

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**DISTRIBUCIÓN  
CONSTITUCIONAL  
DE COMPETENCIAS  
PARA DECRETAR  
IMPUESTOS**

**SERIE DEBATES**

**PLENO**

MÉXICO 1999





Primera edición 1999.

Primera reimpresión 2000.

ISBN-968-6145-63-X

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL  
DE COMPETENCIAS PARA  
DECRETAR IMPUESTOS**

**No. 16, Año 1999**

LA EDICIÓN DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO  
DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y  
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**DISTRIBUCIÓN  
CONSTITUCIONAL  
DE COMPETENCIAS  
PARA DECRETAR  
IMPUESTOS**

**SERIE DEBATES  
PLENO**

MÉXICO, 1999



## **DIRECTORIO**

### **Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis:**

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel (Coordinador)

Alfredo Cid García (Director General del

*Semanario Judicial de la Federación*)

Copyright

Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de  
Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921

Informes

Pino Suárez No.2, puerta 2026 BIS, Col. Centro, C.P. 06065, México D.F.,

Tels. 51 30 11 71, 55 22 15 00, Ext. 2280.

51 30 11 27 Fax

Eduardo Molina No. 2 Esq. Sidar y Rovirosa, Col. El Parque,

acceso 14, Primer Nivel, México D.F.,

Tels. 56 25 03 16

56 25 03 17

52 29 04 93

52 29 04 94 Ventas

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Presidente:** Ministro Genaro David Góngora Pimentel

## PRIMERA SALA

**Presidente:** Ministro Humberto Román Palacios  
**Ministros** Juventino V. Castro y Castro  
José de Jesús Gudiño Pelayo  
Olga María Sánchez Cordero de García Villegas  
Juan N. Silva Meza

## SEGUNDA SALA

**Presidente:** Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano  
**Ministros** José Vicente Aguinaco Alemán  
Mariano Azuela Güitrón  
Juan Díaz Romero  
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia





# Índice

	<b>Página</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	XI
<b>SÍNTESIS</b>	XIII
<b>DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PÚBLICA DEL DOCE DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS</b>	1
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	2, 11, 16 y 27
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	10, 16 y 28
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	11
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	14
<i>Presidente José Vicente Aguinaco Alemán</i>	26, 29 y 30
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	29
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	29
<b>DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PÚBLICA DEL QUINCE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE</b>	31
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	32
<i>Presidente José Vicente Aguinaco Alemán</i>	43
	<b>IX</b>

	<b>Página</b>
<b>DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PÚBLICA DEL DIECISIETE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE</b>	45
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	46 y 84
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	53, 82 y 84
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	68 y 83
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	69, 81 y 83
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	74
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	76
<b>VOTACIÓN</b>	84
<b>DECLARATORIA</b>	85
<b>SENTENCIA</b>	87
<b>VOTO PARTICULAR</b>	125

# Presentación

Por acuerdo de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó hacer del conocimiento público los debates de los proyectos que exigieron en su momento un tratamiento singular por su relevancia jurídica, social, económica o política y, así, proporcionar al lector los razonamientos lógicos vertidos en discusión grupal sobre asuntos de gran trascendencia, que le permitan comprender con mayor amplitud los motivos individuales que determinan el sentido de una resolución.

Esta edición está integrada con las opiniones vertidas en sesión por los Ministros —una vez revisadas—, la votación del asunto, la declaratoria, la sentencia, los votos particulares o minoritarios que en su caso se formulen, y las tesis que se generaron. Lo novedoso de esta publicación es que contiene los elementos necesarios para realizar un estudio totalizador de un tema importante.

Se publican estas discusiones, pero no en su literalidad, sino en transcripción revisada, porque la expresión oral improvisada tiene la desventaja de apoyarse en giros irregulares y en otras formas de expresión que, al reproducirse por escrito, pueden resultar confusas, carentes de sintaxis, redundantes o afectadas de alguna otra manera. La revisión se realizó con un estricto apego a las siguientes reglas: 1.- Se corrigió la sintaxis solamente en aquello que resultaba indispensable, de tal manera que el documento refleja la natural forma de expresión de los Ministros que participaron en la discusión y, 2.- Se suprimieron de los discursos aquellas partes reiterativas o desar-

ticuladas que interrumpían la continuidad de las ideas y de los conceptos expuestos. El resultado es un documento que refleja fielmente lo acontecido en sesión.

Por todo ello, bien puedo asegurar que el lector tiene en sus manos una obra interesante, completa y, por tanto, meritoria de difundirse.

Finalmente, cabe hacer la aclaración que el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, al momento de celebrarse las sesiones en las que se discutió y resolvió el asunto objeto de esta obra, todavía era presidente de la Suprema Corte, por lo que para no alterar el carácter de los Ministros de ese entonces, se mantiene la integración de esa fecha.

***Ministro Genaro David Góngora Pimentel  
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

# Síntesis

La parte quejosa demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de actos del Congreso Local del Estado de Guerrero y otras autoridades, consistentes entre otros en la emisión de los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda de dicha entidad federativa, alegando que al establecer mediante tales artículos un impuesto que grava la celebración de loterías, rifas y sorteos y los premios correspondientes, invade la esfera de competencia de la autoridad federal.

El veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro, la Juez de Distrito pronunció sentencia en la que negó el amparo solicitado. Inconforme con dicha resolución la parte quejosa interpuso recurso de revisión a cuyo estudio se abocó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tras arduas sesiones, por mayoría de seis votos, se resolvió revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo.

El punto medular de discusión en este debate consistió en determinar si la fijación de gravámenes sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos es una facultad atribuida exclusivamente a la Federación o por el contrario pueden también los Estados establecer las contribuciones respectivas.

Al respecto, la opinión mayoritaria sostuvo sustancialmente los siguientes puntos:

a) Debe efectuarse una interpretación literal de los artículos 73, fracción X, y 124 constitucionales, ya que su texto es extraordinariamente claro; no hay razón jurídica para intentar modificar el sentido y alcance de la norma mediante la interpretación integradora que propone la minoría, pues hacerlo implicaría dejar la puerta abierta para que el intérprete pueda crear

figuras que el Constituyente no estableció, sembrando inseguridad jurídica y facilitando el camino para que en definitiva la Constitución quede total o parcialmente incumplida.

b) De la interpretación de la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Federal, administrada con lo que establece el artículo 124 del mismo ordenamiento legal, se colige que la facultad que el precepto primeramente citado otorga al Congreso de la Unión para legislar en las materias a que alude, es exclusiva de este órgano y abarca todos y cada uno de los aspectos relacionados con ellas, incluyéndose lo relativo a las contribuciones, ya que al disponer que tiene facultad para legislar en toda la República sobre las materias que cita, le otorga una facultad genérica, en la que no distingue ni limita, y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho de fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo.

c) Es incorrecto que en tratándose de la facultad para establecer contribuciones respecto de las materias a que alude dicha fracción, nos encontremos ante una facultad concurrente entre la Federación y los Estados, como lo sostiene la minoría, ya que del análisis de las disposiciones constitucionales se infiere que el artículo 124 constitucional establece un régimen de facultades expresas, lo que significa que cualquiera de ellas debe estar expresamente concedida para que pueda ejercerse, y en ningún lugar de la Carta Magna se establece de esa forma dicha concurrencia. De aceptar que los Estados también pueden establecer tales tributos, se estaría creando, además de las facultades exclusivas, concurrentes e implícitas, una nueva facultad constitucional: aquella que conceda la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d) El hecho de que el legislador haya establecido en el artículo 73, fracción XXIX, de la Ley Fundamental que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer contribuciones respecto de las materias que se listan en dicha fracción, no significa que únicamente respecto de éstas pueda hacerlo, y no así por lo que respecta a las que se señalan en la fracción X del mismo ordenamiento legal, toda vez que el establecimiento de la fracción XXIX obedece sólo a que el legislador estimó importante que respecto de estas contribuciones en especial se diera una participación, por imperio de la propia Constitución, a las entidades federativas, y respecto de una de ellas se redistribuyera a su vez de los Estados a los Municipios.

e) De aceptarse que los Estados tienen facultad para establecer contribuciones en las materias que señala la fracción X, del artículo 73 de la Ley

Fundamental, se atentaría contra el principio de legalidad tributaria que exige que el ente público que cuente con facultades legislativas sea el sujeto activo de la relación tributaria, ya que si un tributo sólo puede establecerse por medio de leyes, y si a la Federación se le concedió la facultad para legislar sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos, dentro de la cual va incluida la facultad de imponer tributos sobre esa materia, es obvio que sólo ella puede expedir las leyes correspondientes.

Lo controvertido del tema originó que surgiera un criterio diverso en el que la minoría de los integrantes del Pleno refutaba lo siguiente:

a) Al no ser claro el límite entre las facultades de los Estados y las de la Federación en el campo competencial en materia tributaria, para delimitarlo no debe atenderse en exclusiva a las atribuciones establecidas de modo genérico en la Constitución a favor de la legislación federal, sino que la labor de determinación de tales cuestiones debe descansar en una interpretación sistemática e integradora de los preceptos de la ley fundamental aplicables al entorno impositivo, que permitan llevar a cabo una labor interpretativa que conduzca a una solución coherente con el sistema federal que rige al Estado Mexicano.

b) El hecho de que, por un lado, la fracción X, del artículo 73 constitucional, señale las facultades del Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias y, por otro, la fracción XXIX de dicho numeral aluda expresamente a la facultad de aquél para establecer contribuciones sobre ciertos rubros, lleva a inferir que no existe la intención del Constituyente de establecer dos apartados distintos para regular una misma situación jurídica, toda vez que si se hubiese estimado que legislar sobre ciertas materias implicaba, desde luego, establecer contribuciones sobre dicho campo de regulación, resultaría ocioso que se reiterara o estableciera dicha facultad en diversa fracción o apartado del propio texto constitucional.

c) El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, y ello supone la posibilidad de que las autoridades de cada uno de estos órdenes jurídicos, se encuentren en aptitud dentro de su marco competencial, de fijar y percibir las contribuciones necesarias para satisfacer los gastos públicos relativos.

d) Dentro de las prohibiciones absolutas y condiciones que se consagran de manera expresa en la Constitución para que los Estados puedan establecer gravámenes en ciertas materias, no se encuentra prohibida ni condicionada la facultad de gravar los juegos con apuestas y sorteos.



e) No puede llegarse a la conclusión a que arriba la mayoría en el sentido de que el párrafo final del artículo 73, fracción XXIX, constitucional revele la intención del Constituyente de establecer una limitante en lo relativo a la potestad tributaria a cargo de la Federación, puesto que tal párrafo se refiere solamente a las contribuciones especiales previstas en el numeral 5o. de la invocada fracción, constituyendo una regla de carácter excepcional, aplicable únicamente a esta clase de tributos específicos o especiales, cuya intención fundamental es que la Federación lleve a los Estados alguna participación de aquellas contribuciones que por la materia sobre la que recaen son propias de la potestad federal.

f) No puede existir una aplicación indiscriminada del artículo 124 constitucional, dado que ello haría imposible la existencia de las facultades implícitas y concurrentes, por ser claro que ni las primeras ni las segundas son expresamente reservadas a la Federación.

g) No existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ningún precepto que disponga que sólo existirán facultades concurrentes cuando ellas estén expresamente consagradas en la Constitución.

h) Si se acepta el criterio mayoritario se estaría dando un golpe enorme al sistema federal, en tanto que los Estados quedarían propiamente sin ninguna capacidad para imponer tributos en todas las materias a que alude la fracción X, del artículo 73 constitucional, con la consiguiente privación de fuentes de ingresos y cancelación de las obras de beneficio colectivo que con tales ingresos se pudieran llevar a cabo.

i) Se llega a la conclusión de que cuando el Constituyente otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar sobre las materias que establece la fracción X, del artículo 73 de la Ley Fundamental, se refirió a los aspectos que conforman la regulación sustantiva en materia sobre juegos con apuestas y sorteos, empero no le otorgó de manera exclusiva la facultad de imponer contribuciones, sólo así cobra sentido que más adelante en la fracción XXIX estableciera un régimen fiscal especial en favor del erario federal, cuyas fuentes impositivas no coinciden en todos sus rubros con las materias señaladas en la fracción X, ni viceversa, de lo que se infiere que esa facultad también la pueden ejercer las legislaturas locales por tratarse de un renglón en el que hay concurrencia entre la Federación y las entidades federadas.

# **D**ebate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES DOCE DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.**

*Presidente: Señor Ministro: José Vicente Aguinaco Alemán*

*Asistencia: Señores Ministros:*

*Mariano Azuela Güitrón*

*Juventino V. Castro y Castro*

*Juan Díaz Romero*

*Genaro David Góngora Pimentel*

*José de Jesús Gudiño Pelayo*

*Guillermo I. Ortiz Mayagoitia*

*Olga María del C. Sánchez Cordero*

*Juan N. Silva Meza*

*Ausentes: Señores Ministros:*

*Sergio Salvador Aguirre Anguiano*

*Humberto Román Palacios.*

**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 137/95, PROMOVIDO POR ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN SUPERIOR, A.C., CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL 27 AL 34 DE LA LEY DE HACIENDA DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: El proyecto queda a la consideración de los señores Ministros. Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En relación con este tema, tanto el señor Ministro Silva Meza como el señor Ministro Góngora Pimentel hicieron favor de proporcionarnos algunos puntos de vista contrarios a la ponencia bajo mi responsabilidad.

Quiero dar lectura a mis reflexiones en torno de estos puntos de vista, en las que apoyo los razonamientos de mi proyecto. Entiendo que al tratarse de un tema sumamente discutible no coincidan los señores Ministros que he mencionado, y factiblemente algunos otros que pudieran sumar mayoría contra la forma en la que yo propongo debe resolverse el asunto. Doy lectura a ellas, simplemente, para colocar en la mesa de la discusión algunas observaciones.

Me referiré primero a las objeciones del señor Ministro Silva Meza. Fundamentalmente el dictamen que él elabora puede dividirse en dos objeciones, de las cuales, la primera, es de forma y, la segunda, de fondo.

En cuanto a la forma el propio dictamen reconoce que es superable si se considera fundado, pero inoperante, el primer agravio, en lugar de infundado como se propone en el proyecto.

Por lo que hace a la objeción de fondo el problema se reduce a una cuestión de criterio, a saber, si la facultad de tributar sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos puede o no considerarse como una facultad intrínseca de la Federación.

