias. Entonces, para que emplear las facultades implícitas que derivan de la fracción XXX), no tendría sentido tal aplicación, en los casos del Código Civil y del Código Federal de Procedimientos Civiles, se emplearon las facultades implícitas, porque en ningún otro precepto constitucional se otorga a la Federación tales materias, siendo por ello necesario emplear las facultades implícitas de la fracción XXX) para expedirlos.

Con lo anterior aclaro que en mi nota hablé de las facultades implícitas, solo para advertir que si al Congreso de la Unión no le bastaban las facultades expresas de las fracciones X y XXIX para regular las materias que se contienen en dichas fracciones, tenía como una competencia adicional, precisamente la que deriva de las facultades implícitas de la fracción XXX), pues estas sirven para hacer efectivas, entre otras, las facultades de las fracciones X) y XXIX) del propio artículo 73 Constitucional; en otros

términos, como vivimos en un régimen de facultades expresas, es decir, que cada poder sólo tiene las que específicamente le señala la Constitución, para realizar los distintos fines constitucionales, se requieren los medios para hacerlos efectivos; por eso, la fracción XXX del artículo 73, establece las llamadas facultades implícitas, o sea, las que en forma exclusiva tiene el Legislativo para lograr los objetivos señalados en las veintinueve fracciones anteriores, y que no pueden ser otros, que la elaboración de las leyes mediante las cuales se regula la forma de cumplir con esos fines. Ahora bien, las facultades implícitas requieren, indispensablemente, de las facultades expresas, de manera que sin éstas, no pueda hacerse uso de aquéllas, pues entonces se rompería el sistema de distribución de competencias, que establece nuestra Constitución; pero, aún sin pensar en las facultades implícitas, en el caso que tratarnos hay preceptos expresos, como lo son: la fracción X del artículo 73, que reserva la facultad exclusiva de la Federación, para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos; y el artículo 124 de la Constitución, que establece la regla de exclusión de que: Lo que no es Federal es estatal. De acuerdo con lo anterior, no me opongo a que las facultades implícitas sean distintas de las facultades expresas, puesto que, como ya advertí, si existen las expresas, las implícitas pueden no ejercerse; por otro lado, quiero insistir en que: si permitimos que los Estados graven los juegos con apuestas y sorteos, además de otorgarles facultades legislativas que no tienen, puesto que éstas están reservadas en la fracción X del artículo 73, a la Federación, crearíamos una nueva facultad concurrente, totalmente extraña al texto constitucional. En efecto, las facultades concurrentes deben estar expresamente establecidas en la Constitución, y no en las ejecutorias de este Tribunal Pleno que, aunque no cayéramos en las contradicciones que ya advertí, lo tendríamos que hacer a

costa de la voluntad del constituyente; para acreditar esto último, examinemos lo que en nuestra Constitución se entiende por facultades concurrentes, que sin mucho rigor, constituyen un conjunto de fenómenos más bien heterogéneos, a saber: "Primera.- Concurrencia de jurisdicción. El artículo 104 constitucional, al definir la jurisdicción de los Tribunales Federales, dispone en su fracción I, que: Cuando dichas controversias, las del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común, de los Estados y del Distrito Federal. Segunda.- Concurrencia de tipo ejecutivo.- De manera muy cuestionable, el artículo 120 constitucional, establece que: Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y a hacer cumplir las leyes federales."

Otro ejemplo de este tipo de facultades, es el artículo 116, fracción VI constitucional, que sanciona que: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Tercera.- Concurrencias de tipo legislativo.- En nuestro lenguaje constitucional, se llaman concurrencias legislativas las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida, que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso, llamada Ley General. Los casos más típicos en nuestra experiencia constitucional, los representan las materias de: salud, educación, asentamientos humanos y protección al ambiente."

No es aquí el lugar para desarrollar en forma pormenorizada la historia constitucional de cada una de las materias; pero sí debe hacerse un señalamiento mínimo para cada una de ellas:

SALUD.- Desde mil novecientos ocho, en que se reformó la Constitución de 1857, para conferir algunas atribuciones a la Federación, en materia de salubridad general, relacionadas con puertos y zonas fronterizas, se ha venido desarrollando poco a poco un proceso de consolidación de un sistema nacional de salud, cuyos parámetros los fija el Poder Central, a través de una ley del Congreso, que distribuye segmentos complementarios de regulación y ejecución entre la federación y los Estados. Los pasos intermedios para llegar a la concepción del sistema nacional de salud, fueron: la ratificación en la Constitución de 1917, del sentido de la reforma de 1908. La federalización de otras actividades relacionadas con la salubridad general; y, finalmente, la definición de la atribución del Congreso Federal, para determinar cuáles son los temas de salubridad general, a través de la legislación secundaria; los puntos de llegada del proceso al que me refiero, lo constituyen, por un lado: la adición al artículo 4 constitucional, de tres de febrero de ochenta y tres, según la cual: "toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación; y las entidades federativas, en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución". Y por el otro lado, la propia Ley General de Salud, publicada en ochenta y cuatro, la cual reúne todas las condiciones de una auténtica "ley marco".

EDUCACIÓN.- Originalmente, la Constitución de 1917, establecía una genuina concurrencia de la federación y los Estados, como excepción al artículo 124 constitucional; tanto uno como otro orden de gobierno, eran capaces para regular y organizar el servicio educativo; este panorama comenzó a variar en mil novecientos veintiuno, año en el que se perfilaron en la Constitución, algunos rubros de acción educativa, específicamente federal. El giro definitivo del sistema, ocurrió en mil novecientos treinta y cuatro, cuando se adicionó la fracción XXV del artículo 73 constitucional, para autorizar al Congreso a dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa, y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando ampliar y coordinar la educación en toda la república; como se observa, esta reforma habilitó al Congreso para distribuir potestades a los distintos órdenes de gobierno, generando con ello la desnaturalización del sistema del artículo 124 constitucional; la tendencia persistió con la reforma de mil novecientos cuarenta y seis, y sus efectos se extienden hasta la fecha, encontrando el proceso su momento supremo con la ley general de educación, del quince de julio de mil novecientos noventa y cinco. Este instrumento legal, persigue dos propósitos centrales: mantener la organización del sistema educativo nacional, y catalizar el proceso de descentralización del servicio educativo a los Estados; es decir, cambiándolo a los Estados; pero procurando que siga igual, rompiendo así el monolito que se había gestado a lo largo de seis décadas, en torno a la Secretaría de Educación Pública.

Asentamientos humanos.- La materia constituye un nuevo enfoque de la propiedad inmobiliaria dentro de los centros de población, la que tradicionalmente se había considerado materia

Local. El proceso tiene origen en la adición al artículo 27 Constitucional que se efectuó en el año de mil novecientos setenta y seis; el párrafo tercero de dicho precepto; en este párrafo se estableció que la nación sería competente para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras a aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Complementariamente se introdujo la actual fracción XXIX "C" del artículo 73 Constitucional que dispone: El Congreso tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. Es notorio que en esta materia se hace explícito por primera vez el sistema de concurrencias legislativas, ya que la ley marco tiene el propósito no sólo de fijar el horizonte general de la materia, sino también de que los legislativos de los Estados respondan dentro de sus ámbitos con sendas leyes que regulen los temas de la competencia local; como en los casos de las materias anteriores la culminación legal del sistema lo constituye la Ley General de Asentamientos Humanos de veintiséis de mayo de setenta y seis. Protección al Ambiente.- Desde sus orígenes, el artículo 27 Constitucional introdujo un criterio de aprovechamiento responsable de los recursos naturales, apartándose así de los criterios exclusivamente explotacionistas de la legislación administrativa del porfiriato; al respecto hay que recordar el célebre fragmento del artículo 5º del artículo 27 Constitucional, donde puede leerse que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el

objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación. En momentos más recientes, julio de setenta y uno, el Constituyente atendió por primera vez la materia ambiental, pero la enfocó de manera parcial, aludiendo a la contaminación como factor de riesgo para la salud; tal adición recayó en la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 Constitucional; posteriormente se reformó la fracción XXIX inciso g) del artículo 73, facultando al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Como en las materias mencionadas, se encuentra también una ley marco: La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; a partir de ella se han expedido las leyes locales que atribuyen competencia en sus respectivos ámbitos a los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con los ejemplos anteriores, se observa claramente que el Constituyente ha concedido atribuciones concurrentes entre la federación y los Estados, en materia de educación, salud, asentamientos humanos y conservación y protección del ambiente; sin embargo, en el caso que estamos resolviendo pretendemos desconstitucionalizar la facultad exclusiva de la federación para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos para otorgársele indebidamente a los estados, esta solución es muy atrevida y se sale de la regla que ha fijado el Constituyente, o sea de que las facultades concurrentes nazcan del propio texto constitucional y no del texto de una ley tributaria local que solapa las facultades exclusivas reservadas constitucionalmente a la Federación; en otros términos, la concurrencia legislativa y tributaria que reconoce el proyecto, saldría de una ley impositiva local que es inconstitucional y que

por ello, no debería ser patrocinada por una ejecutoria de este Alto Tribunal, pues tal proceder violentaría gravemente a los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales, puesto que se otorgarían facultades concurrentes que no derivan de la constitución permitiendo que los estados federados legislaran sobre una materia que en exclusiva pertenece a la Federación.

Dicho todo lo anterior, quiero ya solo establecer otras consecuencias que se provocarían si se asumiera el criterio del proyecto. Primero.- Se crearían facultades concurrentes a través de la desconstitucionalización de la distribución de competencias que la constitución establece. Segunda.- La concurrencia creada nacería de una ley tributaria local y no de la constitución.- Tercera.- Como ocurre en otros casos de solapamiento de facultades entre los entes que componen el estado federal, se causaría mayor incertidumbre entre los gobernados, porque éstos dejarán de contar con el criterio objetivo y anticipado que les permitía conocer los poderes de los órganos públicos a través de las facultades predefinidas en los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales, como lo establecía la jurisprudencia anterior de la Suprema Corte.- Cuarta.- Se caería en el riesgo que advirtió Don Felipe Tena Ramírez, en el sentido de que el Poder Judicial sólo puede verificar la competencia de las autoridades a la luz de la ley que la establece y no puede crearla por sí mismo, porque suplantaría en sus funciones al Poder Legislativo.- Quinta.- La Corte perdería aún más la brújula en la resolución de los asuntos de invasión de esferas, ya que en materia de los Bancos, resolvimos que los estados sí podían imponerles contribuciones, a pesar de que esta materia se encuentra reservada en forma exclusiva a la Federación, en las fracciones X y XXIX, del artículo 73 constitucional.

Ahora, en este asunto crearnos unas novedosas facultades concurrentes que no tienen, como en los auténticos casos, un verdadero asiento constitucional y por si fuera poco, que violentan los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales.

Yo preguntaría entonces qué objeto tiene que el Constituyente reserve de forma exclusiva y en favor de la Federación la facultad legislativa sobre una materia, si los estados también pueden legislar sobre la misma materia, para qué sirve entonces el artículo 124 constitucional.- Sexta.- Finalmente, si los estados ya pueden legislar sobre materias reservadas a la Federación, en la fracción X, del artículo 73 constitucional, entonces que no nos extrañe más adelante encontrar Códigos de Comercio Locales, Leyes Sobre Hidrocarburos del Estado X, Leyes Bancarias Estatales, Leyes Laborales de cada estado y Leyes Estatales Sobre Energía Eléctrica y Nuclear, ya que todas estas materias, a pesar de que sólo pueden ser reguladas por Leyes Federales, por un criterio que este Tribunal Pleno, también podrán ser reguladas por Leyes Estatales; sin duda esto abriría una insospechada página en nuestro federalismo, que se iría escribiendo cada vez que las legislaturas locales produjeran leyes sobre materias reservadas constitucionalmente a la Federación.

Con todo lo que hasta aquí he dicho, se me podrá reprochar que no esté con el proyecto, pero no que he dejado de fundamentar mi voto en contra.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA: Señores Ministros. Ante todo, debo justificar la razón de mi intervención, no pretendo defender mi proyecto, porque siempre he entendido que el proyecto es un documento de trabajo que debe ofrecerá los integrantes del Órgano Colegiado elementos suficientes a fin de que los analicen y finalmente lleguen a la conclusión que les permitirá emitir un voto en determinado sentido, estoy convencido también de que el sentido de un órgano colegiado que dialoga, que discute tiene como objetivo el que se pongan sobre la mesa razones y consideraciones que finalmente muestren con suficiencia el estudio de un problema y la definición unánime o mayoritaria que se llega a emitir al respecto; por ello también y sería el tercer elemento de este preámbulo considero que es responsabilidad de cada uno de los miembros del órgano colegiado el expresar su punto de vista, el defender su posición, no tanto para finalmente salir triunfante, sino sobre todo para tener la tranquilidad de conciencia de que expuso lo que estimaba idóneo para que se valorara por los compañeros en el momento de emitir su voto, por ello en este caso ante un problema de especial importancia, puesto que tiene que ver con criterios reiterados del más alto Tribunal de la república, quiero expresar mi punto de vista, quiero también señalar, que para mí el sentido de que los asuntos se discutan, revela que todos los integrantes del cuerpo colegiado hasta el momento que emiten su voto están en una actitud de apertura para oír razonamientos que coincidentes o divergentes deben sustentar finalmente la convicción que los lleve a emitir su voto en uno u otro sentido.

Para mí el primer punto de partida para analizar un problema, es precisar el problema, y en el caso que tenemos a nuestra consideración el problema lisa y llanamente, radica en exclusiva en determinar si la ley 513 de Hacienda del estado de Guerrero

en los artículos en los que establece un gravamen a los sorteos celebrados en ese estado o cuyos boletos sean vendidos en ese estado, invade o no las facultades de la federación, ese es en realidad el único problema sobre el que vamos a tener que pronunciarnos, y lo primero que a mí me aparece es que como en casi todas las cuestiones jurídicas es un tema que expresamente no está resuelto en la Constitución; si en la Constitución hubiera un precepto en el que se dijera, es facultad exclusiva de la federación gravar los juegos apuestas y sorteos, seguramente ni siquiera había habido algún estado que se atreviera a legislar en esta materia y si lo hubiera habido sería para mí muy claro que el amparo se obtendría con extraordinaria facilidad en la medida en que con toda nitidez bastaría con referirse al precepto que señalara lo que acabo de mencionar, pero terrible tragedia de los juzgadores, los problemas que normalmente nos llegan no están resueltos expresa y claramente en la ley, y esto nos coloca ante el fenómeno normal de que las partes en los juicios, con buena fe y con rectitud de intención piensan que les asiste la razón, porque en una enfoca desde un ángulo determinado diverso al enfoque de la otra, pero nosotros tenemos que decidir la controversia y tenemos finalmente que resolver en el caso que se nos ha planteado si existe la invasión de la esfera de atribuciones de la federación por una ley local que está gravando los juegos, los sorteos y las apuestas, y aquí es donde tenemos que entrar en un problema de interpretación, puesto que si no lo resuelve expresamente la Constitución y tenemos que resolverlo a nivel constitucional, tenemos que recurrir a la interpretación; y de antemano, advierto y lo reconozco pública y categóricamente en la medida en que las interpretaciones se aproximen al texto constitucional serán más oídas que en la medida en que se alejen de él, y tendrán que ser las argumentaciones que se de en uno o en otro sentido las que

finalmente a cada quien lo lleven a la conclusión de que tan lejano o que tan cercano estuvo uno en su interpretación, pero reconociendo previamente como yo lo hago que una y otra interpretación pueden ser valederas, que estamos en presencia de un tema discutible, y reconozco categóricamente que no pretendo que mi punto de vista sea la verdad, simple y sencillamente constituye mi sencillo y humilde planteamiento derivado de las reflexiones a las que he llegado y que en principio me hacen coincidir, valga este atenuante, con las reiteradas posiciones que el más Alto Tribunal de la República ha venido estableciendo a lo largo del análisis de este mismo problema o de problemas relacionadas porque estamos en presencia de dispositivos que tienen muchas fracciones y que por lo mismo, por elemental coherencia tienen que llegar, llevar a interpretaciones semejantes aunque se esté refiriendo uno a casos diversos. Yo quisiera destacar que como lo he señalado, estamos en presencia de un problema de carácter tributario, que para mí todavía complica más las cosas, porque y ojalá esto siempre suceda y pienso que siempre sucederá, el juzgador no puede ser sustituido por una computadora a la que se le alimente con diferentes elementos y, finalmente se llegue a una conclusión irrefutable, el juzgador tiene que encontrar fórmulas de interpretación, tiene que comprometerse y lo que en este momento quiero destacar tiene que tener la sensibilidad política del alcance de la decisión que va a tomar, si estuviéramos resolviendo el problema de un quejoso, si conviene que pague o no el tributo, pues el problema tiene un alcance pequeño, pagará o no pagará la cantidad que especifica al señalar cuáles son los actos de aplicación, si el problema radica en la interpretación de una fracción y ahí queda todo, pues como que tampoco tendríamos que alarmarnos pero cuando estamos en presencia de todo un sistema tributario de la federación de los estados y de

los municipios, entonces tenemos que tener la sensibilidad política de que de acuerdo con la interpretación jurídica, que como muy atinadamente decía el señor Ministro Humberto Román Palacios, es la posición política que tenemos que asumir, va a producir tales y cuales consecuencias, si el problema fuera mi decisión puede favorecer al gobernante o puede favorecer al gobernado quizás yo no me preocuparía tampoco demasiado, pero en materia tributaria esto no es lo que está en juego, en materia tributaria está en juego el quejoso e indirectamente están en juego todos los miembros de una determinada comunidad, porque el que en un momento dado, incluso, a nivel concreto, deje de cubrirse un tributo, tendrá como consecuencia, o bien que el gobierno de que se trate, renuncie a esa recaudación y de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, no puede haber recaudación si no está justificada con el destino al gasto público y al dejar de recaudar, dejará de realizar las obras de beneficio colectivo que estaban planteadas en cuanto al ingreso que iba a tener.

Si en un momento dado, el criterio que se establezca va a repercutir en dos, cinco, diez, cien, mil casos de esa comunidad, en la misma proporción se tendrá que resentir el daño por la comunidad, porque el que la autoridad pueda ser arbitraria, el que la autoridad en lugar de llevar los ingresos al gasto público, los lleve a sus propias arcas, todo eso son arbitrariedades y todo eso es muy condenable, pero de ninguna manera pienso, puede servirnos para realizar una interpretación constitucional y la interpretación de una ley tributaria; eso habrá que combatirlo a través de los mecanismos que da el Derecho Penal, habrá que combatirlo a través de las Leyes de Responsabilidades Públicas, etc., etc.

También es posible, que la situación que se da en esta comunidad, se reproduzca en otras comunidades, porque se de una situación análoga en dos, tres, cuatro, todos los Estados de la República; y, potencialmente, la decisión que tome el más Alto Órgano de Justicia de la República, tendrá potencialmente, digo, la consecuencia de estos efectos. Por ello, lo importante de nuestra decisión.

Puede suceder que no quiera renunciar el gobernante a la realización de esa obra pública y tendrá que buscar la manera como obtiene los ingresos que va a dejar de percibir y cómo lo resolverá, aumentando tazas, aumentando tarifas, creando algún otro tipo de tributación, que afectará a los sujetos pasivos de los diversos tributos que tenga que idear para cumplir con el objetivo de realizar las obras públicas que deseaba para beneficiar a la comunidad.

Por ello, es tan delicada la función que vamos a desarrollar, específicamente de este asunto y que normalmente desarrollamos cuando estamos juzgando de la constitucionalidad de una Ley Tributaria. Si un Cuerpo Legislativo, emite un Ordenamiento de carácter tributario, arbitrario, porque vulnera el orden constitucional, debemos decir, "Y no seremos nosotros los responsables de la situación, sino el Órgano Legislativo que se atrevió a emitir una decisión, contraria al orden constitucional".