Existen otras objeciones de menor entidad tendientes a exhibir errores de perspectiva jurídica y de infracción a las reglas de la lógica formal, las cuales se van respondiendo en el orden en que se presentan.

De igual forma creo conveniente aclarar que en la versión del Diario Oficial de la Federación editado en febrero de 1995, fecha aproximada en que se resolvió el asunto, no existe la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional sino que de la fracción XXIX pasa a la XXIX-B; probablemente el error se debe a una errata no aclarada en la edición consultada.

Primera objeción. El primer motivo de objeción se centra en el considerando tercero, sobre la base de que en él se dijo que la Juez Federal no formuló consideraciones con la finalidad de correlacionar el artículo 73, fracción X y XXIX-A, con el artículo 124 todos ellos de la Constitución Federal y que, por esa razón, la agraviada debía concretarse a desvirtuar las consideraciones de la sentencia en los términos expuestos por la juzgadora. Este argumento se dice inadecuado porque conforme con el principio de congruencia la Juez sí debió establecer el alcance del último de los preceptos citados, en lugar de limitarse a analizar las fracciones X y XXIX-A, pues si la quejosa en sus motivos de queja, fijó la interpretación del artículo 124 de la Carta Magna, había que contestársele, ya que de otro modo no tendría objeto que la ley permitiera a los particulares expresar conceptos de violación si a fin de cuentas éstos pueden no ser examinados en el amparo.

En principio quiero destacar que la síntesis de lo argumentado en el considerando tercero del proyecto no refleja con exactitud y justicia el desarrollo que ahí se propuso; una descripción parcial de los razonamientos da lugar a que se descontextualice el argumento y se le haga parecer ingenuo. Efectivamente, si bien es verdad que en el considerando tercero se dijo que la agraviada debió desvirtuar las consideraciones de la juzgadora, ello se hizo después de aclarar que no existe la omisión de estudio del concepto de violación invocado por la recurrente, pues aun cuando no existe una consideración expresa en torno de las repercusiones de correlacionar los artículos 73 y 124 constitucionales, lo cierto es que ello quedaba implícitamente resuelto, y contestado al señalar la juzgadora que el verdadero alcance de dicho artículo 73, se establece a partir de correlacionar sus fracciones X y XXIX.

No se explica con claridad por qué un argumento no puede quedar contestado implícitamente, pues aun cuando se aduce violación al principio

de congruencia, lo cierto es que al contestar implícitamente su argumento a la quejosa, de cualquier forma la Juez no ha dejado de resolver el planteamiento de la demanda y, por consiguiente, atendió todo lo pedido.

No hay pues motivo para plantearnos que no tendría objeto que la ley permitiera expresar conceptos de violación, si éstos pueden o no analizarse en el amparo, dado que el proyecto nunca intentó establecer tan injusta conclusión. Equivocados o no, partimos de la base de que el argumento estaba contestado, implícitamente, lo que puede aceptarse incluso sucedió en aras de la mejor exposición de las ideas. Sería preferible que los Jueces contestaran expresamente, cuantas cuestiones proponga un litigante, aun cuando unas queden comprendidas dentro de otras y aun cuando las segundas no sean más que una reiteración inútil de las primeras, pero debe quedar claro que ello va más allá del principio de congruencia, que no exige formalidad alguna en el modo de responder a un planteamiento, a condición de que sea apegada su interpretación a la ley.

Además, se olvida aquí que la verdadera intención del recurrente no era exponer la infracción al principio de congruencia, sino evitar, a como diera lugar, que la Juez relacionara las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, dado que ello conllevaría a la aplicación del anterior criterio de la Suprema Corte; lo que significa que el litigante inteligentemente anticipó la posibilidad de que la Juez recurriera al criterio de la anterior Suprema Corte, y para evitar su aplicación, propuso que el artículo 73 debe relacionarse con el artículo 124, ambos de la Carta Fundamental.

La intención del postulante se aprecia claramente en el primer agravio, cuando afirma que la Juez debió examinar el concepto de violación, tal y como se planteó en la demanda de garantías, con lo cual evidentemente acepta que se analizó su planteamiento, pero no en la forma en que él quería.

Se atribuye al proyecto una suplencia del error de la Juez, consistente en que violó el principio de congruencia derivado de que, en los considerandos subsecuentes, sí se establece el alcance del artículo 124 constitucional. Al respecto, es de señalarse que para sostener la constitucionalidad de una norma, no existen límites de litis cerrada, pues de otro modo la inconstitucionalidad de una norma no dependería de su desapego a la Constitución, sino de la mejor estrategia del abogado que llevara el caso.

Cabe citar la Jurisprudencia 494, Tomo VI, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, que dice: "SENTENCIAS DE AMPARO. NO ES PRECISO QUE SE LIMITEN ESTRICTAMENTE A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SINO QUE PUEDEN CONTENER UN ANÁLISIS DE MAYOR AMPLITUD"; y viene el texto que está resumido adecuadamente en el rubro.

Asiste la razón al Ministro Silva Meza cuando en su dictamen de objeciones expresa que en aplicación del método científico, cuando se plantea un silogismo falso, la labor del juzgador es desentrañar la vinculación de sus términos, a efecto de conocer si la conclusión es o no verdadera, sin embargo, esto no pugna con el proyecto, antes bien, pienso que lo complementa; pues no debe perderse de vista que en la parte final del tercer considerando se dijo que la refutación de un argumento, desde el punto de vista lógico, puede ser a su construcción o a su conclusión, por lo que al examinar la construcción del razonamiento, se está desentrañando la vinculación de sus términos.

Así, al advertirse que la construcción del argumento de la quejosa era equivocado, carecía de objeto atacar su conclusión, bastando únicamente con sustituir las premisas invocadas por la solicitante del amparo, por las sostenidas en el criterio de la anterior Suprema Corte.

Se atribuye a la Juez una conclusión *motu proprio* y se le califica de arbitraria, no obstante que su razonamiento se apoya en una tesis de la anterior Suprema Corte, en donde además, se discutieron con toda amplitud las repercusiones del criterio que hoy se objeta.

Se afirma que la Juez Federal cayó en el denominado sofisma de inducción, pues al prestar atención sobre las ideas singulares, se juzgó acerca de las cosas generales, pero no se aclara cuáles son esas ideas singulares y de qué manera logró que se juzgara la unidad de las cosas en general, lo cual me imposibilita para responder esta objeción.

Segunda Objeción. Esta objeción se presenta en contra de la afirmación hecha en el proyecto, en el sentido de que el artículo 124 constitucional, acoge el principio norteamericano de distribución de competencias previsto en la Décima Enmienda de la Constitución de Filadelfia, cuya traducción hecha por don Felipe Tena Ramírez es la siguiente: "Los Poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados o al pueblo respectivamente."

Se afirma en el dictamen de objeciones que a diferencia de nuestro artículo 124 constitucional, la citada enmienda también reserva facultades al pueblo y que esta diferencia hace inoperante cualquier comparación entre la Constitución americana y tal artículo.

Este argumento de objeción me parece francamente radical. El hecho de que la redacción de la décima enmienda no coincida literalmente con el contenido del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que puede haber ciertas diferencias fundamentalmente de semántica, pero no demuestra que toda comparación entre estos preceptos sea inútil o inoperante; por el contrario, estimo firmemente, y sin duda alguna, que esta décima enmienda es el antecedente de los artículos 117 de la Constitución de 1857 y 124 de la Constitución de 1917, por más que este último no haga reserva expresa de facultades al pueblo; diferencias que, además, nunca fueron negadas por el proyecto, sino que por no guardar relación con el problema examinado, simplemente se omitió hacer referencia a ellas.

Efectivamente, para efectos del presente asunto, resultaba intrascendente analizar por qué el artículo 124 de nuestra Carta Fundamental no reserva facultades al pueblo, toda vez que nadie ha reclamado o insinuado que la facultad tributaria concurrente esté reservada a los particulares; totalmente el problema se centra en las facultades de los Estados y las facultades de la Federación, y en este aspecto, no hay diferencia trascendente entre dicha enmienda y el artículo 124 constitucional.

Sobre la reserva de facultades al pueblo, que otorga la décima enmienda señalada, se ha sostenido abundante jurisprudencia en la nación vecina, en el sentido de que constituye el sustrato legal del principio que dice que, lo que no está expresamente prohibido a los particulares, se entiende jurídicamente permitido; pero, repito, nada de ello tiene que ver con la materia del proyecto, dado que no versa sobre la invasión de los derechos reservados a los particulares, sino a la Federación por otro ente público, como lo es el Estado de Guerrero.

Más aún, puede prescindirse de la comparación con la Constitución americana, y aún así, el proyecto se sostiene por sus propios fundamentos, pues lo que importa, y esto no se objeta en el dictamen, es que no puede existir una aplicación indiscriminada del artículo 124 constitucional, ya que ello haría imposible la existencia de las facultades implícitas y las concurrentes, por ser claro que ni las primeras ni las segundas son ex-

presamente reservadas a la Federación. No debe perderse de vista en ese sentido, que los congresos constituyentes muchas veces acogían un determinado precepto de la Constitución americana, y lo adecuaban a las necesidades de la República.

Por otra parte, es verdad que en el proyecto se afirma que el sistema de coincidencia impositiva constituye una atemperancia a la reserva de facultades que establece el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo cual lleva a concluir que la Federación sí puede intervenir en situaciones que no están expresamente reservadas para ella, lo cual objeta el dictamen, por considerar que la finalidad del proyecto es desentrañar la situación contraria.

Creo que esta objeción no es del todo exacta, pues no debe perderse de vista que fue el propio recurrente quien planteó esta estructura de razonamiento, con el claro y válido propósito de demostrar, que si las facultades que no se encuentran expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, entonces, por añadidura, las facultades expresamente concedidas a la Federación no se encuentran reservadas a los Estados; premisa a partir de la cual, acreditaría la supuesta invasión de esferas por parte del Congreso de Guerrero.

Un examen superficial del argumento de la quejosa hubiera llevado a desestimarlo, por considerar que lo que debía haber acreditado es la situación contraria, ya que el artículo 124 de la Constitución, no se refiere a las facultades reservadas a la Federación, sino a los Estados, cuando lo que debía acreditar la solicitante de amparo era la invasión a la esfera federal; no obstante, hemos preferido realizar un estudio más profundo, siempre conscientes de que este precepto admite una interpretación *a contrario sensu*, en la que de no establecer atemperancias, tendría que aceptarse que las facultades expresamente concedidas a la Federación no pueden ser utilizadas por los Estados en ningún caso, ya se trate de facultades concurrentes, o incluso coincidentes.

Como se ve, al establecer atemperancias al artículo 124 constitucional, no solamente se desentraña la cuestión relativa a las facultades reservadas a los Estados, sino también la relativa a las facultades de la Federación. En este sentido, no consideramos inadecuado el estudio, por el contrario, lo estimamos necesario.

También se dice que el inadecuado estudio se reitera, con la afirmación de que el hecho de que una determinada facultad no se encuentre



expresamente prevista por el artículo 73 constitucional, no significa que se encuentra reservada únicamente a los Estados, y fuera del alcance del erario federal, ya que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir los gastos públicos y, por tanto, el hecho imponible en lo jurídico sólo queda subordinado a los requisitos que establece el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental; y en lo social, a la política fiscal que demande la nación.

Esta transcripción, se realiza con el propósito de exhibir que el proyecto se encuentra mal orientado, y ciertamente que las transcripciones parciales del mismo, hacen aparentar que éste se encuentra equivocado, porque estudió lo que no debía, y omitió en cambio estudiar lo que se estimaba importante. Sin embargo, insisto en la necesidad de ubicar las afirmaciones dentro del contexto en que se concibieron y no a partir de una premeditación de las ideas.

Efectivamente, ya se ha destacado que la interpretación *a contrario sensu* del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obligó a precisar las fronteras entre las facultades de la Federación y de los Estados; ello entrañaba, desde luego, el análisis tanto de las facultades de la Federación como de los Estados, pues si solamente se hubieran estudiado unas o las otras, el examen hubiera resultado incompleto, con una percepción parcial e insuficiente de las cuestiones jurídicas debatidas.

El considerando cuarto del proyecto, se estructuró de la siguiente manera: la cuestión fundamental consistió en demostrar que el artículo 124 constitucional admite varias excepciones; así se habló de las siguientes atemperancias: las facultades implícitas, las facultades concurrentes, las facultades coincidentes. A continuación se proporcionó una breve noción de lo que constituía cada una de estas facultades y es, precisamente, dentro de este contexto, al analizar la noción de las facultades coincidentes, (esto es, en donde tanto la Federación como los Estados, pueden ejercer simultáneamente sus facultades) que se hicieron las afirmaciones que transcribe el dictamen de objeciones; pero obviamente, no con el propósito de orientar el proyecto exclusivamente hacia el estudio de las facultades reservadas a los Estados, sino para aportar un panorama más amplio de lo que constituyen las facultades coincidentes.

Es importante hacer notar que la citada transcripción no da noticia de que en ese mismo párrafo se diga que el sistema de coincidencia

impositiva constituya una atemperancia a la reserva de facultades que establece el artículo 124 constitucional; como tampoco precisa que si bien se dijo que la facultad tributaria de la Federación se encuentra sujeta en lo jurídico al artículo 31, fracción IV, constitucional, y en lo social, a la política fiscal que demande el pueblo, también se aclaró en el propio párrafo que la facultad tributaria estatal se mantiene vigente con independencia de que la Federación ejerza la suya; todo esto revela que se abordó conjuntamente el examen de las facultades, tanto de los Estados, como de la Federación, por lo que no estimo inadecuado el estudio ni que se encuentre mal orientado.

Es conveniente señalar que el límite entre las facultades de los Estados y la Federación no es claro y transparente. La compleja dificultad que entraña distinguir hasta dónde pueden llegar unas y otras, impone la necesidad de presentar proyectos amplios, en los que en ocasiones, es necesario recurrir a ejemplos; pero esto no significa que el ejemplo sea la materia del estudio, sino que se hace uso de él para permitir la mejor comprensión del asunto.

Se atribuye al proyecto el calificativo de contradictorio porque en una de sus partes se dice que es distinta la facultad de legislar sobre determinadas materias y la facultad de imponer un régimen fiscal en favor del erario federal; mientras que en otra parte del proyecto, se afirma que las facultades implícitas deben derivarse de una facultad concreta de la Federación.