Si, finalmente, la mayoría, o todos los Ministros, en este caso, llegamos a la conclusión de que se vulneró el orden constitucional y esto lo justificamos suficientemente, será la responsabilidad del Cuerpo Legislativo del Estado de Guerrero, el que haya hecho una ley, que ya de acuerdo con la decisión de la Corte, sería violatoria del orden constitucional. Pero, sí

destaco, en esta materia, debemos ser sumamente escrupulosos, porque nuestra decisión no va a afectar a tal o cual funcionario público, a tal o cual gobierno, sino va a afectar a la comunidad. En un caso, permitiendo que se lleve adelante una ley contraria al orden constitucional; en el otro, permitiendo que a través de alguna elaboración intelectual, presentemos como violatorio de Constitución, lo que de suyo quizás no lo sea y estaremos afectando a la comunidad que va a sufrir las consecuencias como lo he narrado.

Prescindamos y pienso que en esto todos estaremos de acuerdo, porque una adecuada interpretación debe derivarse de hechos comprobables y de preceptos en su literalidad; yo me preocuparía de que mi argumentación fuera violentamente rechazada si alguno de los compañeros tomara la Constitución y me dijera "aquí tengo el precepto que dice: tratándose de juegos, apuestas y sorteos, solamente la federación puede gravar", porque estaría demostrando que mi interpretación partiría de algo equivocado; estaría yo sustentando toda mi argumentación en un error, en una mentira, y si algo se le debe exigir a las interpretaciones, es su respeto a la verdad.

Qué se dice expresamente, qué puedo inferir de lo que se dice expresamente, pero no decir que se dice expresamente lo que estoy infiriendo a través de argumentaciones, y ahí es donde el juzgador debe proceder no solo con una gran honestidad intelectual, sino con una gran seriedad en el análisis de los problemas.

El problema existe y se nos complica porque por un lado, tenemos una regla de nuestro sistema "Principio de Federalismo"; el artículo 124, nos da la regla general por todos

sabida "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Seguramente ustedes saben de memoria este 124, y yo también lo sé, pero hay momentos en que pienso que es mejor leer para que se advierta que no hay ninguna alteración en lo que uno está diciendo.

El Principio del Federalismo entraña una regla básica, lo que expresamente no está reservado a la Federación, debe entenderse que pertenece a los Estados. Y en el camino de la argumentación, esto nos hace aterrizar en el tema ¿reserva la Constitución expresamente a la Federación el establecimiento de contribuciones a juegos, sorteos y apuestas?, sí o no, y qué nos encontramos con nuestra Constitución en Materia Tributaria, que la Corte ha tenido que ir interpretando a través de su historia; ¡qué hermoso sería un capítulo de la Constitución que dijera! "El Sistema Tributario Mexicano tendrá que sujetarse a las siguientes reglas –dos puntos–: Primero.- La Federación tendrá en exclusiva las siguientes contribuciones –dos puntos–:", y la enunciación de las contribuciones exclusivas de la Federación; y luego las demás reglas que permitieran discernir con la simple lectura ¿qué características tiene nuestro Sistema Tributario?, pero resulta que las cosas no suceden así.

El día de hoy, dieciocho de abril de mil novecientos noventa y siete, estamos en presencia de una Constitución que surge en el año de 1917, pero que posteriormente va siendo motivo de reformas sucesivas, en que incluso a veces en una rica retroalimentación, toman en cuenta los criterios de la Corte para que de algún modo se vaya aclarando el panorama, no estamos ante un documento realizado por eruditos del derecho, que antes de lanzarse a redactar los preceptos se pusieron de acuerdo en

la metodología, en la terminología que se debería emplear, cuando esto se llegue a plantear a quienes forman parte de los cuerpos legislativos, con naturalidad dicen, no nos crees problemas; los problemas los tendrán ustedes los juzgadores, cuando lleguen a presentarse situaciones de hecho que controvertan lo que nosotros quisimos decir; cuantas veces cuando estamos haciendo una interpretación y yo tengo conocimiento cierto de que entre los presentes estamos varios que hemos intervenido directamente en redacción de preceptos constitucionales, y de pronto nos encontramos con que en las sentencias se señala como el espíritu del poder reformador, lo que nunca se nos ocurrió a los que estuvimos reunidos redactando el precepto, no obstante que desde hace ya bastantes años, esto se trata de hacer con depurada técnica; de manera tal, que también esto lo debemos considerar, no podemos interpretar de la misma manera un precepto que nos llega idéntico a como lo redactó el Constituyente de 17, a preceptos que se han ido reformando, que incluso tienen una larga historia de reformas y que han obedecido a momentos sociales, a momentos políticos de diferente naturaleza, labor difícil que como ustedes verán va fortaleciendo la premisa que establecí de la discutibilidad de las razones jurídicas, discutible lo que vamos a concluir, indudablemente, podemos incluso llegar a una decisión por unanimidad de votos y la experiencia nos demuestra que habrá desde humildes articulistas que con sentido común hacen sus comentarios en un artículo periodístico, hasta prestigiados Tratadistas de Institutos de Investigaciones Jurídicas o Directores de Departamentos de Derecho de alguna prestigiada institución de educación superior, los que cuestionan lo que 11 Ministros por unanimidad de votos llegaron a establecer, y no nos debe asustar, quizá lo más que uno debe aspirar es a que esto se haga con seriedad científica, con

objetividad y que sean finalmente las razones las que en un equilibrio de los académicos que discuten, ofrezcan a los estudiosos materia de meditación, y así sucederá en relación con este tema, ¿cómo es como yo he llegado a la interpretación que propongo y que ahora recalco? Tenemos que acudir a los preceptos de la Constitución, que habla de la materia tributaria; yo no he encontrado en el texto de la Constitución un artículo que previsiblemente podría estar en las reglas generales que dijera: Sólo existirán facultades concurrentes, cuando las mismas estén expresamente consignadas en esta Constitución. Si hubiere ese precepto, yo de inmediato tendría que aceptar que cualquier interpretación que no obedeciera a consignación expresa de facultades concurrentes sería equivocado, en otras palabras tendría que haber un precepto que dijera: en México solo podrán aceptarse las siguientes facultades concurrentes entre la Federación y los Estados. Al no existir este precepto podemos llevar a cabo la interpretación que nos permita arribar a un puerto seguro, al menos en cuanto a que los argumentos que se den sean atendibles y comprensibles aunque no se comparta.

Hay dos preceptos, el 117 y el 118 de la Constitución que establecen las prohibiciones a los Estados de legislar en determinadas materias tributarias. Evidentemente, si en el 117 o en el 118, apareciera una fracción que dijera: los Estados no podrán establecer contribuciones sobre juegos, sorteos y apuestas. Nuevamente, yo, dicho metafóricamente, diría: no sigo adelante en mi argumentación, porque ante ese texto, yo no puedo sostener lo contrario, pero ese texto no existe, no quisiera apartarme del tema, pero tengo que hacerlo al menos de manera ejemplificativa. Los artículos 117 y 118 de la Constitución, en ninguna de sus fracciones están señalando que los Estados de la República no pueden establecer contribuciones sobre la

materia que he especificado, dice el 117: los Estados no pueden -y con temor quizás a las interpretaciones que a veces se hacen, añade en un claro pleonasma- en ningún caso. Cuarta.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. Quinta. – Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera. Sexto.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya -dice aquí "exención" en un evidente error- exacción se efectúe por Aduanas locales requiera inspección o registro de bultos o exija, documentación que acompañe la mercancía. Séptimo.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. Noveno.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. Y en el 117, estoy seguro que ninguno de ustedes o yo, que dijera yo, gravar juegos, sorteos y apuestas. Lo que significa que ya en este proceso de interpretación, al menos yo estoy tranquilo de que el 117 no me está señalando algo que no puedan hacer los estados.

Nos vamos al 118, tampoco puede, pero añadido, sin consentimiento del Congreso de la Unión, lo que ya implicaría que si estuviéramos en la hipótesis, habría quizás la posibilidad de que el Congreso de la Unión diera la autorización correspondiente, pero desde luego, yo no sé de qué el Congreso de la Unión haya emitido algún acto en autorice a los estados de la república a gravar los juegos, los sorteos y las apuestas.

Dice la fracción primera del 118: "Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones". Y se acabó el 118 en lo que tiene que ver con lo tributario.

De manera tal que en este proceso al menos llego yo a una primera conclusión; en la parte de disposiciones constitucionales en materia tributaria que establece prohibiciones a los estados, no hay prohibición en relación a los juegos, sorteos y apuestas. En ese sentido estos preceptos no pueden ser tomados como sustento de una conclusión de que se está vulnerando lo que esta prerrogativa de la Federación porque así lo establece la Constitución; y por lo pronto hasta ahí seguiríamos con la regla del 124, no hemos encontrado en la Constitución que expresamente el establecimiento de contribución sea facultad reservada a la Federación.

Y nos tenemos que ir al Artículo 73 de la Constitución, y el Artículo 73 de la Constitución, aunque no es tan claro de decir: es facultad exclusiva del Congreso, etc., lo cual también podría motivar diferentes tipos de interpretación, sin embargo como que doctrinaria y jurisprudencialmente se ha aceptado que al señalarse las facultades del Congreso en el 73, se están señalando atribuciones exclusivas de la Federación. ¿Qué dice en materia tributaria el 73? y nos encontramos con la fracción VII, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, que aquí podemos decir que lo que leí es: "en consecuencia, ni los estados ni las legislaturas estatales a favor de los municipios pueden establecer contribuciones". El argumento se superaría fácilmente, el 31 fracción IV que señala la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación de los Estados y de los Municipios, y

naturalmente el 15 Constitucional, que incluso reserva a los municipios determinado tipo de contribuciones. Luego la fracción VII tampoco nos resuelve el problema.