Efectivamente, el dictamen de objeciones encuentra una contradicción en el proyecto, porque considera que si se ha reconocido la existencia de facultades implícitas, que se ejercen por el Congreso de la Unión a partir de una facultad concreta, entonces debió admitirse que al estar prevista en el artículo 73 de la Carta Magna, la posibilidad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, entonces la posibilidad de tributar sobre tal materia cae dentro del ámbito de las facultades implícitas, y sólo el Congreso Federal puede legislar al respecto.

Probablemente el problema se supere fácilmente si se toma en consideración que las facultades implícitas no son una carta en blanco para el legislador federal, sino que su existencia se justifica en que sean necesarias para poder llevar a cabo una facultad explícita; como se aclara en el proyecto al señalar que se emplean como un instrumento necesario para llevar a cabo una facultad explícita.

En la especie, el Congreso de la Unión puede legislar perfectamente sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos, sin que para ello tenga que recurrir a imponer previamente tributo alguno; luego, resulta discutible adjudicarle al tributo reclamado el carácter de facultad implícita y reservada a la Federación. En este sentido, resulta difícil encontrar la contradicción de que se acusa al proyecto.

Es importante destacar que el proyecto puede sostenerse por sus propios fundamentos y aún sin necesidad de las referencias que se hicieron al derecho comparado, las cuales sólo tuvieron el propósito de aportar nociones más amplias del origen de los diversos preceptos constitucionales que se han examinado, pero sería un error creer que el proyecto se sostiene en la legislación extranjera, tan es así, que si se suprimen las referencias aludidas no cambia ni se altera en nada el sentido del proyecto. En tal virtud, las objeciones que se formulan en cuanto a la legislación comparada tampoco, pienso, podrían llevar a sostener el criterio contrario.

Finalmente, lo único que podría destruir el sentido del proyecto es sostener que conforme con el artículo 124 constitucional todo aquello que se enuncie en la Ley Fundamental no puede ser objeto de regulación por parte de los Estados; con lo cual tendría que negarse, según se ha dicho, la existencia de las facultades concurrentes y coincidentes, lo que obligaría a interrumpir la abundante jurisprudencia sostenida en el sentido de que se admite la concurrencia impositiva entre la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos.

Aquí tenemos un buen número de tesis establecidas, en relación con los puntos de vista del señor Ministro Góngora...

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Perdón, señor presidente, interrumpo para hacer una observación. Esta es ya la segunda vez que repartimos a los señores Ministros, con todo tiempo, objeciones al proyecto. En esta sesión se está leyendo la contestación a esas objeciones, sin que nos fuera repartida con anticipación para tener tiempo de contestar y no hacerlo sin la meditación suficiente, en este mismo momento. Mi intención no es pedir el diferimiento, nada más estoy haciendo esta observación, pues me parece que la discusión sobre el punto sería mas equitativa si se nos hubiera proporcionado antes, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Al respecto pienso que lo único que estoy haciendo es abundar en lo que dice el proyecto que oportunamente repartí en torno de las objeciones y ataques que se le hicieron pero, desde luego, no tengo inconveniente en que si desean tener mis puntos de vista sobre tales objeciones pudieran circularseles; pero, claro, estableciendo un límite, porque podría perderse mucho tiempo en el diferimiento de este asunto por traslado de diversos memoranda que pudieran surgir en el camino, y siento que estos asuntos ya ameritan resolverse por el tiempo que ha transcurrido desde las primeras fechas en que se listaron.

Por el momento renuncio a leer mis observaciones al dictamen del Ministro Góngora Pimentel, con la salvedad de lo siguiente: él señala que vota a favor de la Constitución, y yo digo que voto a favor del federalismo reconocido en la Constitución, que es lo que está en la tesis que trato de aplicar porque, recordarán los señores Ministros, lo que hago es simplemente tratar de aplicar lo que al respecto se ha establecido por la Suprema Corte.

Sinceramente, a mí me resultó novedoso que se hicieran tantas observaciones a mi proyecto, cuando está recogiendo lo que la Suprema Corte ha aceptado reiteradamente sobre esta materia; sin embargo, estaré a lo que el Pleno disponga; y, desde luego, si se determina que se difiera este asunto para que les pase mis documentos, con todo gusto lo aceptaré.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. En el interesantísimo proyecto que el Señor Ministro Azuela Güitrón nos presenta, se abordan temas que de suyo implican una seria y profunda reflexión, en tanto que se hacen pronunciamientos de trascendencia.

Los tres grandes temas del proyecto son los siguientes: primero, si existe la coincidencia entre la concurrencia impositiva de la Federación y los Estados sobre el rubro de juegos con apuestas y sorteos; segundo, si la Ley 513 del Estado de Guerrero invade la esfera de facultades del Congreso de la Unión al gravar los sorteos celebrados en dicha entidad; y tercero, si la facultad federal para legislar sobre las materias que establece la fracción X, del artículo 73 constitucional, comprende también la facultad tributaria.

Estos tres cuestionamientos son los que se tratan en el proyecto y al respecto se llegan a hacer en él manifestaciones que son las que a mí, en lo particular, me mueven todavía a la reflexión. En el proyecto se aborda con mucho detenimiento, con mucha acuciosidad, con gran estudio, el derecho comparado; ahí tengo duda de si esas citas son las adecuadas. Ha dicho el señor Ministro Azuela Güitrón, que el señor Ministro Góngora Pimentel concluye sus objeciones al proyecto diciendo que vota por la Constitución, y él ha replicado que vota por el federalismo; con esas simples menciones está aflorando la importancia del tema, la importancia del asunto.

Agradezco la atención que tuvo el ponente al dar una contestación a mis objeciones; con lo que no estoy de acuerdo es con la forma en la que él se refiere al dictamen: "Ataques a mi proyecto.". No los ha habido en el sentido gramatical de la palabra; sólo constituyen objeciones respetuosas con la intención de manifestar nuestra posición en cuanto a estos temas tan importantes.

En efecto, en mi ponencia se elaboró un dictamen en contra del proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón, en el que sostengo que sí hay invasión a la esfera del Congreso de la Unión, que los Estados no pueden legislar en esta materia porque se trata de una facultad expresa del Congreso de la Unión, que estamos ante un problema, lo señala el señor Ministro Góngora Pimentel, de hermenéutica constitucional, y que hay que acudir a métodos de interpretación integral. Coincido con la conclusión de éste último en el sentido de que son facultades exclusivas.

Quiero agradecer y acepto la oferta del señor Ministro Azuela Güitrón en el sentido de que conteste por escrito nuestros dictámenes, no con la intención de hacer una réplica sobre la réplica de estos argumentos, sino para hacer una reflexión de la contestación que él da a las objeciones a su proyecto.

Señala con toda claridad en qué consiste su punto de vista, no lo ha variado, señala que tal vez aceptaría algunas modificaciones de forma superables, en tanto que su proyecto, dice, se sostiene solo.

No se comparte la conclusión, el análisis que se hace en relación con determinar si son facultades coincidentes o concurrentes de la Federación, porque considero que son facultades exclusivas de ésta, si lo vemos a través de un estudio e interpretación constitucional.

He de decirlo, independientemente de las consideraciones que se hacen en el borrador de trabajo que circulé a los señores Ministros, hay un argumento que esgrime en sus notas el señor Ministro Góngora Pimentel, que a mí me ha impactado mucho: el del principio de la legalidad tributaria. Él considera que es una facultad exclusiva de la Federación el legislar no solamente en lo general, lo relativo a juegos con apuestas y sorteos, como lo sostiene en su proyecto el señor Ministro Azuela Güitrón, sino también en materia de contribuciones porque es una facultad exclusiva total, íntegra, atendiendo al principio de legalidad tributaria, en tanto que se dice que si se va a legislar ¿qué tipo de legislación va a ser?, si es una contribución tiene que estar en una ley, ¿de qué tipo?, en una ley federal en tanto que el Congreso tiene una facultad exclusiva, íntegra para ello.

El argumento contrario se establece en el criterio jurisprudencial que se contiene y se invoca en el proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón, consistente en que como no está comprendida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, la facultad exclusiva para establecer contribuciones por parte del Congreso de la Unión en esta materia, es una facultad coincidente de la Federación con los Estados. Nosotros pensamos que no es así, en tanto que la fracción XXX de dicho precepto establece la posibilidad de legislar en esa materia.

En la Quinta Época encontramos un criterio de esta Suprema Corte que confirma nuestra postura en el que se sostiene que la Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas en el artículo, ahora el 73 de la Constitución, sino que puede hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal, es, por tanto, inexacto que sólo pueda legislar sobre aquello para lo cual ha sido expresamente autorizada, pues puede hacerlo sobre todas aquellas materias que le están sujetas por razón de jurisdicción como poder soberano, aun cuando ninguna ley le confiera específicamente tal facultad.

Bajo este punto de vista debemos reflexionar y responder si los Estados pueden legislar en esta materia y si es una facultad coincidente o concurrente con la de los Estados.

Por lo anterior, si bien todavía no puedo decir que me encuentre en contra del proyecto, sí tengo serias dudas, aunque éstas tal vez, tendría que reflexionarlas más detenidamente, han sido disipadas y me han formado la convicción de que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Agradezco nuevamente al señor Ministro Azuela Güitrón la respuesta que dio a esas objeciones y el que hubiera atendido el memorandum que hicimos en mi ponencia, en relación con este asunto tan importante y de tanta trascendencia desde el punto de vista de la Constitución y del federalismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Advierto un sentir común en todos los señores Ministros por alcanzar la solución de este asunto.

Creo que no se puede votar a favor de la Constitución y en contra del federalismo, ni viceversa; Constitución y federalismo van de la mano, no pueden transitar por caminos diferentes para que se defiendan o postulen como cosas que constituyen antítesis. Mi voto será por la Constitución y por el federalismo al mismo tiempo.

En el proyecto se hace un esfuerzo de interpretación directa de preceptos de la Constitución. La regla sustancial del federalismo es muy clara: todo aquello que no se confiere de manera expresa a la Federación, se entiende reservado a los Estados; en esto no hay duda alguna, esa es nuestra premisa o punto de partida.

La disposición constitucional contenida en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera expresa faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de rifas y sorteos. ¿Esta facultad expresa alcanza la exclusividad en la materia impositiva?; en el proyecto se demuestra, con acierto desde mi punto de vista, que no es así, que una cosa es la potestad legislativa en términos generales y otra cosa es la exclusividad; de ser esto así, no se justificaría una fracción específica en el propio precepto constitucional, la XXIX, en donde se enuncia de manera limitativa, cuáles son aquellas fuentes de ingresos que directamente puede gravar de manera exclusiva la Federación.

Me resulta a mí tan claro esto, como el que no hemos puesto jamás en duda la potestad estatal para gravar las relaciones de trabajo a través del impuesto de nóminas no obstante que la facultad para legislar en materia de trabajo es expresa de la Federación.

Hay impuestos también sobre la producción agraria que establecen algunas entidades federativas, como en el caso del precedente que allí

se comenta, producción de algodón en Tamaulipas, y que dio lugar a una primera interpretación de la Segunda Sala, en el sentido de que la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la facultad de emitir leyes en materia de comercio, como propia de la Federación, no le da exclusividad para establecer gravámenes en esa materia.

Sinceramente, en mi caso personal, no hay duda en cuanto a que el proyecto que nos propone el Señor Ministro Azuela Güitrón, es correcto y, desde luego, de él me muestro partidario; es un esfuerzo de conectar, de concordar, de darle sentido a diversas normas constitucionales que pueden parecer en algún momento hasta contradictorias. ¿Qué caso tendría que por un lado se diga que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para emitir leyes en materia de rifas y sorteos y que luego haya otra fracción que establece las fuentes que en forma exclusiva puede gravar la Federación?

A mí me resultó el proyecto muy claro, muy convincente. Haría solamente una sugerencia al ponente. Cuando hablaba el señor Ministro Silva Meza me percaté de que usa como sinónimos o equivalentes las expresiones "concurrentes", "coincidentes" y "coexistentes"; me llama la atención que tratándose del artículo 104 constitucional, como puede verse en la página 46, se dé preferencia al calificativo "coincidentes", para las facultades jurisdiccionales que este precepto establece entre la Federación y los Estados, cuando ya la doctrina ha reconocido y acuñado con carácter preferente la expresión de facultades "concurrentes" que son aquellas que pueden ejercer al mismo tiempo, paralelamente, la Federación o los Estados.

Me llama la atención en la página 45, en el último párrafo, la definición que se da de facultades concurrentes, dice el proyecto: "Reciben el nombre de facultades concurrentes aquellas que constitucionalmente pertenecen a la Federación para que puedan ser ejercidas por los Estados mientras no las codifique la Unión.". No sé sinceramente si la doctrina haya reconocido esta posibilidad de que frente a una facultad expresa de la Federación, si no la ejerce, mientras no la ejerza, los Estados pueden sustituirse y hacer uso de esa facultad. Tengo duda en este punto específico y creo que no es consustancial al proyecto, de ahí mi proposición de que mejor se suprima este párrafo final de la página 45 que llega a la 46 y de que la distinción se haga solamente entre facultades exclusivas de la Federación, facultades reservadas a los Estados y facultades concurrentes.



Por todo lo anterior estoy con el proyecto que nos propone el Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Agradezco al señor Ministro Ortiz Mayagoitia estas sugerencias. Efectivamente, se derivan más bien de distinciones doctrinales, que nuevamente advertimos, no siempre compaginan con nuestra legislación. No siendo esto indispensable, haríamos, en el supuesto de que este proyecto fuera aprobado, estos ajustes relativos a referirnos exclusivamente a facultades expresas de la Federación, facultades reservadas a los Estados y facultades en las que pueden actuar tanto los Estados como la Federación. En efecto, aquí se da ese matiz doctrinal de llamarlas coincidentes, pero en realidad es lo que usualmente se ha reconocido como facultades concurrentes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Es verdad que se ha otorgado a los Estados la facultad de imponer tal impuesto sobre nóminas, pero esta facultad se otorgó a través de las leyes, y la facultad a que nos referimos aquí en materia de juegos con apuestas y sorteos, no se ha logrado a través de leyes, según me parece, sino a través de los precedentes que se citan en el proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón.