Y llegamos a las interesantísimas fracciones X y XXIX, y aquí vamos a entrar en un problema que no nos va a resolver la Constitución de manera expresa, que vamos a tener que resolverlo a base de raciocinio, para mí está el meollo de la cuestión está en ver el alcance de las fracciones X y XXIX del Artículo 73. La fracción X es una fracción de carácter tributario; cuando la fracción X está mencionando las materias sobre las que puede legislar el Congreso de la Unión, está señalando la materia tributaria y por lo pronto a mí se me antoja un argumento que para mí es de sentido común, si en la fracción X al mencionar las materias se está estableciendo lo que la Constitución expresamente tiene como algo exclusivo de la Federación, ¿para qué la XXIX?, esto se resolvería con la X, porque estaría incluyendo dentro de su planteamiento todo lo relacionado directa o indirectamente con las materias que se están mencionando y entre ellas estaría la materia tributaria. La fracción X establece: "El Congreso tiene facultad para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123".

Imaginémonos un estado de la república que estableciera ley local del trabajo. Todos los amparos que se promovieran prosperarían de una manera sencilla y las consideraciones de la sentencia serían la fracción X del Artículo 73 Constitucional señala: como facultad de la Federación dictar leyes a través del

Congreso de la Unión "para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123".

Si en un momento dado un estado de la república emitiera Leyes sobre Energía Eléctrica o Nuclear, Ley del Estado de Guerrero sobre Energía Eléctrica o Nuclear, sucedería lo mismo, y podríamos ir recorriendo todos estos artículos o todas estas partes del artículo, y naturalmente, si un estado de la república quiera Ley del Estado sobre Juegos con Apuestas y Sorteos, la conclusión sería la misma, la inconstitucionalidad estaría nítidamente marcada, porque ese tipo de legislación es del Congreso de la Unión, y no estoy en interpretaciones, estoy en la letra de la ley.

Pero ocurre que nos vamos a la XXIX y en la XXIX de pronto, leemos el preámbulo: "El Congreso tiene facultad, XXIX, para establecer contribuciones". Oh, pero cómo es posible si eso ya estaba en el X, porque en el X está todo lo que tiene que ver con lo que allá se dice, ¿por qué entonces una fracción para establecer contribuciones? Ah, posible respuesta, pues porque puede haber materias respecto de las cuales los estados no pueden hacer nada y en algunas pueden hacer mucho, pero no establecer contribuciones.

Interpretación valedera, es cierto, el Constituyente de pronto dijo o el poder reformador de la Constitución, bueno ¿y qué sucede si hay una materia que no se puede tocar en ningún aspecto ni directa ni indirectamente porque ya está en el X?, pero hay materias que se quiere reservar la Federación y estamos de acuerdo en que los estados las pueden tocar en todo, menos en las contribuciones, porque eso es exclusivo de la Federación.

Esto nos exige seguir con el análisis del precepto y en esto me he permitido hacer un cuadrito.

"73.- Fracción X, fracción vigésima novena".

"Fracción Décima.- Hidrocarburos, Minería".

La vigésimo novena: El Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales previstos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

¡Oye Constituyente!, ¿pero para qué lo dices en este artículo, si esto ya estaba en el décimo, por lo menos en lo que tiene que ver con hidrocarburos y minería? ¿Qué estarás pensando que son cosas diferentes? ¿Que para ti y para el lenguaje que estás usando las contribuciones y todo lo relacionado con contribuciones tiene que ver con un problema de leyes fiscales ajeno a lo que dice la fracción décima?

Y como que parecería que esta primera fracción de la vigésima novena podría conducir a esto.

"Fracción Décima. - Industria Cinematográfica". Y resulta que en la fracción vigésima novena no hay Industria Cinematográfica.

Si aceptamos la interpretación en la décima está todo lo que tenga que ver con lo que ahí se dice, conclusión: No es posible que los estados puedan gravar lo relacionado directa o indirectamente con la Industria Cinematográfica.

Si pensamos que la fracción décima tiene que ver con lo general de las materias que se enuncia, pero no con contribuciones, porque para eso existe su propia fracción, tendríamos la conclusión en esta materia no está reservándose expresamente a la Federación la facultad de establecer contribuciones sobre Industria Cinematográfica.

Y en los términos expesos del 124 de la Constitución yo tendría que concluir, si este precepto me dice que lo que expresamente no está señalado para la Federación, se entiende "reservado a los estados", diría: Legislación sobre Industria Cinematográfica sólo la Federación; leyes tributarias que graven aspectos de la Industria Cinematográfica, pueden hacerlo los estados, porque ni se los prohíbe en el 117 y el 118 ni se los reserva expresamente el 73 a la Federación.

"Fracción Décima.- Comercio". Y aquí hay una cosa muy peculiar, la vigésimo novena, Contribuciones sobre el Comercio Exterior.

Luego entonces, como que parece ser que como legislación general de comercio, Código de Comercio, es algo propio de la Federación. Pero como contribuciones lo que sea comercio exterior propio de la Federación, lo demás no establezco regla, luego aplicamos el 124, no está expresamente reservado a la Federación, pueden los estados establecer contribuciones al respecto.

Y luego viene lo que nos ilustra en el caso: Juegos con Apuestas y Sorteos. Y resulta que la vigésimo novena, que se refiere a las contribuciones, no tiene ni una sola fracción que hable de juegos con apuestas y sorteos, y que como que parecería que aquí ya

queda resuelto el problema. Quienes piensen que la fracción décima del 73 incluye todo lo que tenga que ver con esas materias, aún las contribuciones, pues estimarán que se da la invasión y tendrán que encontrar explicaciones de por qué existe la fracción vigésimo novena y por qué en la fracción vigésimo novena algunas cosas se repite, algunas se insiste en un aspecto de las del décimo y en otras no se dice nada. Y como que ahí yo vería estaría la consistencia o la inconsistencia de argumentos que cuando son rígidos en un aspecto de pronto se tienen que volver elásticos en otro.

La sexta fracción -que ya ha sido materia de polémicas-, Intermediación y Servicios Financieros, en la décima y en la vigésima novena, Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.

Yo recuerdo que lo que discutimos fue un impuesto de nóminas, no un impuesto a las instituciones financieras, no un impuesto a las instituciones bancarias, sino que fue un problema de 2% de nóminas de un impuesto local; y hasta donde mi memoria me lo permite, recuerdo que la postura mayoritaria de La Corte fue en el sentido de que no se estaba ni en la fracción décima ni en la fracción vigésima novena.

Séptimo.- Energía Eléctrica y Nuclear, fracción décima, vigésima novena, especiales sobre energía eléctrica. Por lo que toca a energía eléctrica, a través de cualquiera de los caminos estimaremos que es algo que se lo reserva la Federación, porque la décima establece que no se puede legislar sobre materia eléctrica sino por el Congreso de la Unión.

En materia tributaria quienes aceptan que todo está incluido en la décima, por este camino llegará. Pero también llegarán por la fracción vigésima novena y seguramente la explicación que darían sería: Es que en estos casos el poder reformador quiso que uno hubiera lugar a duda y que si no se entendía con la décima, pues entonces la vigésima lo amacizara y pusiera con nitidez que en esa materia de ningún modo pueden establecerse contribuciones.

Octava.- Expedir las leyes de trabajo reglamentarias del 123.

Y sobre esto no hay correspondencia en contribuciones.

Y luego, el vigésimo noveno continua, porque la décima del 73 se acabó y en cambio la vigésima novena, Servicios Públicos Concesionados o Explotados directamente por la Federación, producción y consumo de Tabacos Labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

De estos dispositivos, porque ustedes habrán advertido que quizás en la discusión de este tema haya podido resultar novedosa mi intervención, pero mi intervención no tiende sino a poner de relieve lo que La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado en las tesis que ha establecido sobre estas disposiciones.

Primero, 124. Vi vimos en un régimen federal. En principio y esto aún obedece a la doctrina del federalismo, todo corresponde a los estados; pero en virtud del Pacto Federal surge la Federación y a la Federación se le van a otorgar ciertas atribuciones

expresas, porque lo que no se le otorgue expresamente, literalmente el 124 entiende que los estados no se lo quisieron otorgar.

Preferir el federalismo, no es el federalismo contra la Constitución. Preferir el federalismo, es preferirlo a interpretaciones que de algún modo pensamos que se alejan del 124 y que so pretexto de una serie de divisiones académicas de lo que es concurrente, de lo que es implícito, de lo que es esto y que es esto otro, de pronto se van de lo que se sigue de los preceptos. El 124, para mí, es tan suficientemente claro que pienso que es de las situaciones que ni siquiera podría discutirse.

No incurriré en descortesía al leer el contenido de las tesis que la Suprema Corte ha establecido sobre esta materia:

Uno, que cito en mi proyecto:

"LOTERÍAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS".- Los artículos 38 y 40 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que establecen el impuesto relativo, no violan el artículo 73 de la Constitución. Y vienen las argumentaciones que al efecto se dieron. "COMERCIO, LA FACULTAD TRIBUTARIA GENÉRICA SOBRE TAL MATERIA, NO ES PRIVATIVA DE LA FEDERACIÓN, SINO QUE TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS ESTADOS".- Ley del Impuesto Especial a las Industrias Congeladoras de Mariscos del Congreso de Sinaloa, de treinta de septiembre de mil novecientos sesenta y siete. "AUTOMÓVILES, IMPUESTOS SOBRE TENENCIA O USO DE".- Concurrencia contributiva entre la Federación y los Estados. Código Fiscal del Estado de Chihuahua; y en esta tesis que es de Jurisprudencia se hace precisamente ese análisis

cuidadoso de cómo la Suprema Corte ha estimado que hay facultades tributarias exclusivas de la Federación, ya sea, porque expresamente las reserva la Constitución o porque es la lógica consecuencia de que expresamente la Constitución esté prohibiendo que los Estados establezcan esas contribuciones, y en todo lo demás concurrencia impositiva, ¿por qué?, porque el 124 lo ordena, por lo menos desde el punto de vista de mi interpretación. "PROFESIONES, OFICIOS Y ACTIVIDADES LUCRATIVAS IMPUESTO A LAS".- Constitucionalidad de los artículos 1º y 2º de la Ley número 146 del Estado de Guerrero; en donde en su contenido se está haciendo referencia que esto nada tiene que ver con la reglamentación del 123 Constitucional, lo que indiscutiblemente está reservado a la Federación. "SEGUROS. LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INSTITUCIONES NO ES EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN".- Y viene la tesis respectiva "SEGUROS". Y esta tesis es muy interesante porque el rubro contradice la anterior "FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INSTITUCIONES DE".- Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles para el Estado de Tamaulipas; si yo les leyera la tesis advertirían que el noventa y ocho por ciento de la tesis explica que las contribuciones están reguladas por la fracción XXIX, y no por la fracción X. Por tal, debe concluirse, dice la parte final: "que la facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar tributariamente en materia de Instituciones de Seguros, no deriva de la fracción X del artículo 73 Constitucional, a través de la atribución genérica de expedir leyes sobre materia de Comercio; tal facultad exclusiva encuentra su fundamento en la fracción XXIX inciso III) del referido precepto constitucional en relación con la Ley General de Instituciones de Seguros".