Pero antes de continuar comentando lo hasta aquí discutido, quiero recordar lo manifestado en el dictamen que circulé a los señores Ministros. Manifesté que, a mi juicio, en el proyecto se envuelve un problema de hermenéutica constitucional. Es decir, la cuestión se reduce a justificar —o desechar— una interpretación literal —o integradora— del artículo 124 constitucional, respecto de las fracciones X y XXIX-A del artículo 73 del mismo texto fundamental.

En efecto, la dicción del artículo 124 es, en principio, sumamente clara:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

Sin embargo, para comprender correctamente la norma constitucional anterior, debemos responder la siguiente pregunta: ¿Qué hay que entender por facultad exclusiva en la Constitución?

Para contestar esta pregunta, considero que deben distinguirse varios conceptos que se confunden a veces indebidamente al analizar el tema. En efecto, hay que separar los conceptos de materia, facultad y competencia.

Este último es el que engloba a los dos primeros, ya que si entendemos por competencia —desde una perspectiva singularizada— la titularidad de una potestad o función pública sobre una materia por un determinado ente público, de ella derivan los distintos elementos que la integran. Estos elementos son, a mi juicio, el sujeto o titular, el objeto y el contenido de la competencia.

El sujeto titular es el ente público que detenta la competencia. Esta lleva ínsita la pertenencia a un determinado sujeto, de modo que no existen competencias sin estar relacionadas a un sujeto determinado.

La materia constituye el objeto de la norma jurídica de que se trate, es decir, la cuestión o asunto regulado. Además, la materia está en la base y sirve de apoyo para la construcción del concepto de competencia. Pero la materia no se identifica con la competencia, sino que es sólo uno de sus elementos integrantes. A pesar de ello, a veces se confunden ambos conceptos en el lenguaje jurídico corriente, aunque esto suele ser debido a que entonces se está atribuyendo toda la materia en bloque —es decir, todas las facultades sobre una materia— a un determinado ente público. Y así, cuando la Constitución afirma que el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva para legislar sobre hidrocarburos (artículo 73, fracción X), hay que entender que a dicho ente le corresponden todas las facultades o potestades legislativas en esta materia.

Con ello llegamos al tercer elemento del concepto competencia, el contenido. Como acabo de señalar, el contenido siempre está constituido por determinadas facultades o potestades que recaen sobre el objeto de la competencia, es decir, sobre la materia. El contenido de la competencia son siempre determinados poderes que sobre una materia detenta el titular de aquélla. Estos poderes o facultades tampoco se identifican por completo con la competencia, porque ya he señalado que éste es un concepto más amplio, que engloba a la materia, a los poderes o facultades sobre ésta y a la titularidad de aquéllos por un ente público.

Sin embargo, no niego que a veces se utilizan ambos términos —competencia y facultad— como sinónimos en el lenguaje jurídico corriente, y

así se habla a veces de la "competencia funcional" de un ente, refiriéndose al conjunto de funciones que puede y debe desempeñar el titular. Dicha utilización no me parece incorrecta, pero siempre que se tenga presente que la competencia presupone asimismo una materia sin la cual es inconcebible su existencia, y de ahí que junto a la competencia funcional citada se distinga también "la competencia material", en cuanto ámbito de materias sobre el cual puede actuar el ente titular.

Los poderes o las funciones que un ente público puede detentar sobre una materia son de muy variados tipos, pero para reconducirlos al sistema constitucional de distribución de competencias conviene destacar aquella clasificación que distingue entre facultades (o potestades) legislativas, facultades reglamentarias y facultades ejecutivas o de gestión.

En conclusión, el concepto de competencia, a mi juicio, engloba a los otros dos que a veces se utilizan como sinónimos —materia y facultad— y los presupone en todo caso a ambos.

Pues bien, hecha la aclaración anterior, y con base en las consideraciones precedentes, ¿qué significado debe atribuirse al artículo 124 constitucional?

Primeramente, considero que dicha norma fue creada por el Constituyente para evitar conflictos, ya que entre mayor sea el número de supuestos o materias a las que se otorga la calificación de exclusiva, los entes públicos conocerán de mejor manera su propia área de acción, siendo así más escasos los conflictos competenciales entre ellos.

Además, estimo que el artículo 124 referido, envuelve una norma de exclusión, toda vez que ordena que las competencias o facultades que no tengan el calificativo de federales, sean estatales. Asimismo, el artículo 124 constitucional establece una reserva de dos grados, es decir, de primero y segundo grados. El primer grado se forma por las facultades que expresamente se conceden a la Federación. Esto exige examinar detenidamente la Constitución, a fin de determinar el área en la que la Federación tiene el predominio en el ejercicio de las facultades conferidas.

En cambio, el segundo grado se constituye a partir de lo que para la Constitución no es federal, ya que entonces la materia se reserva expresamente en favor de los Estados. La exclusión y el contenido del segundo grado nos determina lo que es estatal. En una palabra: es estatal lo que no es federal.

Dicho lo anterior, y para llegar al significado correcto del artículo 124 constitucional, debe destacarse también lo siguiente:

1o.- Que el artículo 124 habla de "facultades", de manera que sólo basta examinar la Constitución para conocer cuáles son las facultades que constitucionalmente quedan reservadas exclusivamente a la Federación, es decir, facultades que la norma constitucional atribuye al ente público Federación, con exclusión de cualquier otro órgano, para aplicar la norma de exclusión y el primer grado a que me referí anteriormente. Se trata de una simple tarea de búsqueda en la Constitución de lo que para ésta es materia reservada a la Federación.

Pues bien, de un examen de la Constitución, encontramos que son múltiples las normas que reservan de manera exclusiva a la Federación determinadas materias. Por citar algunas, recuerdo las siguientes:

a) Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...

b) Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal...

c) Artículo 79.- La Comisión Permanente además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: ...VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República...

d) Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:...X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales...

e) Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: ... II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.

f) Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá... de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales...

g) Artículo 130.- ...corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

h) Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten...

Como se ve, pues, la Constitución se ocupa de establecer determinadas competencias o materias exclusivas a los órganos federales. Este es el primer grado, o sea, lo que es federal. Asimismo, es la primera parte de la regla de exclusión, es decir, lo que no puede ser estatal.

Ahora bien, ubicándonos en el artículo 73 constitucional encontramos que se trata de una norma que reserva de manera exclusiva a la Federación determinadas facultades sobre distintas materias. Concretamente, la Constitución establece un catálogo de materias para que el Congreso de la Unión sea el órgano que en forma exclusiva actúe sobre ellas.

En efecto, el encabezado del artículo 73 constitucional es demasiado elocuente como para no admitir lo anterior: "El Congreso tiene facultad...".

Ahora bien, intentando clasificar las distintas competencias o facultades que otorga en forma exclusiva al Congreso de la Unión el artículo 73 constitucional, podemos distinguir las siguientes:

- a) Facultades en materia de división territorial (fracciones I, III, IV y V);
- b) Facultades en relación con el D.F. (fracción VI);
- c) Facultades en materia tributaria y presupuestaria (fracción VII);
- d) Facultades en materia de guerra (fracción XII);
- e) Facultades administrativas (fracción XI);
- f) Facultades legislativas (fracciones X, XIII, XVI, XVII, XX, XXIII, XIV, XIX y XXX).

Entre estas últimas facultades destacan las contenidas en la fracción X, ya que esta fracción establece que: "El Congreso tiene facultad: ... X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos... comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros...".

Pues bien, ninguno de sus Señorías dudará que el artículo 73 constitucional establece en su fracción X una facultad exclusiva de la Federación: la de legislar en las materias contenidas en dicha fracción.

Esto significa, entonces, que la Constitución fija el primer grado del artículo 124 constitucional, es decir, establece lo que es materia federal. Asimismo, el artículo 73, fracción X, fija la primera parte de la regla de exclusión: Parte de lo que es exclusivamente federal.

2o.- Ahora bien, el artículo 124 no distingue entre tipos o clases de facultades, sino que habla de "facultades" como género. Esto quiere decir que están, además de las señaladas en otras normas constitucionales, incluidas todas las facultades contenidas en el artículo 73 constitucional, es decir, las administrativas, tributarias y presupuestarias, en materia de división territorial, en relación con el Distrito Federal, en materia de guerra y, obviamente, las legislativas.

Esto significa, entonces, que la fracción X del artículo 73 constitucional, reservó al Congreso de la Unión una facultad exclusiva: La de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.

3o.- Por tanto, si la de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos es facultad reservada exclusivamente a la Federación, no corresponde a los Estados dicha materia. En consecuencia, la regla de exclusión y el primer grado que derivan del artículo 124 constitucional, debe surtir plenos efectos, es decir, debe excluirse la materia juegos y sorteos de la competencia estatal, ya que dicha materia está reservada a la Federación.

La anterior interpretación es la que considero más apegada al texto constitucional, toda vez que el argumento que se expresa en el proyecto, relativo a que la fracción X del artículo 73, sólo se refiere a "aspectos generales sin incluir la materia tributaria, pues sólo así cobra sentido que más adelante, en la fracción XXIX estableciera un régimen fiscal especial en favor del erario federal", no tiene un apoyo sólido, pues así tampoco tendría sentido que si la fracción XXIX-A, inciso 1o., del artículo 73 constitucional, reservó expresamente a la Federación la facultad de establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el artículo 131, primer párrafo, constitucional, repitiera que: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten.". Asimismo tampoco tendría sentido que el artículo 117 constitucional, en sus fracciones IV, V, VI, y VII, prohíba a los Estados gravar, directa o indirectamente, la entrada o salida a su territorio de mercancías nacionales o extranjeras.

En todo caso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en su integración anterior, emitió, sin que se haya dejado sin efectos en los términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, la siguiente tesis:

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE.— La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VIII y 118).— *Apéndice* 1954, Segunda Sala, Tesis 557, página 1026."

B) De acuerdo a las consideraciones contenidas en la letra anterior, estimo que el artículo 124, por sí solo, resuelve el problema que tratamos, ya que en la fracción X del artículo 73, se concede expresamente una facultad a la Federación, lo que significa que no se entiende reservada a los Estados.

Sin embargo, hay otro argumento en favor de considerar que la materia de juegos con apuestas y sorteos es federal: el principio de legalidad tributaria.

En efecto, el principio de legalidad, como bien saben los señores Ministros, exige la autoimposición por parte de los ciudadanos, lo que significa que dicho principio se agota cuando el Poder Legislativo, que representa a los propios ciudadanos, emite una ley estableciendo un tributo. Por ello se dice que no hay tributo sin ley que lo establezca.

Esto significa, es evidente, que para establecer cualquier tributo es necesario que un órgano legislativo tenga la facultad para emitir la ley impositiva correspondiente. En nuestro país, el Constituyente ha sido muy claro: "El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre... juegos con apuestas y sorteos."

Como se ve, pues, si para establecer un tributo se deben tener facultades legislativas, entonces el órgano legislativo competente para imponer tributos sobre la celebración y premios obtenidos por rifas y sorteos, es la Federación.

Dicho de una manera gráfica: si en el todo se encuentra incluida la parte, entonces quien quiera imponer un tributo, tendrá que contar con facultades legislativas expresas.

En efecto, concediendo la Constitución la facultad exclusiva para legislar sobre la materia juegos con apuestas y sorteos al Congreso de la Unión, es claro que dentro de dicha facultad va incluida la de imponer tributos sobre esa materia, toda vez que esta facultad sólo puede realizarse a través de la función legislativa.

En otras palabras, si los impuestos deben establecerse sólo por medio de leyes, y si sólo la Federación puede legislar sobre juegos con apuestas y sorteos, sólo la propia Federación puede expedir leyes que impongan tributos sobre dicha materia. Por tanto, si los Estados pretendieran gravar los juegos con apuestas y sorteos, tendrían que legislar sobre esa materia, violando con ello los artículos 73, fracción X, y 124 constitucionales.

En consecuencia, los Estados de la República no han sido seleccionados por el Constituyente como el órgano legislativo competente para gravar los juegos con apuestas y sorteos. Dicha facultad ha sido concedida expresamente (artículo 73, fracción X constitucional), en favor del Congreso de la Unión.

Por ello, me parece que no es exacto lo argumentado en el proyecto, en el sentido de que:

"No debe confundirse la facultad de legislar sobre determinadas materias que otorga la fracción X del invocado artículo 73, con la facultad de imponer contribuciones exclusivas de la Federación, por más que éstas últimas tengan que estar establecidas en ley...". (Foja 50).

En efecto, es inexacto el argumento anterior porque no es el simple hecho que se confundan las facultades legislativas con las tributarias, sino que éstas últimas precisan necesariamente de las primeras, ya que la única fuente para crear un tributo es la ley, de manera que si el Constituyente eligió al legislador federal, eligió también el sujeto activo, la fuente tributaria y la naturaleza territorial del tributo.

Pensar lo contrario, es retroceder en el significado y alcance del principio de legalidad, pues la ejecutoria que se dictara, vendría a otorgar facultades legislativas —y de paso tributarias—, a quien no las tiene, es decir, a los Estados.

Igualmente, es inexacto el siguiente argumento contenido en el proyecto:



"Bajo esta óptica, cabe concluir que, cuando el Constituyente delegó en el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre las materias que establece la fracción X del numeral en comento, se refirió a los aspectos generales sin incluir la materia tributaria...". (Foja 50).

Es incorrecto, porque —repito— si el Constituyente delegó en el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la materia juegos con apuestas y sorteos, delegó también la facultad de imponer tributos, pues el principio de legalidad no permite la creación de tributos por medios distintos a la ley, de manera que si a los Estados no les corresponde la facultad de legislar sobre de dicha materia, simplemente porque está reservada a la Federación, tendrían que hacerlo a través de reglamentos, acuerdos o circulares, pero éstos señores Ministros, atentaría gravemente contra el principio de legalidad referido.

Por ello, yo preguntaría: ¿si los Estados no pueden legislar en esta materia, cómo impondrían un tributo?

En apoyo a las consideraciones anteriores, me permito transcribir, por la analogía que guarda, la siguiente tesis:

"PETRÓLEO, IMPUESTOS ANTICONSTITUCIONALES AL, EN EL ESTADO DE VERACRUZ.— Los impuestos sobre petróleo que establece la Ley número 47 del Estado de Veracruz, son anticonstitucionales, toda vez que la Constitución Federal faculta sólo al Congreso de la Unión para legislar sobre materia de petróleo, inclusive para fijar los impuestos relativos, y el Estado de Veracruz no puede constitucionalmente hacer lo mismo, a menos de invadir la esfera de la autoridad federal.— *Apéndice* 1975, Segunda Sala, Parte III, Sección Fiscal, Tesis 245, página 410."