Señores Ministros, recalco lo que dije al principio de mi intervención; me produciría un gran remordimiento de conciencia el no haber expresado estas ideas en torno a un tema de extraordinaria importancia que tiene que ver no sólo y esto es la importancia del Pleno de la Suprema Corte, es un tema trascendental y estoy seguro que los once integrantes de este Pleno sabemos que una de las obligaciones de toda ciencia y en particular de la ciencia del Derecho y cuando estamos realizando labor de interpretación de la ley debemos recordar que hacemos ciencia del Derecho, es la coherencia y lo que en este asunto digamos, nos obligará a ser coherentes cuando respecto de otros estados se discuta específicamente este problema; pero también cuando respecto de este u otros estados se discutan problemas relacionados con la fracción X y con la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución. Soy coherente estaré abierto a escuchar las razones que se esgriman a fin de que en el momento en que emita mi voto éste responda a la convicción que en ese momento llegue a tener.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, Señor Presidente. Yo siento la obligación de el día de hoy, de tener una participación en tanto que recuerdan los Señores Ministros, cuando este asunto se presentó originalmente a nuestra consideración, yo fui el que pedí! su aplazamiento para hacer un mejor estudio de nuestra parte, en tanto que efectivamente en ese momento y los anteriores a su discusión, pues desde mi punto de vista se estaban abordando temas mucho muy importantes; creo que lo hemos reconocido todos, no ha sido novedad y con posterioridad me permití hacer llegar a ustedes un brevísimo estudio, con nuestra posición en contra del

proyecto, considerando que sí había invasión de la esfera Federal; pues esto ha venido ya discutiéndose, nos hemos impuesto de otros estudios del Señor Ministro Góngora, las adiciones que también él ha propuesto aparte de los razonamientos que se vierten en el proyecto en sí mismo, ahora hemos escuchado las razones del Señor Ministro Azuela y de esta suerte, yo siento este compromiso de hacer alguna expresión adicional a lo que ya ustedes conocen relación a mi posición en este tipo de asuntos.

Lo voy a hacer en una forma muy breve y también muy sintética y con argumentos tal vez muy sencillos, que por lo mismo sencillos pudieran ser observados en cuanto que tal vez no tuvieran la gran fuerza de los argumentos diversos que se han expresado en esta ocasión, el día de hoy. Son argumentos decimos, muy sencillos pero que a mí me convencen mucho, no están desprovistos vamos a decirles de una fuerza constitucional o de que encontraron sustento en lo que ya hemos expresado ya hemos escuchado, en relación con las facultades expresas, implícitas, coincidentes, concurrentes etc., a las cuales hemos hecho referencia.

Yo parto en esta expresión que insisto, es sencilla y hasta rudimentaria que la expreso de la siguiente manera: con un Amparo en Revisión en el que Un quejoso ha pretendido la inconstitucionalidad de una disposición de una Entidad Federativa, por considerar que invade la esfera de competencia de la Federación.

La fracción X del artículo 73 establece como facultad exclusiva del Congreso, el legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos, que es el tema que nos involucra; facultad

exclusiva para legislar, de esta suerte, cualquier aspecto, desde mi punto de vista, que tenga que abordarse por medio de leyes, únicamente lo puede hacer el Congreso de la Unión. Los tributos lo sabemos se establecen mediante y únicamente a través de leyes, nada más; ¿Qué clase de leyes en cuanto a su materia? Tributarias, desde luego, ¿En qué materia serían éstas? En materia de juegos con apuesta y sorteo, pero al fin leyes y si todo lo que se involucre con la Legislación es competencia única del Congreso, esto es materia Federal.

La facultad de legislar en esta materia, desde mi punto de vista, es absoluta. Todo, absolutamente todo lo que se refiera a esta materia de juegos con apuestas y sorteo es de la materia Federal.

Razones: Sabemos nosotros que inclusive los elementos esenciales de los tributos pudiera pensarse que han sido rebasados de los tradicionales, ya no nada más hablamos de sujeto, objeto, base y tasa; ya también hablamos de fines de los tributos. Yo creo que el Constituyente no quiso siquiera correr el riesgo en ciertas materias y estableció limitaciones en la potestad tributaria para los Estados.

No exclusivamente es mi punto de vista en la fracción XXIX sino que esa limitación la estableció en dos fracciones: una de manera absoluta y una de manera particular en cuanto a la materia tributaria, así, ese riesgo que desde mi punto de vista no quiso siquiera que se corriera por el Constituyente fue en el sentido de que a través de cargas impositivas y atendiendo a fines fiscales, los que fueran, pudiera hacerse nugatorio el contenido de una ley sustantiva que era competencia exclusivamente de la Federación, y que la Federación tuviera

que ver en lo absoluto y legislara en todo, en lo absoluto; de esta suerte, desde mi punto de vista, la facultad que establece el artículo 73 en esta materia es absoluta y mi propuesta es en el sentido de darle contenido a esa limitación, a la potestad tributaria para los Estados, enfocándola desde este punto de vista en el sentido de que esa limitación se establece mediante reserva expresa de materia, en lo general en la fracción X del 73, y en lo particular tributaria en la fracción XXIX.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor Presidente.

Me solazo escuchando al Ministro Azuela, aprecio enormemente la brillantez de sus exposiciones y cada vez que lo hace no deja de maravillarme. Sé de fijo que la conciencia tranquila es el mejor almohadón y que por lo tanto, tanto el señor Ministro Azuela como los diez Ministros restantes vamos a poder dormir hoy a pierna suelta; sin embargo, en desarrollo de su muy depurada técnica nos evidencia la norma ideal, y él nos refiere: "Si la Ley o la Constitución, según sea el caso, tuviera una norma que dijera...", y viene la descripción de la norma ideal, con la cual nos dice, no habría razón para interpretar por la univocidad de aquella norma ideal.

Desde su muy peculiar forma de análisis nos dice: "En este caso no existe norma ideal", y nos da abundantes razones durante una excelente hora, muy bien empleada, para decir por qué no existe la norma ideal. Así lo ve él cumpliendo con su forma de

interpretar y de visualizar los nudos o problemas jurídicos que se nos presentan.

Yo la norma ideal sí la veo, y la veo precisamente en la fracción X del artículo 73; sin embargo pienso que el lenguaje y los conceptos definidos nos van a evitar el yerro a que por la falta de identificación de la palabra con la idea estamos propensos todos los seres humanos. En ese mérito, y apreciando, desde luego, las exposiciones también muy brillantes que nos han hecho en un escrupuloso estudio muy bien documentado el señor Ministro Góngora, y en un sintético estudio, también muy bien expresado por parte del señor Ministro Silva Meza, de razones sobre el tema para mí muy persuasivas, no puedo dejar, fundamentalmente para darle sustento al voto que produciré, de tratar de conceptuar los términos constitucionales, los conceptos constitucionales, haciendo paráfrasis de alguna doctrina sobre estos conceptos, en forma muy esquemática, para finalmente concluir en cómo visualizo la cuestión y por qué razón votaré en contra del proyecto.

Pienso que las facultades, que a las autoridades da nuestra Constitución, siempre son facultades expresas, y precisamente el artículo 124, que contiene el principio federalista, como bien nos decía el señor Ministro Azuela, nos dice que las facultades expresas son las que se otorgan a la Federación, quedando prohibido su ejercicio a los Estados. Y ésta es la regla genérica que surge del artículo 124 Constitucional.

La Constitución prevé una enumeración limitativa de materias que no puede extenderse, por analogía ni por mayoría de razón a otros casos, nos decía el Ministro Azuela en la lectura del artículo 124 Constitucional, el principio federalista estriba en que

Estados libres y soberanos renunciaron a ciertas facultades que le eran propias en pro de la Federación. Bueno históricamente en México esto no sucedió así, y esto desde luego, ha sido origen y fuente de muchas confusiones. Aquí no, aquí el centro se auto limitó y estos Estados libres y soberanos como tales, no preexistían, fue una concesión del centro hacia los Estados. No fue como en otros países, en donde realmente se federaron Estados libres y soberanos y aquéllas, sus facultades totales, las auto mutilaron en pro de la Federación.

Bueno, en este orden de ideas, las facultades que, genéricamente el artículo 124, expresamente dice, que deben de ser ejercidas por la Federación, aquéllas, valga la redundancia, que le son expresamente concedidas, pueden ser objeto de una subclasificación, también por razón de los textos Constitucionales. Y así vemos, que existen facultades explícitas, que son precisamente las previstas en la enumeración limitativa con absoluta claridad. Que existen facultades implícitas, que son las que necesariamente tienen que utilizarse, para poder ejercitar las facultades explícitas; son los medios con valor instrumental, necesarios para poder ejercer las facultades explícitas, y esa es la razón de ser de la fracción trigésima del artículo 73.

Por otro lado, vemos que existen facultades que coinciden, son aquéllas que la Constitución permite que se ejerzan en forma simultánea, tanto por la Federación como por los Estados, versando sobre el mismo contenido o ámbito material. Ejemplos: La fracción IV del artículo 31 Constitucional y la VII del 73, pero entiéndase, son facultades coincidentes porque se refieren al sostenimiento del gasto público y a la materia tributaria, entendiéndose esto, dentro de sus respectivas competencias, Estado, Federación y Municipios.

También existen estas facultades en materia del combate al alcoholismo, eso se prevé, como bien nos lo dijo el señor Ministro Azuela, en el último párrafo del artículo 117 Constitucional. Estas mismas facultades coincidentes, se encuentran en la materia de la jurisdicción dual, prevista en la fracción I del artículo 104 Constitucional.

Otra enunciación de concepto de esta subclasificación de que vengo hablando, se refiere a las facultades coexistentes, y son aquéllas que versando sobre la misma materia, su contenido ha sido dividido para su ejercicio entre la Federación y los Estados, delimitando el ámbito material de acción de cada autoridad. Ejemplos: Si conforme a la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, la Federación queda facultada para legislar sobre salubridad general, los Estados quedan facultados para legislar sobre salubridad local. Si conforme a la fracción XVII del artículo 73 Constitucional, la Federación queda facultada para legislar sobre vías generales de comunicación, los Estados quedan facultados para legislar sobre vías locales de comunicación, hay coexistencia, en cuanto a que ambas se refieren a vías de comunicación.

La fracción VIII del artículo 3°. constitucional, prevé la distribución de la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. Aquí hay entonces una coexistencia de competencia, también existen facultades concurrentes, pero en nuestra constitución ¿se prevén?, yo creo que no, yo creo que sólo existen para los autores de derecho comparado, quienes se basan en la jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos de Norteamérica y suponen el ejercicio por parte de los estados de facultades otorgadas a la federación, siempre que no constituyan

facultad exclusiva de la federación, no sean facultades prohibidas a los estados y no hayan sido ejercidas por la federación, pero realmente las facultades concurrentes no se contemplan en la Constitución Mexicana, aunque habrá que ver algunas tesis, pienso yo que aisladas, que refieren expresamente con esta denominación constitucional a algunas de las facultades; realmente en la subclasificación debemos pensar también en las facultades reservadas, son aquellas que por efecto del artículo 124 constitucional conservan los estados para su ejercicio, en tanto no han sido conferidas a la federación mediante ninguna de las facultades antes señaladas; ¿qué pasa entonces con la facultada para legis, también existen facultades auxiliares y otras más que no viene al caso tocar en cuanto a su conceptualización, ¿qué pasa entonces con la facultad para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos?, pienso yo que es una facultad expresa y explícita; en el proyecto de Don Mariano Azuela, en su síntesis nos dice lo siguiente: "MATERIA DEL ASUNTO.- existe coincidencia o concurrencia impositiva de la federación y los estados sobre los rubros de juegos con apuestas y sorteos, pienso yo que técnicamente la cuestión está mal formulada y esto ha sido el tentaleo dubitativo por llegar a un conclusión, pero sin tener antes los conceptos bien asidos; pienso que estamos hablando del género legislar, que abarca como ya lo dijeron los Señores Ministros Silva Meza y Góngora, –seguramente con diferentes palabras–, conforme a la lógica a la especie de legislar en materia de contribuciones, por esta razón, a la especie en cuestión, legislar en materia de contribuciones sobre juegos con apuestas y sorteos se le aplican las características y rasgos propios de su género, –estoy utilizando lógica formal–, legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, es el género, de tal forma que por aplicación de silogismos, legislar en materia de contribuciones sobre los

juegos con apuestas y sorteos, es una facultad expresa, explícita que la Constitución otorga a la Federación quedando prohibido su ejercicio a los estados, si la intención del Constituyente hubiera sido que dicha facultad fuera coincidente en el sentido del proyecto que nos ha manejado el Señor Ministro Azuela, la habría señalado tal como sí lo hace con las materias de combate al alcoholismo y de jurisdicción dual que sí constituyen facultades coincidentes.

La exposición motiva desde luego como siempre refería yo que nos hizo hace unos momentos el Señor Ministro Azuela Güitrón iba en el sentido de que la fracción XXIX, inciso a), cobra sentido porque para él será una facultad exclusiva de la federación en materia tributaria sólo aquello que menciona la ya mencionada fracción XXIX, inciso a), del artículo 73, constitucional. Francamente yo no coincido con esa lectura, el párrafo subsiguiente nos dice: Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determina, las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica. Qué nos está diciendo el inventario de materias que se mencionan como facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones, pues lógicamente que se trata de contribuciones especiales, pero estas contribuciones especiales por qué se enumeran, bueno porque la potestad reformadora estimó importante que respecto a estas contribuciones especiales debía de dársele una participación por imperio de la Constitución misma a las entidades federativas y respecto a una de éstas, debía a su vez redistribuirse por los Estados en los Municipios, a esto se le ha tratado de dar un alcance fenomenal que contradice a mi juicio, el principio federalista del 124; se nos

está diciendo en el proyecto ni más, ni menos que éstas son las únicas y exclusivas materias del resorte federal en materia tributaria ¡no!, yo creo que debemos de recapitular y ver que lo que realmente nos están diciendo las fracciones IV del 31 y VII del 73, es que existe una coincidencia en tanto la federación y los estados pueden gravar el mismo ámbito material y pueden legislar sobre él, que se trata de los impuestos, pero no que todas las materias reguladas sean precisamente coincidentes a excepción de lo previsto por la fracción XXIX, inciso a) del artículo 73; esta lectura, pues a mí no me parece en absoluto persuasiva porque carecerían de sentido la mayoría de las previsiones del artículo 73 Constitucional, en cuanto a facultades del Congreso de la Unión, esto no puede ser así, esto propiciaría como bien nos lo hizo ver el Ministro Góngora, el más terrible de los desconciertos por traslapación de atribuciones y esto no lo puedo aceptar.

Esta lectura que acabo de dar, tiene el fin primordial de justificar la manera en que votaré.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. A mí sí me convence el proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón, ya lo había yo dicho en la anterior ocasión en que esto se discutió, me llamó la atención del documento que nos presenta el señor Ministro Góngora Pimentel, su conclusión quinta en la que asienta que la Corte perdería aún más la brújula si aprobamos esta resolución; yo creo que la Corte no ha perdido la brújula, ni puede perderla porque nosotros somos la brújula, estamos movidos por el imán de argumentaciones en un sentido

o en otro, de tal manera que lo que la Suprema Corte decida será el derrotero hacia el que apunte nuestro criterio; en este caso, la decisión es trascendental porque si bien estamos resolviendo un problema concreto conforme al principio de congruencia y coherencia al que ya aludió el señor Ministro Azuela, pues, debemos tomar en cuenta que es un criterio útil y para resolver una serie de problemas, en los que están en juego precisamente la atribución impositiva de las entidades federativas.

Yo brevemente quiero hacer alguna sugerencia al ponente, recordar, mi petición de que se redactara la tesis que corre de las hojas cuarenta y cuatro a la cuarenta y seis, en la que se sustenta que la teoría constitucional ha aceptado que, dentro del sistema federal, existen las facultades expresas, las facultades implícitas, las facultades concurrentes y las que aquí se llaman coincidentes o coexistentes de las dos maneras las llama el proyecto.

Sin embargo, en la página cuarenta y cinco, último párrafo, se pretende dar el concepto de facultades concurrentes y solamente se comprende en este concepto una especie de facultades concurrentes, se dice aquí: "Reciben el nombre de facultades concurrentes, aquellas que constitucionalmente pertenecen a la Federación, pero que pueden ser ejercidas por los Estados, mientras no las codifique la unión", bueno en materia laboral, ciertamente se dijo en un transitorio, que mientras el gobierno federal no expidiera la Ley Federal del Trabajo, los Estados estaban en libertad de emitir sus leyes correspondientes y sucedió en algunas entidades de nuestra República, pero ésta es solamente una especie de facultades concurrentes, otra diferente que aquí aparece calificada como coincidente o coexistente, es la que establece el artículo 104 constitucional, en el sentido de que cuando las controversias afecten intereses

particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor los Jueces y Tribunales del Orden Común, decía yo en la ocasión anterior que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha consagrado ya la expresión de que ésta es una facultad concurrente e inclusive en la doctrina de amparo, cuando se habla de que los dos órganos federales o locales pueden intervenir para la solución de un asunto a elección de un actor, se habla de jurisdicción concurrente, propongo pues, que ésta otra especie se incluya en la denominación de facultades concurrentes y también las que como tales define el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-C, esta fracción dice: "Que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias". Aquí es el legislador constitucional el que usa el nombre de concurrencia para este tipo de facultades, creo que la denominación de facultades concurrentes debe comprender éstas tres especies, lo cual me permito sugerir al ponente.

Decía en su intervención el señor Ministro Aguirre Anguiano, no encuentro en qué parte de la Constitución, se estable la coincidencia o coexistencia de atribuciones de la Federación y los Estados, para gravar las mismas fuentes de ingresos, bueno, aquí se hace el esfuerzo en el proyecto, en la página 47 se establece, que esta facultad coincidente, deriva precisamente del texto del artículo 31 constitucional, fracción IV, que dispone como obligaciones de los mexicanos la de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y del Estado, Municipio en que residan, no se ha discutido creo yo, que los Estados carezcan de facultad impositiva, sino solamente se ha hablado de que hay fuentes exclusivas de la Federación que los Estados no pueden tocar, esta exclusividad de las fuentes que

pueden gravarse, desde mi punto de vista me sumo a lo que dice el proyecto, son solamente aquellas que se establecen en la fracción XXIX, la otra interpretación que se propone en el sentido de que la fracción X, facultar al Congreso para legislar sobre determinadas materias conlleva también la exclusiva facultad de imponer gravámenes sobre estas materias, desde mi punto de vista, es casi derogatoria de la fracción XXIX, la convierte en un texto totalmente inútil, da una razón en su exposición el señor Ministro Aguirre Anguiano, lo que aquí se quiso decir es que sobre estos gravámenes los estados tendrán una participación obligatoria, pues creo que eso habría sido muy fácil de decirlo, si esa fuera la única intención, si la expresión de que son facultades exclusivas de la Federación, las de gravar esas fuentes, pues yo creo por la importancia del proyecto que si me amerita la aprobación de los señores Ministros, es una sentencia que debe publicarse en su integridad. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias Señor Presidente, creo que estamos en presencia de uno de los asuntos más importantes que podamos resolver, porque ya los puros precedentes de estas sesiones lo demuestra, se ha diferido varias veces el asunto, entre tanto se han transcrito y se han puesto a disposición de los otros, diferentes notas y contranotas y sí, no cabe duda que el asunto lo amerita, ya en la sesión pasada se empezó a discutir ya con más cercanía, con más cuidado y con más profundidad, y todavía es el momento, segunda sesión digámoslo así, que todavía estamos sobre el mismo problema, pero bien vale la pena, ya se dijo antes y todo lo interesante y lo importante que se puede decir, yo me atrevo a tomar la palabra, fundamentalmente para decir mi punto de vista