C) Por otro lado, la fracción XXX del mismo artículo 73 constitucional establece una norma protectora de las facultades de la competencia federal que no fue considerada en el proyecto:

"73.- El Congreso tiene facultad: ...XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

Efectivamente, el proyecto que se nos propone, a mi juicio, debió haber examinado la norma anterior, a fin de llegar a la conclusión correcta, ya que el Constituyente estableció un mandato expreso al Congreso de la

Unión: "...expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores...", es decir, las facultades administrativas, en materia del Distrito Federal, en materia de división territorial, en materia tributaria y presupuestaria, en materia de guerra y, desde luego, las facultades legislativas.

A mi juicio, el Constituyente quiso protegerle a la Federación las facultades del artículo 73, creando una norma vinculante para el Congreso de la Unión, a fin de que no se deslegalizaran dichas materias por parte de la Federación, sino que ésta busque hacerlas efectivas, pues para ello le fueron conferidas.

En todo caso, si no quisiera el Constituyente que fueran federales las materias del artículo 73, ¿acaso tendría sentido que el propio Constituyente protegiera tales facultades?

Dicho lo anterior, concluí estableciendo que lo propuesto en el proyecto se aparta del texto de los artículos 73, fracción X, y 124 constitucionales, así como del principio de legalidad tributaria, razón por la cual votaré en contra del proyecto y en favor de la Constitución, es decir, en favor de reservar tributariamente a la Federación la materia de juegos con apuestas y sorteos.

Como complemento a todo lo manifestado, considero conveniente extraer algunas ideas que se contienen en un libro del señor Francisco López Figueroa, elaborado en 1943, que no por su antigüedad han perdido vigencia sino, al contrario, se demuestra que dichas ideas son inobjetables desde aquel año.

El autor citado señala que, la fracción IV, del artículo 31 constitucional impone la obligación a los mexicanos, en este caso debe incluirse a todos los habitantes de la República, de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De este texto se deduce claramente que todo impuesto debe emanar de una ley, lo cual por otra parte, está de acuerdo con la teoría misma del sistema representativo de gobierno, dado que desde un punto de vista tanto histórico como doctrinal, la facultad esencial del Poder Legislativo en su carácter de representante directo del pueblo, es la de imponer contribuciones. Esto debe admitirse si recordamos el artículo 73, fracción VII, constitucional, que establece expresamente que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Lo anterior significa que la potestad tributaria se ejerce única-

mente mediante leyes, por ello el carácter de ley de toda disposición impositiva no está en duda.

Si sólo puede imponerse un tributo por medio de ley y la facultad de expedir leyes sobre determinadas materias está reservada a la Federación, la conclusión de que sólo ésta puede imponerlos sobre esas materias es consecuencia lógica del axioma de que, donde la ley no distingue, nadie debe distinguir.

Adicionalmente, debe tenerse presente que la atribución a la Federación de la facultad de legislar sobre determinadas materias no es una disposición arbitraria de la Constitución, sino una medida fundada en la consideración de que el Constituyente quiso que esas actividades o funciones, por su naturaleza misma, se regularan por la Federación; en esa virtud, y por cuanto que la imposición ejerce influencia indiscutible en las actividades sobre las que recae, resulta claro que para lograr el propósito de que sea la Federación quien las regule, se requiere que sea ella misma quien pueda establecer los impuestos respectivos.

Además, en un régimen como el nuestro de jurisdicciones divididas, los distintos Poderes Legislativos, de la Federación y de los Estados, tienen la facultad de legislar sobre las distintas materias de acuerdo con la atribución que de ellas haya hecho la Constitución; y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho de fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo; en consecuencia, si una autoridad distinta del Congreso de la Unión impone a una persona un requisito u obligación que no se encuentre en la legislación federal sobre la materia, es indudable que invade, así lo pienso yo, la esfera reservada de las facultades de la Federación.

De esta forma un impuesto que grave, bien sea la organización o el producto de juegos con apuestas, rifas o sorteos, no puede decretarse más que por la única autoridad que está facultada para legislar sobre esta materia, o sea, la autoridad federal.

El criterio del Constituyente es indudable: al otorgar la facultad de legislar, otorga implícitamente la facultad de establecer impuestos. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Nada más voy a añadir algunas palabras. Estoy totalmente de acuerdo con las ideas

que han expresado el señor Ministro Góngora Pimentel y el señor Ministro Silva Meza. Sólo quiero subrayar que las facultades implícitas están expresamente reconocidas por la Constitución. El artículo 73, fracción XXX, de la Carta Magna dice que el Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores, entre las cuales está la regulación de los juegos con apuestas y sorteos y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. En dicha fracción están en bloque y están implícitas para ejercitar, para hacer efectivas las explícitas.

Entonces ya están reconocidas aquí y como ya hay la facultad expresa, la facultad explícita de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, estoy de acuerdo con que la Federación tiene todas las facultades globales para esa materia, para regularlas, para restringirlas, ¿y cómo se hace?, restringiendo los permisos o estableciendo impuestos para hacer esas actividades atractivas o no. Eso entra dentro de la política y de la regulación de los juegos con apuestas y sorteos.

Por tanto, estoy de acuerdo con las ideas del señor Ministro Góngora Pimentel, y manifiesto con toda honestidad que disiento del proyecto. Señor Ministro Azuela Güitrón.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Desde luego, no quiero sostener que mi posición sea indudable, indiscutible. Humildemente, me sustento en las jurisprudencias que ha establecido la Corte y en las interpretaciones no sólo de este impuesto de juegos y sorteos, sino de otros muchos impuestos, que de prevalecer la postura en contra del proyecto, tendríamos que ir modificando. La ventaja para mí será, que si no se aprueba mi proyecto quien tenga que formular el nuevo tendrá que hacerse cargo de todas las consideraciones en que se sustentan esas jurisprudencias.

Hasta ahora, no he oído ni en los tratadistas de mil novecientos cuarenta y tres ni en los actuales, que respondan al argumento que destacó el Ministro Ortiz Mayagoitia: ¿Qué sentido tiene la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna si la cuestión tributaria está implícita en todas las demás facultades expresas?; ¿Qué sentido tiene que el propio Constituyente estime que en relación con la materia impositiva debe señalar específicamente, qué es lo que está reservado a la Federación? Esa respuesta no la he oído; ¿Cómo explicar con lógica que el Constituyente habla de materias generales y dedica una fracción específica a la materia tributaria? No hay coincidencia con lo que establece en las reglas generales.

De aceptar la postura indudable y evidente de quienes se oponen a mi ponencia, habría de algún modo que explicar esa fracción XXIX, ¿Para qué se estableció? Estimo que incluso constitucionalistas como Tena Ramírez reconocen que ahí se está en presencia de una situación cuya materia específica es la tributaria y que en esta materia deben regirse todas las autoridades federales y estatales conforme al artículo 73, fracción XXIX, constitucional, porque de otra manera, todos los tributos de los Estados que se refieran a actividades señaladas en las otras fracciones, serán inconstitucionales por invadir la esfera de la Federación.

Esto es lo que de algún modo a mí me preocupa, porque si uno de los graves problemas de los Estados es su autonomía o su independencia, y en este momento establecemos prerrogativas tributarias de la Federación a través de facultades implícitas de carácter tributario, cuando hay facultades expresas de este carácter, pienso que estamos dando un golpe terrible al sistema federal, ya que los Estados quedarán propiamente sin ninguna capacidad para imponer tributos en todas estas áreas.

Hay otro argumento que de algún modo se ha manejado, consistente en si las facultades implícitas, incluso se ha leído, son aquellas que resultan necesarias para realizar las explícitas. No veo dónde resulte necesario lo tributario para regular las materias que expresamente se señalan en las otras fracciones, como incluso en el documento que leí lo señalo; ¿Para qué necesito de la ley tributaria para regular la materia de juegos y sorteos?, no veo dónde esté condicionado, ni que el establecer tributos sea indispensable para regular la materia de juegos y sorteos.

Podríamos discutir sobre esto suponiendo que no existiera la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, pero existiendo, se advierte con toda claridad que el Constituyente estimó que en materia tributaria las facultades expresas de la Federación se circunscribieran a lo que señala dicha fracción.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Señor Ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Tenemos en la Suprema Corte una jurisprudencia que no ha sido declarada inoperante, ni se ha detenido su vigencia. Es la jurisprudencia que señala: "IMPUESTOS, SISTEMA

CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118)". Repito, ésta no ha sido declarada inoperante. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Haré un comentario respecto de lo que está flotando y no se acaba de resolver.

He encontrado tan interesante todo lo que se ha dicho que he dado tiempo a que estas exposiciones terminaran. Creo que está bien clara la trascendencia de este asunto, dado que se están jugando una serie de ideas sumamente importantes.

Con mucha pena, y no queriendo retrasar sino, al contrario, confirmar estas cuestiones, pido respetuosamente el aplazamiento del asunto, y que los señores Ministros que han hecho los memoranda, y que no han sido de nuestro conocimiento, nos los pasen. Repasaré la sesión de hoy con mucho interés, con mucho respeto. Creo que este asunto es de los que merecen un nuevo aplazamiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Atendiendo a la petición del señor Ministro Castro y Castro, consulto a sus Señorías si están conformes en que se aplaze este asunto. Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Iba yo a hacer algún pronunciamiento en relación con el asunto planteado, pero abono la petición del señor Ministro Castro y Castro, máxime que se trata de un asunto trascendente para el federalismo y para la interpretación de la Constitución, y nos faltan en este momento dos Ministros, cuyas opiniones son muy valiosas también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: ¿Están conformes en el aplazamiento? Entonces, se aplaza este asunto en los términos solicitados por los señores Ministros Castro y Castro y Díaz Romero.

# **D**ebate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES QUINCE 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 Jesús Gudiño Pelayo*

*Guillermo I. Ortiz Mayagoitia*

*Humberto Román Palacios*

*Olga María del C. Sánchez Cordero*

*Juan N. Silva Meza*

Se inició la sesión a las trece horas con veinte minutos.



**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 137/95, PROMOVIDO POR ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN SUPERIOR, A.C., CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL 27 AL 34 DE LA LEY DE HACIENDA DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: El proyecto queda a la estimación de los señores Ministros. Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Este asunto se ha discutido ampliamente. Tanto el Ministro Silva Meza como su servidor presentamos objeciones al proyecto del Ministro Azuela Güitrón, quien a su vez, dio contestación a éstas. La atenta nota que me he permitido repartir a los Ministros tiene por objeto comentar y dar respuesta a las consideraciones abundantes que él hizo respecto de las objeciones a su proyecto.

Su dictamen se divide en nueve apartados. Comentaré cada uno de ellos intentando no caer en discusiones estériles, sino más bien señalar los argumentos que en mi opinión son los que permiten resolver este amparo.

Antes de ello, quiero señalar que este intercambio de opiniones permite madurar las consideraciones jurídicas del proyecto, lo que hará que, independientemente de cuáles sean las que finalmente aparezcan en el cuerpo de la ejecutoria, serán profundamente reflexionadas y debatidas, garantizándose así la emisión de una resolución más afortunada.

Por lo que respecta al apartado número uno que nos leyó el Ministro Azuela Güitrón en la sesión anterior no existe consideración alguna en contrario, ya que no se desvirtúa nada de lo que dije en mis objeciones; sólo cabría señalar un error de apreciación, toda vez que, en la foja 2, apartado A, primer párrafo de éstas, se establece que "en el proyecto se envuelve un problema de hermenéutica constitucional", en cambio, en el dictamen del Ministro Azuela Güitrón se dice que "el proyecto se envuelve en un problema de hermenéutica constitucional".

Esta apreciación es incorrecta porque quien se envuelve en un problema de hermenéutica no es su proyecto, sino el tema que se trata en el amparo en revisión. Es conveniente hacer esta aclaración porque en mis objeciones, o mejor dicho, en la atenta nota que formulé para establecer y justificar un proyecto distinto al que se nos presenta, no se atribuye ningún calificativo al trabajo del Ministro Azuela Güitrón, sino al tema que se trata.

En el apartado dos se establece que "el dictamen de objeción termina por caer dentro de la interpretación literal que tanto combate el proyecto", y se opone a la atenta nota porque supuestamente sólo reconoce la existencia de las facultades privativas de la Federación, negando que existan facultades concurrentes entre los Estados y la Federación en materia de educación, de guerra y otras.

A lo anterior cabría señalar que mi dictamen se pronuncia a favor de la interpretación literal de los artículos 73, fracción X, y 124 constitucionales, porque el texto de estos preceptos es extraordinariamente claro, de manera que cuando el sentido y alcance de la norma jurídica son transparentes, no hay razón jurídica para intentar modificarlo por medio de razonamientos forzados y divergentes. Esto sirve para justificar, en el caso que se discute, la interpretación literal de tales artículos, y rechazar la "interpretación integradora" que se propone en el proyecto; la razón de ello es entonces la claridad de dichos preceptos. La interpretación literal se basa en la materialidad de los vocablos, desprendiendo su verdadero sentido por medio de la significación propia que tienen.

En mi opinión, el acudir a la "interpretación integradora" es dejar la puerta abierta para que el intérprete pueda crear figuras que el Constituyente no estableció, sembrando inseguridad jurídica y facilitando el camino para que en definitiva la Constitución quede total o parcialmente incumplida.

Respecto de la consideración de que sólo se admite la existencia de facultades exclusivas de la Federación y no las concurrentes, quiero señalar que es un argumento inexacto, porque mi atenta nota no pretendió tal objetivo. En efecto, aun cuando el dictamen del Ministro Azuela Güitrón reproche que no se reconoció la existencia de facultades concurrentes, ese rechazo es injustificado, porque en mis objeciones sólo me ocupé, por estricta exigencia del caso, de las facultades exclusivas y no de las facultades concurrentes. Además, los ejemplos de facultades concurrentes que contiene: educación, guerra y otras, sirven para demostrar

en mayor grado la inexactitud en que se incurre cuando se dice que mi nota niega que existan las facultades concurrentes. Veamos por qué.

La competencia o facultad exclusiva es aquella que está atribuida por la norma constitucional a un solo órgano o ente público, con exclusión de los demás. Ahora bien, para calificar una competencia como exclusiva, debe tenerse presente que el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella todo tipo de potestades, legislativas o ejecutivas. Fuera de la fórmula señalada, cuando dos entes ostentan una competencia de idéntica naturaleza sobre una misma materia, las materias han de calificarse como compartidas o concurrentes; tal concurrencia puede ordenarse de manera que el tratamiento normativo de una materia se reparta indiscriminadamente entre dos entes, pero estableciéndose que uno de ellos sólo puede legislar cuando no lo haga el otro, de manera que la materia se reparta distinguiendo entre las bases o principios fundamentales de su ordenamiento y el desarrollo legislativo de la misma.

La competencia deja de ser exclusiva cuando dos o más entes distintos comparten potestades de la misma materia; en estos supuestos, la competencia pasa a ser compartida. Si partimos de este criterio, creo que el proyecto y el dictamen que lo respalda debieron profundizar en él, adoptándolo como punto de partida, sin darlo como hecho.

A mi juicio, se está en presencia de competencias exclusivas de la Federación en el marco de la Constitución, en los siguientes supuestos:

Primero.— Cuando se atribuye la materia en bloque a la Federación, sin distinguir, por tanto, las diversas facultades que ésta puede asumir sobre aquélla; por ejemplo, el artículo 131, primer párrafo constitucional, dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia;...". En este caso corresponde a la Federación todo tipo de facultades sobre la materia, sean de naturaleza legislativa, reglamentaria o ejecutiva.

Segundo.— Cuando se atribuye a la Federación no la materia en bloque, sino un determinado sector de la misma, por ejemplo: gasolina, energía eléctrica, etcétera. Sobre estos sectores o aspectos materiales, la Federación detenta también competencias exclusivas de legislación, reglamentación y gestión.

Tercero.— Cuando se atribuye a la Federación un determinado tipo de potestades sobre una materia, como la legislación sobre la misma. Así, por ejemplo, cuando la fracción X, del artículo 73 constitucional, señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, industria cinematográfica, comercio, etcétera, en estos casos la Federación posee la competencia exclusiva de la legislación sobre la materia en cuestión.

Fuera de estos tres supuestos, no estaremos en presencia de competencias o facultades exclusivas, sino de competencias compartidas o concurrentes; así sucede, por ejemplo, cuando la materia se atribuye a la Federación, pero también se atribuye de modo concurrente a los Estados, como en el caso del último párrafo del artículo 117 constitucional: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

Otro caso es cuando a la Federación se le atribuye la legislación básica, pudiendo corresponder a los Estados y Municipios la legislación de su desarrollo. Hay que incluir aquí a aquellos casos en que se habla de bases o principios, por ejemplo, el segundo párrafo de la fracción VIII, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala: "Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de ésta Constitución, y de sus disposiciones reglamentarias;..."; en este supuesto la materia laboral en los Municipios no es de la competencia exclusiva de la Federación sino compartida o concurrente, ya que los Estados pueden regular aspectos que no sean materia de los principios fijados por las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, leyes que según la fracción X del artículo 73 de la Carta Magna, deben ser expedidas por el Congreso de la Unión.

Con base en las consideraciones anteriores, ¿qué tipo de competencia es la establecida en la fracción X, del artículo 73 constitucional, que dispone que el Congreso de la Unión legisle en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos?; la pregunta se responde así: se trata de una competencia exclusiva de la Federación, pues la norma constitucional la atribuye a un solo órgano, con exclusión de todos los demás, disponiendo totalmente la Federación de la materia y ejerciendo sobre ella todo tipo de potestades como las legislativas y ejecutivas.

De acuerdo con esto último, las facultades concurrentes deben estar expresamente establecidas en la Constitución, caso que no sucede en materia de juegos con apuestas y sorteos.

El propio dictamen del Ministro Azuela Güitrón al transcribir los preceptos constitucionales que en materia de educación, guerra, asentamientos humanos, protección del ambiente, etcétera, hacen participar a los Estados o Municipios no transcribe el relativo a juegos con apuestas y sorteos. Al igual que lo justificó en aquellas materias debió haber señalado el precepto constitucional que permite establecer que la materia de juegos con apuestas y sorteos es concurrente y no exclusiva de la Federación. Además, debió efectuar el análisis comparativo de los artículos 73, fracción X, y 124 constitucionales, con preceptos de la misma especie, es decir, con normas constitucionales donde la Federación cuente con facultades exclusivas, como por ejemplo la materia de hidrocarburos y no con facultades concurrentes como la educación, asentamientos humanos u otras.

Con independencia de lo anterior, el argumento del dictamen relativo a que la materia de juegos con apuestas y sorteos, no está en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, creo que tampoco es válido, ya que recuerdo que en materia de impuestos sobre nóminas a los bancos, la consideración que determinó el sentido de la mayoría fue que los bancos era una materia concurrente porque la fracción XXIX, hablaba de actividades propias de las instituciones de crédito y no de los bancos como sujetos, lo anterior quiere decir que ya se excluyó a los bancos de la materia federal. Ahora la siguiente materia son los juegos con apuestas y sorteos, y eso que los bancos están en la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución. Esto es una prueba de que no se sostiene el mismo criterio, ya que en el asunto de los bancos de nada sirvió que estuvieran contempladas en dicha fracción las instituciones de crédito, pues no obstante ello, no se concluyó que por estar en dicha fracción fueran materias federales.

A mi juicio, la materia juegos con apuestas y sorteos no es una facultad concurrente, sino exclusiva de la Federación, ya que para que fuera concurrente, como lo reconoce implícitamente el dictamen, se necesitan preceptos constitucionales expresos que así lo determinen.

Consecuentemente, si nos quedamos con el criterio del proyecto y dictamen que le respalda, la solución sería más sencilla, pero quedaría como una medida arbitraria y discrecional, ya que el proyecto no debe establecer que la materia de juegos con apuestas y sorteos es concurrente porque no podría esto justificarse constitucionalmente como en los casos de asentamientos humanos, educación y otras, toda vez que en estas materias sí hay una norma expresa que sirve para arribar a esa conclusión.

Lo anterior se acepta sin considerar que en el dictamen erróneamente se señala a la materia de guerra como concurrente. En efecto, el dictamen señala que la materia de guerra es concurrente porque el artículo 118 de la Carta Magna, también permite a los Estados intervenir en esta materia. Tal apreciación es incorrecta, ya que la fracción XII del artículo 73 de la Ley Suprema, establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión declarar la guerra; y si bien es cierto que el artículo 118, fracción III, de la Constitución establece que los Estados pueden, excepcionalmente hacer la guerra, no significa lo mismo declarar y hacer la guerra. Debieron consultarse primero las reglas del derecho internacional sobre el derecho a la guerra y el derecho por la guerra, pues de ellas se habría advertido que declarar la guerra es una acción positiva porque implica una manifestación de voluntad del Estado en voz del Ejecutivo Federal como comandante supremo de las fuerzas armadas del país; y hacer la guerra es una actitud defensiva que repele la agresión exterior; en una palabra, es una facultad extraordinaria para disparar; de manera tal que son dos facultades completamente distintas, incluso ambas son exclusivas, puesto que quien puede declarar la guerra, sólo es el Congreso de la Unión; en cambio, quien puede hacer la guerra en casos de invasión y de peligro inminente son sólo los Estados con sus fuerzas de seguridad, mas no con el ejército federal.

Quizá el ejemplo de Chiapas pueda ser ilustrativo. El gobierno del Estado de Chiapas al ser rebasadas sus fuerzas de seguridad, solicitó por conducto de su Congreso Local y a instancia del gobernador el auxilio del ejército federal, pero nunca se discutió si el Estado de Chiapas podía o no declarar la guerra, porque esta facultad es exclusiva de la Federación. Declarar la guerra es una forma diplomática o de derecho internacional que es facultad exclusiva de la Federación; en cambio, hacer la guerra es entrar y formar parte de ella, combatir, encontrarse en el frente de batalla en casos de invasión o de peligro inminente que por excepción y dadas las circunstancias extraordinarias el Constituyente autoriza, quizá hasta obliga, a los Estados para defender la soberanía nacional. Si la guerra fuera una facultad concurrente, los gobernadores de los Estados podrían disponer del ejército federal y de todos sus mandos, sin embargo, esto no es así porque la materia de guerra es realmente exclusiva de la Federación.

El problema entonces, no está bien planteado porque se empleó una técnica interpretativa inexacta. Así, la prohibición del artículo 118 constitucional debe entenderse, no como una facultad concurrente en materia de guerra, sino como un reforzamiento de la materia exclusiva de la Federación.

Por otro lado, lo argumentado en el dictamen en su apartado tercero, me permite expresar nuevamente que las facultades concurrentes deben tener regulación expresa en la Constitución, como el propio dictamen lo reconoce cuando habla de educación, protección del ambiente y asentamientos humanos, casos en los que se citan los preceptos constitucionales que hacen concurrir en una materia a la Federación y a los Estados; en cambio, en la materia de juegos con apuestas y sorteos, ¿de qué norma constitucional surge la concurrencia?

El apartado cuatro del dictamen se acepta en sus términos porque no niega el carácter federal de la materia comercio exterior, incluso correctamente refuerza esta idea señalando que los Estados tienen prohibido gravar la entrada o salida del país de personas o bienes.

En el apartado cinco se señala que la tesis 557 publicada en el *Apéndice 1954-1988 al Semanario Judicial de la Federación* cuyo rubro es: "IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE.", ha quedado sin efectos por la jurisprudencia 56 que dice: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.". Lo anterior se acepta, pero dejó sin atender la tesis que se citó en la página 12, cuyo rubro es: "PETRÓLEO, IMPUESTOS ANTICONSTITUCIONALES AL, EN EL ESTADO DE VERACRUZ.", que establece que la Constitución Federal faculta sólo al Congreso de la Unión para legislar sobre materia de petróleo, inclusive para fijar los impuestos relativos, por lo que el Estado de Veracruz no puede constitucionalmente hacer lo mismo a menos que invada la esfera de la autoidad federal.

En el apartado seis del dictamen, se niega que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resuelva por sí solo el problema que se examina, ya que existen facultades que están previstas en el artículo 73 de dicho ordenamiento legal, que también se conceden a los Estados, como en el caso de las facultades para declarar la guerra, las facultades en materia de educación, asentamientos humanos y otras.

El argumento anterior está tomado en un sentido distinto al que se señaló en la atenta nota, pues en ningún momento se admitió que la materia de educación, asentamientos humanos y otras que se mencionan en el dictamen, fueran facultades exclusivas; de manera que es indebido atribuir ejemplos que no fueron empleados. Sólo se estableció que la materia

de guerra, declarar la guerra, es una facultad exclusiva de la Federación y no concurrente, pues los Estados no podrían declarar la guerra, como lo dije anteriormente, sino sólo hacer la guerra, cosa completamente distinta. Pero sea como fuere, nadie aplicaría el artículo 124 constitucional en las materias concurrentes, pues dichas materias no son exclusivas de la Federación.

En el apartado siete se niega que al quedar reservada a la Federación la facultad legislativa en materia de juegos con apuestas y sorteos, también se le esté reservando la facultad de imponer tributo sobre dicha materia.

En mi opinión, el argumento anterior es el más delicado porque el principio de legalidad en esta materia tiene su asiento en la fracción X, del artículo 73 de la Carta Magna, ya que este precepto determinó expresamente el sujeto activo, titular de la potestad tributaria legislativa, sin que por una interpretación elástica y liberal se pueda transformar esta materia en concurrente. Si se adopta el criterio del proyecto debemos aceptar el riesgo de dar facultades legislativas a los Estados en materias que para el texto constitucional no son concurrentes, sino exclusivas de la Federación.

Adicionalmente debe tenerse presente que la atribución a la Federación de la facultad de legislar sobre determinadas materias no es una disposición arbitraria de la Constitución, sino una medida fundada en la consideración de que el Constituyente quiso que esas facultades o funciones por su naturaleza misma fueran reguladas por la Federación. En esa virtud, y en tanto que la imposición ejerce influencia indiscutible en las actividades sobre las que recae, resulta claro, en mi opinión, que para lograr el propósito de que sea la Federación quien la regule, se quiere que sea ella misma quien pueda establecer impuestos sobre tales materias.

Además, en un régimen como el nuestro de jurisdicciones divididas, los distintos Poderes Legislativos de la Federación y de los Estados, tienen la facultad para legislar sobre distintas materias de acuerdo con la atribución que de ellas haya hecho la Constitución, y legislar sobre una materia o actividad incluye, necesariamente, el derecho a fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo; en consecuencia, si una autoridad distinta del Congreso de la Unión impone a una persona un requisito u



obligación que no se encuentre en la legislación federal sobre la materia, es indudable que invade la esfera de facultades reservadas a la Federación.

En el apartado ocho del dictamen se niega haber omitido examinar en el proyecto las facultades implícitas que se desprenden de la fracción XXX, del artículo 73 de la Ley Fundamental pero, insisto, sí se cayó en dicha omisión. En la atenta nota se estableció claramente que el Constituyente en la citada fracción establecía que debían emitirse las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades que en fracciones anteriores se atribuían a la Federación.

El proyecto olvida, que existe la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, cuyo artículo 10 establece que todas las autoridades federales, locales y la fuerza pública cooperarán para hacer cumplir las determinaciones que dicha ley establece.

Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27, fracción XXI, establece que corresponde a la Secretaría de Gobernación reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas en los términos de la ley relativa.

El proyecto y el dictamen que lo respalda no reconocen que la materia de juegos con apuestas y sorteos esté regulada por leyes y autoridades federales, cuando debiera valorar la existencia de estas normas y controles federales para no violentar la legislación y actuación de las autoridades federales en esta materia.

Finalmente, en el apartado nueve del dictamen, se establece que es mejor votar por el federalismo que por la Constitución. Esta opinión no se comparte, toda vez que la Corte no es el órgano adecuado para establecer o mejorar el federalismo, puesto que esta tarea corresponde al Constituyente o al legislador ordinario; por ello considero que las normas que fortalezcan el federalismo no deben salir de la Corte sino del legislador. Tampoco corresponde a la Corte rescatar de la bancarrota a los Estados y menos proporcionarles materias que constitucionalmente están reservadas para la Federación; si eso se quiere, que se haga un convenio de coordinación entre Federación y Estados.

Quiero, por último, señalar algunas de las graves consecuencias que implicaría asumir el criterio del proyecto y del dictamen que le respalda:

Primera.— Si los Estados pueden legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, quedarían facultados para autorizar el establecimiento de casinos, loterías y otros establecimientos donde se practique el juego o las apuestas; y esto está prohibido por el artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Segunda.—Desaparecería la interpretación que la teoría general de las contribuciones ha establecido del principio de legalidad, que exige que el ente público que cuente con facultades legislativas sea el sujeto activo de la relación tributaria.