y para fundar mi voto, estamos como jueces en una posición muy difícil de solucionar, esto de determinar si una determinada, si una cierta materia es competencia tributaria de la Federación o de los estados, tiene sus problemas complicados, no solamente por lo que de por sí ya es difícil de resolver, sino por la forma en que se pueden presentar en la práctica, ya hemos tenido por ejemplo aquí a propósito de esta fracción XXIX, que habla de impuestos especiales sobre energía eléctrica algunos asuntos desconcertantes, yo recuerdo que hemos visto algunos impuestos establecidos por los estados, en beneficio de los municipios, unos le llaman impuestos, otros le llaman derechos por alumbrado público, este tipo de tributos se acostumbran cobrar como un porcentaje del consumo de la energía eléctrica del contribuyente o del contratante de la energía eléctrica, más bien, y le llega un porcentaje sobre la cantidad consumida y la que corresponde, de tal manera que en recibo viene un pago por energía eléctrica, que es federal y además una sobre cuota proporcional por el alumbrado público. Recordemos que eh estos casos la Suprema Corte de Justicia ha dicho que pese a que se trata de un derecho de alumbrado público municipal, pese a ello es inconstitucional, porque la técnica, el establecimiento de los elementos del tributo, da por resultado que en realidad, lo que se está gravando, pretendiendo un derecho por el alumbrado público, eh realidad se está gravando la propia prestación de la energía eléctrica; esto viene a complicar todo y la Corte ha concedido el amparo, pese a la determinación formal digámoslo así, el derecho por alumbrado público; recuerdo otro caso, hay un impuesto predial, creo que, todavía existe, -parece que en el estado de Sinaloa- en donde se toma como punto de referencia para la base la producción de la parcela ejidal, en ese caso, pues aparentemente de manera formal estamos en presencia de un impuesto predial, pero el desarrollo de la técnica para establecer

los elementos correspondientes llegan al punto de que no puede desconocerse que estamos en presencia en realidad materialmente de un impuesto sobre la producción ejidal que no puede ser, porque es propia de la Federación, resulta entonces así, que nos encontramos continuamente con este tipo de problemas, pero que más sí acabamos de resolver relativamente hace poco tiempo un asunto en donde se venía impugnando un impuesto sobre nóminas del que se venían quejando las instituciones de crédito, dice el artículo 29, -perdón- el artículo 73, en su fracción XXIX, en su inciso 3°.) que corresponde exclusivamente a la Federación el impuesto sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; pero aquí nos encontramos con otro problema también y se resolvió por la Corte, en el sentido de que el impuesto, el tributo estatal, que se venían quejando las instituciones de crédito, era constitucional, porque no había que interpretar literalmente el contenido de este inciso 3°), se hizo una interpretación de carácter histórico y se llegó a la conclusión, pues de que esta Ley tributaria constitucional. Todo esto lo digo señores Ministros, con la idea de proyectar ante ustedes, el problema en que uno se encuentra en el momento de resolver porque las cosas no son tan sencillas como parecen, uno quisiera que efectivamente la interpretación fuera de tal manera que gramatical o literalmente, se estableciera una línea tajante entre una competencia federal y una competencia estatal, pero desgraciadamente no es así, y esto lo sabe perfectamente el Constituyente o el poder reformador, y yo a lo largo de los asuntos que se han presentado y de los estudios también que se nos han circulado, veo que tanto el Constituyente como el criterio de la Suprema Corte de Justicia, de alguna manera se complementan, cuando vimos el asunto de las instituciones de crédito, que venían reclamando el impuesto sobre nóminas, observamos que dentro de las intervenciones que dieron los

legisladores en las leyes y en las reformas correspondientes, se aludió repetidamente al criterio de la Suprema Corte de Justicia; se trata pues, de dos corrientes que se están retroalimentando constantemente.

Veo, pues, también que la Suprema Corte de Justicia, no es la primera vez que se enfrenta a este problema, lo ha hecho desde hace algún tiempo y a ella, a los criterios de la Suprema Corte, se deben temas jurisprudenciales que todavía subsisten actualmente, inclusive moderados o un poco modificados, pero existen. La jurisprudencia nos dice, que en esta materia del sistema constitucional en materia tributaria, se desprenden tres características o supuestos distintos; en primer lugar, la concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias y por último restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados.

Hace un momento, manifestó el señor Ministro Aguirre Anguiano, que no teníamos en realidad ningún artículo que nos condujera con cierta claridad al establecimiento de la concurrencia impositiva; ya mencionó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y yo lo reitero al respecto, que sí hay y que este principio de la concurrencia como regla general, como principio fundamental, fue establecido, no en la jurisprudencia de Estados Unidos o a la mejor de allá se tornó, pero está en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de México y yo no solamente veo la existencia de estas determinaciones de concurrencia, sino que observo una concurrencia de dos clases, una general y otra expresa; la de materia general, está contenida en el artículo 73, fracción VII de la Constitución y en el artículo 31, fracción IV de

la misma. Dice el artículo 73, fracción VII, "...El Congreso tiene facultad –séptima–, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto...", pero además, el artículo 31, establece con toda precisión, que no solamente tiene esta facultad la Federación sino también los estados. Dice al respecto, "...son obligaciones de los mexicanos –cuarto– contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal, o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes..."

Al existir, pues, estos dos artículos y el 124 por otro lado, necesariamente se tiene que llegar a la conclusión que, de manera genérica, de manera general, ambos, los estados y la federación, tienen facultades para establecer contribuciones y no por eso, sino por esas razones no gratuitamente, la Suprema Corte de Justicia estableció concurrencia contributiva de la federación y de los estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos; no necesitaba otra cosa más que esta materia general, pero además de esta concurrencia que yo me atrevo a decir cómo general. Hay otras varias que son ya expresas y a las que se han referido tanto Don Genaro Góngora como Don Mariano Azuela Güitrón, como en materia de educación, materia de salubridad, en materia ecológica, etc., son pues diferentes tipos de concurrencias y en materia tributaria obviamente también hay determinados impuestos en la Federación que también tiene la oportunidad de hacerlo los Estados de la República, lo que pasa es que ha ido evolucionando en concordancia con las necesidades que se van actualizando estos principios, así por ejemplo en la actualidad tenemos el artículo 115 Constitucional que otorga mayores garantías no solamente a los Estados sino fundamentalmente a los Municipios, tendría que reestructurarse esta tesis jurisprudencial a que me estoy refiriendo para

actualizarla en el sentido de precisar ya en la actualidad cual es la situación en que nos encontramos, en lo que se refiere pues ya concretamente a la cuestión que estamos examinando yo debo decir que me convence en lo esencial el proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón, las consideraciones y establecimientos que se dan en la Fracción X, las encontramos también en la Fracción 29, no en todos los casos, pero se están repitiendo, Don Mariano nos leyó y nos fue comparando en un cuadrito muy interesante que ojalá incluyera en lo esencial dentro del proyecto no solamente esto en caso dado de que el Pleno considere pertinente votar en favor del proyecto, sino lo principal de todo este tipo de argumentaciones porque son muy ilustrativas al respecto, no tiene caso repetir en la Fracción 29 y en que el constituyente, el poder reformador vaya agregando materias, si, ya están en las otras correspondientes a la Fracción X del artículo 73, mencionaba el señor Ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el último párrafo de la Fracción 29 que habla sobre lo siguiente: "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine, las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica". Si nosotros vemos esta Fracción 29, vemos que tiene fundamentalmente dos partes, en una establece la atribución de la federación para imponer contribuciones sobre temas generales, señalados específicamente pero no especiales, no contribuciones especiales y en el inciso quinto hace una enumeración de las contribuciones especiales que ustedes pueden ver y que ya conocen perfectamente bien, la circunstancia de que en el último párrafo de esta Fracción 29, se haya establecido que las entidades federativas tendrán que participar en el rendimiento de las contribuciones especiales,

tiene la intención fundamental de que la federación lleve alguna participación a los Estados también sobre este tipo de contribuciones especiales, que son propias y exclusivas de la Federación; esto ha sido una intención que se ha dado desde hace mucho tiempo, de hacer participar a los Estados y también a los Municipios de todos estos impuestos, porque hasta ahorita todavía estamos en presencia de esa característica, de que la Federación tiene las mayores o las mejores fuentes de ingreso por materia impositiva y contributiva en general y los Estados no la tienen de esa manera, entonces se impone la necesidad de que los Estados vayan ocupando el lugar que tributariamente les corresponde mediante ese tipo de percepciones vía participación y precisamente esto es lo que yo veo más importante del proyecto que se nos presenta, sigue guardando esa línea de federalismo dentro de la Constitución, de lo contrario, a mí me parecería que fuera de las razones de carácter jurídico que ya se han dado, se restringe más la economía de los Estados; crece la Federación a costa de las facultades que les pueden corresponder a los Estados y esto que más que argumento jurídico es de tipo práctico, más bien de finalidades, también no debe pasarnos inadvertidos a nosotros. Bueno, pues en esas condiciones yo votaré en favor del proyecto y suplicándole también al señor Ministro que en su caso, llegado el momento, si es que pasa el proyecto, se aumente, se adicione con algunas de las razones que se han dado aquí, o si no, en el voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, don Vicente. Seré muy breve, lo avanzado de la hora no permite más.