Tercera.— Además de las facultades exclusivas, concurrentes e implícitas que derivan de la Constitución Federal, se crearía una nueva clase de facultades "constitucionales": las que conceda la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuarta.— Se provocarán a la larga conflictos, porque la Federación, en controversia constitucional, impugnará las leyes locales que invadan su esfera exigiendo respeto a sus facultades exclusivas.

Quinta.— Se caerá en una grave contradicción, ya que en los bancos resolvimos que aunque la materia de instituciones de crédito aparecía en las fracciones X y XXIX, del artículo 73 constitucional, era una facultad local y, en cambio, en los juegos con apuestas y sorteos diríamos que es local porque no está en la fracción XXIX, de dicho precepto.

Con todo lo anterior, el criterio de la Corte se estaría flexibilizando demasiado y perdiendo la brújula, pues ahora cualquier materia podría ser local, toda vez que de poco serviría que estén las fracciones X o XXIX, del artículo 73 de la Constitución, si finalmente se resuelve que la materia es local como si existiera una prohibición para que la Federación gravara una materia que constitucionalmente le pertenece.

El asunto que estamos discutiendo se aplazó desde hace un año. Este tiempo ha permitido reflexionar y madurar ideas sobre el tema; por mi parte, ya he hecho tres intervenciones a través de atentas notas.

Del dictamen del Ministro Azuela, quiero retomar dos consideraciones que me interesan en lo particular: la primera de ellas se reduce al examen de la tesis de jurisprudencia de rubro: "IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETAR-

LOS.". Esa tesis elimina la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Federal para excluir el contenido de dicha fracción de las limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación, manteniendo únicamente la fracción XXIX, del mismo artículo. Esta eliminación se aparta de la tesis anterior que incluía ambas fracciones dentro de las facultades exclusivas de la Federación.

El señor Ministro Azuela Güitrón justifica esta eliminación diciendo: "Posteriores reflexiones llevaron a su modificación eliminando la fracción X, del inciso b) de dicha tesis que se refiere a la limitación de la facultad impositiva de los Estados."

Ante la falta de argumentos teóricos y jurisprudenciales fundados que me permitieran acceder a esas posteriores reflexiones de que habla el Ministro Azuela Güitrón, acudí a los precedentes de dichas tesis, pero en ninguno de ellos encontré justificación valedera para convencerme de la necesidad de la eliminación de la fracción X referida.

Por ejemplo, el amparo en revisión 3368/65 promovido por Salvador Dámaso Zamudio Salas, no es útil como justificación para eliminar las facultades exclusivas de la Federación que establece la fracción X, del artículo 73 de la Constitución, puesto que esta fracción no fue objeto de examen constitucional en ese amparo, sino sólo las facultades exclusivas de la Federación contenidas en los artículos constitucionales 65, fracción II, y 73, fracción VII. Emplear este precedente como justificación de la eliminación de dicha fracción X es inapropiado, pues además en el precedente se señala: "CUARTO.—Es infundado el primer concepto de violación, porque el Congreso de la Unión sí tiene facultades para establecer impuestos relacionados con actividades profesionales, de acuerdo con lo previsto por los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII de la Constitución General de la República; sin que pueda admitirse que carece de ellas, porque ese renglón impositivo no esté mencionado en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución, ya que esta disposición únicamente precisa fuentes tributarias de la competencia de la Federación con exclusión de la de los Estados,...".

Del precedente anterior se desprende que para que una determinada materia pueda ser gravada por la Federación, no hace falta que la misma se encuentre en la fracción XXIX, del artículo 73 de la Carta Magna.

En cambio, en el proyecto que ahora examinamos se pretende establecer que las únicas facultades tributarias exclusivas de la Federación son las contenidas en la fracción XXIX, de dicho precepto.

En tal caso el criterio de este Pleno ya no sería el mismo; aunque no lo quiere hacer ver el proyecto. La Constitución y su artículo 73, fracción XXIX, son las mismas desde hace 40 años; sin embargo, de adoptar la postura del proyecto, el criterio de la Corte sería totalmente contradictorio, incluso a foja 13 del precedente se insiste: "...no se sujeta al Congreso de la Unión a que únicamente imponga contribuciones respecto de las materias que establece el artículo 73, fracción XXIX, constitucional porque, como se dijo anteriormente, la enumeración que se hace no es limitativa de facultades, sino de materias reservadas a la Federación y en que se excluye a los Estados.". La consideración anterior es todavía más inaplicable a lo que ahora pretendemos resolver, en virtud de que el Tribunal Pleno de entonces separaba las facultades de las materias reservadas a la Federación, provocando el riesgo de que ésta tuviera facultades exclusivas sobre una materia no reservada y a la inversa.

Señor presidente, no sé si usted considere conveniente continuar, dado lo avanzado de la hora, o prefiere usted...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Precisamente por tal motivo, la discusión de este proyecto se reanuda en la próxima sesión y se da por concluida la que ahora llevamos a cabo.

Se levantó la sesión a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos.



# **D**ebate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES DIECISIETE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTAY 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 Jesús Gudiño Pelayo*

*Guillermo I. Ortiz Mayagoitia*

*Humberto Román Palacios*

*Olga María del C. Sánchez Cordero*

*Juan N. Silva Meza*

Se inició la sesión a las trece horas.

**C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 137/95, PROMOVIDO POR ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN SUPERIOR, A. C., CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 27 AL 34 DE LA LEY DE HACIENDA DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA.**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Este proyecto ya lo estuvimos discutiendo en la sesión pasada y, por lo avanzado de la hora, se levantó la sesión. Estaba haciendo uso de la palabra el señor Ministro Góngora Pimentel; le ruego que continúe su exposición.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. Antes de que se levantara la sesión estaba comentando el dictamen del señor Ministro Azuela Güitrón en el que dio contestación a las objeciones que presentamos a su proyecto el señor Ministro Silva Meza y yo.

En otro aspecto, quiero recoger del dictamen del Ministro Azuela Güitrón, lo que está en la página 18, en la 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; aunque el Congreso Federal no cuenta con facultades expresas para legislar en esta 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, de la Constitución; resulta entonces, que si se atendiera exclusivamente al rígido sistema del artículo 124 de la Ley Fundamental, se dice en el dictamen, no habría forma de justificar la existencia de los ordenamientos apuntados.

Al respecto quiero advertir que el ejemplo anterior está muy lejos del problema que ahora examinamos, toda vez que las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX, del 73 constitucional, no chocan con el contenido de las fracciones X y XXIX, del mismo precepto, ya que estas fracciones, por sí mismas, otorgan facultad expresa a la Federación para actuar sobre distintas materias; entonces, ¿para qué emplear las facultades implícitas? 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.

Con lo anterior aclaro que en mi nota hablé de las facultades implícitas, sólo para advertir que si al Congreso no le bastaban las facultades expresas de las fracciones X y XXIX, tenía como una competencia adicional, precisamente la que deriva de las facultades implícitas de la fracción XXX, ya que éstas sirven para hacer efectivas, entre otras, las facultades de las fracciones mencionadas.

En otros términos, como vivimos en un régimen de facultades expresas, cada poder sólo tiene las que específicamente le señala la Constitución; y como para realizar los distintos fines constitucionales se requieren medios para hacerlos efectivos, aquí encontramos la razón jurídica de la citada fracción que 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 otras, que la elaboración de las leyes mediante las cuales se regule la forma de cumplir con esos fines.

Ahora bien, las facultades implícitas requieren, indispensablemente, de las facultades expresas; de manera que sin éstas no puede hacerse uso de aquéllas, pues entonces se rompería el sistema de distribución de competencias que establece nuestra Constitución; pero, aun sin pensar en las facultades implícitas, en el caso que tratamos hay preceptos expresos, como lo son la fracción X, del artículo 73 de dicho ordenamiento legal, que reserva la facultad exclusiva para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos a la Federación, y el artículo 124 de la Constitución, que establece la regla de exclusión consistente en 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 a la Federación en la fracción X, del artículo 73 de la Ley Fundamental, crearíamos una nueva facultad concurrente totalmente extraña al texto constitucional.

Las facultades concurrentes deben estar expresamente establecidas en la Constitución y no en las ejecutorias de este Tribunal Pleno. Si re-



solvemos como se propone en el proyecto, aun sin caer 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, lo siguiente: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias 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 VII, de la Carta Magna que sanciona que: "Artículo 116. VII. 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 a 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 indicado para desarrollar en forma pormenorizada la historia constitucional de cada una de estas 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 mil ochocientos cincuenta y siete, 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 mil novecientos diecisiete del sentido de la reforma de mil novecientos ocho; 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 4o. constitucional de tres de febrero de mil novecientos 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 mil novecientos ochenta y cuatro, la cual reúne todas las condiciones de una auténtica "ley marco".

Educación.— Originalmente, la Constitución de mil novecientos diecisiete, 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; pero procurando que siga igual, rompiendo así el monolito que se había gestado, a lo largo de seis décadas, en torno de 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 al 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, 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 de la Ley Fundamental que dispone: "El Congreso tiene facultad: XXIX-C. 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 3o. 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 poderes legislativos de los Estados respondan dentro de su

ámbito 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 mil novecientos 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 de dicho precepto, 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 mil novecientos 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-G de este precepto legal, 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 materia de 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 medio 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 otorgársela indebidamente a los Estados. Esta solución es muy atrevida y se sale de la regla que ha fijado el

Constituyente en el sentido de que las facultades concurrentes nazcan del propio texto constitucional y no del texto de una ley tributaria local que invada 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 constitucionales 73, fracción X, y 124, puesto que se otorgarían facultades concurrentes que no derivan de la Constitución, permitiéndose con ello que los Estados federados legislen sobre una materia que en forma exclusiva pertenece a la Federación.

Dicho todo lo anterior, sólo me resta establecer otras consecuencias que se provocarían si se asumiera el criterio del proyecto:

Primera.— Se crearían facultades concurrentes a través de la desconstitucionalización de la distribución de competencias que nuestra Carta Magna 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 dejarían 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 de hacerlo, 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 bancos resolvimos que los Estados sí podían imponer 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 creamos unas novedosas facultades concurrentes que no tienen, como en los auténticos casos, un verdadero asiento constitucional y, por si fuera poco, con ello violentamos dichos preceptos constitucionales.

Me pregunto 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 ella; 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 de diversos Estados, 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, ante el criterio que este Tribunal Pleno estableciera en caso de aprobar el proyecto, también podrían 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 de acuerdo con el proyecto, pero no que he dejado de fundamentar mi voto en contra. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Ante todo debo justificar la razón de mi intervención. No pretendo defender mi proyecto, porque siempre he tenido la idea de que un proyecto es un documento de trabajo que debe ofrecer a los integrantes del órgano colegiado elementos suficientes a fin de que los analicen, y finalmente lleguen a la conclusión que les permita emitir un voto en determinado sentido.

Estoy convencido también de que el que un órgano colegiado discuta los asuntos tiene como objetivo el que se pongan sobre la mesa razones y consideraciones que finalmente muestren con suficiencia el estudio de un problema y justifiquen la definición unánime o mayoritaria que se llegue 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 salir triunfante finalmente, sino sobre todo, para tener la tranquilidad de conciencia de que expuso lo que estimaba idóneo para que se valorara éste por los compañeros en el momento de emitir su voto.

Por lo anterior, 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.

Deseo también señalar, que para mí, la razón de que los asuntos se discutan, revela que todos los integrantes del cuerpo colegiado hasta el momento que emiten su voto están en actitud de apertura para oír razonamientos que coincidentes o divergentes deben sustentar finalmente la convicción que los lleve a pronunciarse en uno u otro sentido.

Para mí el primer punto de partida para analizar un problema es precisar éste. En el caso que tenemos a nuestra consideración 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.

Lo primero que yo veo es que, como sucede en casi todas las cuestiones jurídicas, estamos ante un tema que expresamente no está resuelto en la Constitución. Si en ésta hubiera un precepto en el que se dijera que es facultad exclusiva de la Federación gravar los juegos con apuestas y sorteos, seguramente ni siquiera habría habido algún Estado que se atreviera a legislar en esa materia; y si lo hubiera 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 para los juzgadores!, los problemas que normalmente nos llegan no están resueltos expresa y claramente en la ley, y esto nos coloca ante el fenómeno muy común de que las partes en los juicios con buena fe y con rectitud de intención piensen que les asiste la razón, porque una enfoca desde un ángulo determinado, diverso al de la otra.

De cualquier forma, nosotros tenemos que decidir la controversia, y tenemos finalmente que resolver, en el caso que se nos ha planteado,

si existe la invasión a la esfera de atribuciones de la Federación por una ley local que está gravando los juegos, con apuestas y sorteos.

Aquí es donde entramos en un problema de interpretación, puesto que si no lo resuelve expresamente la Constitución, tenemos que resolverlo a nivel constitucional, nos vemos obligados a recurrir a la interpretación. En la medida en que las interpretaciones se aproximen al texto constitucional serán más sólidas que aquellas que se alejen de él. Serán las argumentaciones que se den en uno u otro sentido, las que finalmente a cada quien lo lleven a la conclusión de qué tan lejano o qué tan cercano estuvo uno en su interpretación, pero reconociendo previamente, como lo hago yo, que una u otra interpretación pueden ser valederas, toda vez que estamos en presencia de un tema discutible.

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 establecido a lo largo del análisis de este mismo problema o de problemas relacionados, porque estamos en presencia de dispositivos que tienen muchas fracciones y que por lo mismo, por elemental coherencia, tienen que 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. El juzgador no puede ser sustituido por una computadora a la que se le alimente con diferentes elementos que le permitan al final, llegar a una conclusión irrefutable; pienso que esto siempre será así. Aquél tiene que encontrar fórmulas de interpretación, 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 relativo a si conviene que pague o no el tributo, pues el problema tendría un alcance pequeño, pagar o no la cantidad que se especifica cuando se señala cuáles son los actos de aplicación.

Si el problema radica en la interpretación de una fracción, y ahí queda todo, pues tampoco tendríamos que alarmarnos; pero cuando estamos en presencia del sistema tributario de la Federación, de los Estados y



de los Municipios, entonces tenemos que estar conscientes de que la interpretación jurídica que a este problema demos, será la posición política que al respecto asumamos, y que ella, como muy atinadamente decía el señor Ministro Román Palacios, va a producir tales o cuales consecuencias.