Solamente para Zanzar cualquier duda de lo que yo haya dicho y hacer una pequeñísima argumentación respecto a la lectura que dio el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, concretamente a la fracción XXIX, inciso c), del artículo 73 y con la que congenió desde luego, el señor Ministro don Juan Díaz Romero. Yo afirmé que las facultades concurrentes fue un concepto jurisprudencial de la Corte Norteamericana, no dije que esto hubiera sido desestimado en nuestro medio, lo que traté de argüir es que las razones históricas del federalismo norteamericano, difieren del federalismo mexicano y desde luego, reconozco que algunas tesis y probablemente jurisprudencias de este Tribunal, han sido en el sentido de apreciar como existentes en su concepto de concurrentes ciertas facultades, para mí impropriamente, bueno. El señor Ministro don Guillermo Ortiz Mayagoitia, nos decía que esta concurrencia está en el texto Constitucional; yo veo que en el inciso c), en el inciso g) y en otros incisos de la misma fracción y artículo de que estamos hablando, se menciona la concurrencia, sí, nada más que habrá que ver qué es lo que dice enseguida: "... para expedir las leyes que establezcan la concurrencia, –dice el inciso c) de esta fracción– del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias..." Esto es claramente significativo de que no habla de una competencia concurrente, sino que respeta ante todo la competencia correspondiente al Estado, al Gobierno Federal y a los Municipios, entonces en el sentido conceptual que yo estaba dando en mi exposición, pues no cabe la lectura que nos da el señor Ministro Díaz Romero, porque es respetando siempre las competencias correspondientes y en estas no nos dice que haya concurrencia alguna. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Primero para un argumento y luego para manifestar lo relacionado con las proposiciones de los Ministros Ortiz Mayagoitia y Díaz Romero, y mi argumento va en relación, con, no sé si caricatura, si afán de realización futura de federalismo que se ha apuntado, para mí con imitación lógica con imitación extra lógica con lo que haya sucedido históricamente uno de los postulados básicos de nuestro sistema constitucional es el federalismo, y el federalismo radica ya como una especie de constitución programática en trabajar en la línea de fortalecimiento de los Estados, aunque históricamente esto no haya sucedido, pero en el momento en que está en la Constitución se convierte en tarea que se debe llevar a cabo de respeto al federalismo, lo que se haga para disminuir a los Estados va en contra de lo que es toda la trayectoria a partir de mil novecientos diecisiete, de buscar que los estados sean autónomos, que cuenten con suficiencia de recursos que tengan fuentes tributarias, recuerden ustedes que incluso una de las serias críticas que se dio a los convenios de coordinación fue precisamente que era disminuir la autonomía de los Estados y que era un poco comprar su autonomía a cambio de las participaciones que les iban a entregar, pero que les iba a entregar la Federación, participar en reuniones de Tesoreros de los Estados a mí me permitió percibir lo que es o centralización financiera a través de disminuir a los Estados y fortalecer a la Federación o trabajar en favor del federalismo que es buscar que cada Estado llegue a ser autónomo y no esté dependiendo del centro, para mí, mientras no se reforme la Constitución y se establezca que somos una República Centralista, seguirá siendo tarea importante el fortalecer a los Estados, y lo digo curiosamente siendo yo del Distrito Federal, donde probablemente recibimos los mayores beneficios de una política tributaria centralista, en cuanto a las proposiciones que

formularon los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Díaz Romero, diría lo siguiente, yo pretendía suprimir de mi proyecto toda esa disquisición doctrinal de facultades, quizás yo sentí una gran frustración –valga la anécdota–, cuando al comentar asuntos con mi padre cuando empezaba en 1960 como secretario, y al presentar mis proyectos a don Felipe Tena Ramírez, ellos le suprimían todo lo que era producto de mi "sabiduría", entre comillas, de citas doctrinales, de análisis históricos, y probablemente si mi padre pasó por el purgatorio, y don Felipe también, alguna culpa se ha de haber derivado de algo en lo que siempre me insistían, "fíjate en el árbol, porque si te dedicas mucho a ver estas cuestiones, te pierdes en el bosque y finalmente no resuelves el problema". Y probablemente de ahí viene mi gran debilidad en erudición jurídica, pero yo no quise tener purgatorio en relación con el secretario que formuló este proyecto, y por lo mismo a ese análisis que él hizo de corte académico, de facultades en un sentido y facultades en el otro, yo procuré respetárselo, como también procuré respetarle ese dictamen del que se ha hablado mucho, porque en última instancia él quiso de algún modo defender sus puntos de vista, pero desde luego, en el momento en que esto ha salido a relucir, yo, si el señor Ministro Ortiz Mayagoitia está de acuerdo, preferiría poner énfasis en la proposición del Ministro Díaz Romero, irnos directamente al artículo 124 y en general a la exposición verbal que traté de hacer, eliminando todas estas derivaciones que son más de corte académico y por lo mismo sumamente polémicas en cuanto a denominaciones de facultades en uno y en otro sentido, si llegara aprobarse el proyecto, yo desde luego me comprometería a circular posteriormente el engrose para ver si están de acuerdo, los que pudieran apoyarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor Presidente, sé de lo avanzado de la hora en la anterior oportunidad en que hice uso de la palabra prometí ser breve, ahora seré brevísimo; quiero despejar toda duda de que mi actitud congenia absolutamente con el federalismo al reservar el 124 Constitucional por determinación de facultades expresas al Congreso de la Unión, a las autoridades federales, está dejando el camino más ancho que Castilla para los Estados para crear tributos, conectando desde luego la fracción VII del 73 con la fracción IV del 31 que le plazcan y sobre las materias que le plazcan, yo no sé cómo se hizo el inventario en algunas tesis de la Corte en donde se habla que existe concurrencia de fuentes de tributación, en la mayoría de las materias, tanto para los Estados como para la Federación, si los Estados no tienen límite.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. Es en la misma línea del pensamiento del señor Ministro Aguirre Anguiano, a mí también me movió a esta participación el que se está sugiriendo tal vez una posición en el sentido de cómo vaya a resultar esta votación, quienes voten en un sentido estarán a favor del Federalismo, quienes voten en otro estarán en contra del Federalismo y no es ese el tema, desde luego, estamos hablando solamente de un problema claro, importante donde se mezclan las facultades, todo esto, decían no hay invasión de esferas en una Legislación Tributaria Local con las facultades del Congreso, nada más, porque pareciera que el resultado de esta votación vaya a haber etiquetas, no solamente en el Pleno sino en parte de los miembros del Pleno; desde luego que todos,

absolutamente todos lo ha dicho el señor Ministro Aguirre Anguiano, vamos, estamos orientados a vivir en un Estado Federal, a fortalecer el federalismo identidad, principios comunes, valores comunes, todo eso, pero es un problema de invasión de esferas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Pues, en la misma línea, yo iba a comentar que, a mí me tocó vivir el cambio de criterio de la Suprema Corte cuando yo era secretario, comenzó a quitar la fracción X del 73 para darle más facultades a los Estados, esto es Federalismo, esto no lo dice la Constitución, pero está dentro de la tradición de las Supremas Cortes de arreglar los problemas nacionales en esa forma y de abrir a los Estados, ya que no lo hace el Legislativo pues abrir a los Estados mayor posibilidad de recaudar, la Corte se está convirtiendo así en Legislativo y no en Judicial, creo que administrar a la administración, creo que impartir justicia ya no es en este caso administrar el Poder Judicial, sino ampliar la actividad de la Corte con una capacidad legislativa que oriente un resurgimiento tributario de los Estados donde no está en la Constitución.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, también brevísimo, dijo el señor Ministro Aguirre Anguiano, perdón por meter el tema del Federalismo, pero lo que pasa es que quien lo metió fue el Ministro Aguirre Anguiano al hacer referencia a que históricamente no somos una sociedad federalista, sino que en realidad hubo algo artificial y entonces fue la Federación la que

teniendo todo se despojó de algo que les entregó a las provincias, bueno, jurídicamente hay Estados miembros de la Federación y por ello fue que introduje el tema de respuesta en defensa del Federalismo, porque a mí me pareció que ese planteamiento sí iba en contra del Federalismo, pero que bueno que se ha precisado, que todos somos Federalistas y que vamos a resolver el problema relacionado con estas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Guerrero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estando suficientemente discutido el proyecto del señor Ministro Azuela, tome la votación de acuerdo con las modificaciones que ha aceptado introducir al mismo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En contra del proyecto, porque se revoque la sentencia recurrida y se conceda el amparo a la quejosa.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En los términos del voto del Ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En los términos del voto del Ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del Ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: En contra del proyecto y en los términos del señor Ministro Aguirre Anguiano.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente hay mayoría de seis votos en contra del proyecto y porque se revoque la sentencia y se conceda el amparo a la quejosa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por consiguiente, se resuelve: ¿seis votos a favor me dijo usted señor secretario?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Son seis votos en contra del proyecto y porque se revoque la sentencia y se conceda el amparo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En consecuencia, se resuelve:

PRIMERO. SE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA.

SEGUNDO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE A ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN SUPERIOR A. C., CONTRA LOS ACTOS Y AUTORIDADES ESPECIFICADAS EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTA EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE; “...”

Se turna este asunto para engrose al señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con mucho gusto señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está dispuesto a hacer el engrose en los términos que sostuvo su voto y del señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con mucho gusto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y del señor Ministro Silva Meza.

Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo considero que debe hacerse voto particular incluso de minoría e invito a los que votaron en la otra posición y dije que era para mí un proyecto que era la discusión, etcétera, puedo decir brevemente lo que para mí es un voto particular, el voto particular no tiende a debilitar la decisión mayoritaria, por lo que esto es una decisión tomada que todos debemos respetar, simplemente tiendo a ofrecer que esta decisión fue suficientemente meditada por la mayoría por que se abordaron los temas debatibles, se tomaron en consideración y sin embargo finalmente se convencieron de la postura que se convirtió en resolución, de manera tal que para dejar esta constancia pienso que debemos formular un voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

Por lo avanzado de la hora, se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:55 HORAS)