Si el problema fuera que mi decisión pudiera favorecer al gobernante o al gobernado, quizás, no me preocuparía demasiado, pero en materia tributaria esto no es lo que está en juego, en ella lo que indirectamente está en juego es el quejoso, pero en forma directa lo están todos los miembros de una determinada comunidad, porque el que en un momento dado, deje de cubrirse un tributo, tiene como consecuencia que el gobierno de que se trate renuncie a esa recaudación y, por tanto, deje de realizar las obras de beneficio colectivo que planeaba cubrir con el ingreso que iba a tener. Así, el criterio que se establezca puede repercutir en dos, cinco, diez, cien, mil proyectos para esa comunidad. En esa misma proporción se resentirá el daño.

El que la autoridad pueda ser arbitraria, el que en lugar de llevar los ingresos al gasto público los lleve a sus propias arcas, son arbitrariedades muy condenables, pero de ninguna manera pueden servirnos para realizar una interpretación constitucional y legal en materia tributaria; habría que combatirlo a través de los mecanismos que da el derecho penal: las leyes de los servidores públicos.

También es posible que la situación que se dé en la comunidad de Guerrero, dado el caso de declarar inconstitucional el precepto que a nivel estatal impone un tributo en materia de juegos con apuestas y sorteos, se repita en otras comunidades, porque quizá se dé una situación análoga en alguno o en todos los Estados de la República; por tanto, la decisión que tome el más Alto Órgano de Justicia de la Nación, tendrá potencialmente estas consecuencias tan graves; en éstas radica lo importante de nuestra decisión.

Puede suceder que el gobernante no quiera renunciar a la realización de esa obra pública, entonces, tendrá que buscar la manera de cómo obtener los ingresos que dejará de percibir. ¿Cómo lo resolverá? ¿Cómo cumplirá con el objetivo de realizar las obras públicas que deseaba llevar a cabo en beneficio de la comunidad? Aumentando tasas, tarifas, creando algún otro tipo de tributación.

Por ello es tan delicada la función que desarrollamos, y que normalmente llevamos a cabo cuando juzgamos la constitucionalidad de una ley tributaria; por esto, la trascendencia de nuestra resolución.

Si un cuerpo legislativo emite un ordenamiento de carácter tributario arbitrario porque vulnera el orden constitucional, debemos decir: "No somos nosotros los responsables de tal 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 responsabilidad del cuerpo legislativo del Estado de Guerrero el que haya hecho una ley, que de acuerdo con la decisión de la Corte, sería violatoria del orden constitucional; pero destaco que 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 se presente como violatorio de la Constitución, lo que de suyo quizás no lo sea, afectando con esto a la comunidad que va a sufrir las consecuencias, tal y como lo he narrado.

Todos estaremos de acuerdo con que una adecuada interpretación debe derivarse de hechos comprobables y de preceptos en su literalidad. Me preocuparía si mi argumentación fuera violentamente rechazada porque alguno de los compañeros tomara la Constitución y me dijera: "Aquí tengo el precepto que dice que tratándose de juegos, apuestas y sorteos, solamente la Federación puede gravar.". En este caso, estaría demostrando que mi interpretación partía de algo equivocado; estaría sustentando toda mi argumentación en un error, en una mentira, y si algo se le debe exigir a las interpretaciones es el respeto a la verdad.

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

El problema existe y se nos complica porque tenemos un principio en nuestro sistema: el federalismo. El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 precepto, yo también lo sé, pero hay momentos en que pienso que es mejor leerlo

para que se advierta que no hay ninguna alteración en lo que uno está diciendo.

El principio de 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 siguiente tema: ¿Reserva la Constitución expresamente a la Federación el establecimiento de contribuciones a juegos, sorteos y apuestas? Sí o no. En el campo de reservas a la Federación en materia tributaria, la Corte ha tenido que ir interpretando a través de su historia nuestra Constitución. Qué hermoso sería un capítulo de la Constitución que dijera: "El sistema tributario mexicano tendrá que sujetarse a las siguientes reglas: Primera.— La Federación tendrá en exclusiva las siguientes contribuciones:..."; y se enumerarán éstas, seguidas de las demás reglas que permitieran discernir con la simple lectura, qué características tiene nuestro sistema tributario; pero resulta que las cosas no suceden así.

Estamos en presencia de una Constitución que surgió en el año de 1917, que posteriormente ha ido sufriendo reformas sucesivas, en las que incluso a veces en una rica retroalimentación se han tomado en cuenta los criterios de la Corte para de algún modo ir aclarando el panorama. No estamos ante un documento realizado por eruditos del derecho, que antes de lanzarse a redactar los preceptos se pusieran de acuerdo con la metodología, en la terminología que debía emplearse.

Cuando los problemas que pudiera suscitar la redacción de un precepto llegan a plantearse, a quienes forman parte de los cuerpos legislativos, con naturalidad dicen: "No nos compliquemos, los problemas los tendrán los juzgadores cuando lleguen a presentarse situaciones de hecho que controviertan lo que nosotros quisimos decir."

Tengo conocimiento cierto de que entre los presentes varios hemos intervenido directamente en la redacción de preceptos constitucionales; y de pronto, nos encontramos con que al estar haciendo una interpretación 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 1917, 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. Esta labor es difícil y como ustedes verán fortalece la premisa que establecí de la discutibilidad de las razones jurídicas. ¿Discutible lo que vamos a concluir? ¡Indudablemente!

Hemos incluso llegado a tomar una decisión por unanimidad de votos y la experiencia nos ha demostrado que surgen desde humildes articulistas que con sentido común hacen sus comentarios en un artículo periódico, hasta prestigiados tratadistas de institutos de investigaciones jurídicas o directores de departamentos de derecho de alguna prestigiosa institución de educación superior, que cuestionan lo que once Ministros por unanimidad de votos llegamos a establecer. Esto no nos debe asustar; quizás a lo más que uno debe aspirar es a que tal crítica se haga con serenidad 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; así sucederá en relación con este tema.

¿Cómo he llegado a la interpretación que propongo y que ahora recalco? Tenemos que acudir a los preceptos de la Constitución que hablan de la materia tributaria; 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 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 sólo podrán aceptarse las siguientes facultades concurrentes entre la Federación y los Estados.". Al no existir este precepto podemos hacer 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 compartan.

Hay dos preceptos, el 117 y el 118 de la Constitución, que establecen la prohibición a los Estados de legislar en determinadas materias tributarias. Evidentemente, si en el 117 o en el 118, apreciara una fracción que dijera: "Los Estados no podrán establecer contribuciones sobre juegos, sorteos y apuestas.", nuevamente, dicho metafóricamente, señalaría: "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 puedan establecer contribuciones sobre la materia que he especificado, dice el 117: "Artículo 117. Los Estados no pueden (y con temor quizás a las interpretaciones que a veces se hacen añade en un claro pleonazgo), en ningún caso: IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. 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; VII. 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;... IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."

En esta lectura del artículo 117 constitucional, estoy seguro de que ninguno de ustedes oyó que se hiciera alusión a gravar juegos, sorteos y apuestas. Lo que significa que en este proceso de interpretación, al menos yo estoy tranquilo en el sentido de que tal precepto no señala esta materia, como algo que no puedan hacer los Estados.

Nos vamos al artículo 118 de la Constitución, éste dispone: "Artículo 118. Tampoco pueden, 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 si el Congreso de la Unión haya emitido algún acto en que autorice a los Estados de la República a gravar los juegos, sorteos y apuestas) I. 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 se llegó a una primera conclusión: en la parte de disposiciones constitucionales en materia tributaria que establecen prohibiciones a los Estados, no hay prohibición en relación con los juegos, sorteos y apuestas.

En tal sentido estos preceptos no pueden ser tomados como sustento de una conclusión en el sentido de que se esté vulnerando lo que es prerrogativa de la Federación, porque así lo estableciera la Constitución. Seguiríamos con la regla del artículo 124 de la Carta Magna; hasta aquí, no hemos encontrado en la Constitución, expresamente, que el establecimiento de esta contribución sea una facultad reservada a la Federación.

Ahora nos tenemos que ir al artículo 73 de la Constitución, aunque no sea tan claro cuando dice: "Es facultad exclusiva del Congreso:..."; etcétera, lo cual también podría motivar diferentes tipos de interpretación, sin embargo, doctrinaria y jurisprudencialmente se ha aceptado que al señalarse las facultades del Congreso en tal precepto, se están señalando atribuciones exclusivas de la Federación.

¿Qué dice en materia tributaria este artículo? En su fracción VII, dice: "El Congreso tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;...". De aquí podemos decir que, en consecuencia, ni los Estados, ni las Legislaturas Estatales pueden establecer contribuciones a favor de los Municipios. Este argumento se superaría fácilmente, ya que el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental, señala la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios, y el 115 constitucional que incluso reserva a los Municipios determinado tipo de contribuciones. La fracción VII, tampoco nos resuelve el problema.

Llegamos a las interesantísimas fracciones X y XXIX, del artículo 73 de la Constitución. Aquí vamos a entrar a un problema que no nos va a resolver la Constitución de manera expresa, que vamos a tener que resolver a base de raciocinio; para mí, ahí está el meollo de la cuestión, no en otros problemas, no, el meollo de la cuestión está en ver el alcance de dichas fracciones.

¿La X es una fracción de carácter tributario? ¿Cuando ésta está mencionando las materias sobre las que puede legislar el Congreso de la Unión, está señalando la materia tributaria? Por lo pronto, 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 fracción XXIX, si esto se resolvería con la fracción X, porque estaría incluyendo dentro de su planteamiento todo lo relacionado directa o indirectamente con las materias que se están mencionando, entre ellas, lo relativo a lo tributario?

La fracción X, del artículo 73 de la Ley Fundamental establece: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...X 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 una ley local del trabajo. Todos los amparos que se promovieran prosperarían de una manera sencilla y las consideraciones de la sentencia serían que tal fracción señala como facultad de la Federación expedir a través del Congreso de la Unión, las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional.

Si en un momento dado un Estado de la República emitiera leyes sobre energía eléctrica o nuclear, sucedería lo mismo. Podríamos ir recorriendo así todas las materias a que se refiere este artículo y sucedería lo mismo. Naturalmente si un Estado de la República emitiera una ley del Estado sobre juegos con apuestas y sorteos, la conclusión sería igual, que la inconstitucionalidad está nítidamente marcada, porque ese tipo de legislación es facultad del Congreso de la Unión. No estoy en interpretaciones, estoy en la letra de la ley.

Pero ocurre que nos vamos a la fracción XXIX del artículo 73, de la Constitución que dispone: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX. Para establecer contribuciones:...". ¡Oh, pero cómo es posible si eso ya estaba en la fracción X, porque en ella está todo lo que tiene que ver con las materias que ahí se listan. ¿Por qué entonces una fracción para establecer contribuciones? ¡Ah! posible respuesta: 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 Poder Reformador de la Constitución de pronto dijo: ¿y qué sucede si hay una materia que no se puede tocar en ningún aspecto ni directa, ni indirectamente porque ya está en la fracción X, pero hay materias que se quiere reservar la Federación y estamos de acuerdo con que los Estados las puedan tocar en todo, menos en las contribuciones, porque eso es exclusivo de la Federación? Esto nos exige seguir con el análisis del precepto.

En la fracción X, del artículo 73 de la Carta Magna se establece que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República, entre otros, sobre hidrocarburos y minería.

Por su parte, la fracción XXIX de tal precepto, señala que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional. En tales párrafos se alude a los hidrocarburos y minería.

¡Oye Constituyente! ¿Pero para qué lo dices en esta fracción, si esto ya estaba en la X; por lo menos en lo que tiene que ver con hidrocarburos y minería? ¿Estarás pensando que son cosas diferentes? ¿Para ti, y para el lenguaje que estás usando, ellas y todo lo relacionado con ellas tiene que ver con un problema de leyes fiscales ajeno a lo que dice la fracción X? Como que parece que esta parte de dicha fracción XXIX podría conducir a responder estas preguntas en sentido afirmativo.

La fracción X, del artículo 73 constitucional, dispone también que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre industria cinematográfica y resulta que en la fracción XXIX no hay industria cinematográfica.

Si aceptamos la interpretación de que en la fracción X está todo lo que tenga que ver con lo que ahí dice, nuestra conclusión sería que no es posible que los Estados puedan gravar lo relacionado directa o indirectamente con la industria cinematográfica.

Si pensamos que la fracción X, tiene que ver con lo general de las materias que enuncia, pero no con contribuciones, porque para eso existe otra fracción, tendríamos que llegar a la conclusión de que en esta materia de industria cinematográfica no está reservándose expresamente a la Federación la facultad de establecer contribuciones.

En los términos expresos del artículo 124 de la Constitución, tendríamos que concluir que si este precepto me dice que lo que expresamente no está señalado para la Federación, se entiende reservado a los Estados, entonces la legislación sobre industria cinematográfica es facultad exclusiva de la Federación, pero establecer leyes tributarias que graven aspectos en tal materia pueden hacerlo los Estados, porque ni se lo prohíbe los artículos 117 y 118 de la Carta Magna, ni se lo reserva expresamente a la Federación el artículo 73 del mismo ordenamiento legal.

La fracción X, de este último artículo establece que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República, entre otros, sobre comercio. Por su parte, la fracción XXIX, de tal artículo dispone que el Congreso



tiene facultad para establecer contribuciones, entre otras, sobre el comercio exterior. Luego entonces, parece ser que la legislación general de comercio, es decir, el Código de Comercio, es algo propio de la Federación, así como las contribuciones relacionadas con el comercio, pero el exterior. Respecto de las demás contribuciones que estén relacionadas con el comercio pero no exterior no establece reglas, luego entonces, aplicamos el artículo 124 constitucional y como no está expresamente reservado a la Federación, pueden los Estados establecer contribuciones al respecto.

Luego viene lo que nos ilustra en el caso: juegos con apuestas y sorteos. Resulta que la fracción XXIX, que se refiere a las contribuciones, no tiene ni una sola fracción que hable de juegos con apuestas y sorteos; parecería que aquí ya queda resuelto el problema.

Quienes piensen que la fracción X, del artículo 73 incluye todo lo que tenga que ver con esas materias, aún las contribuciones, estimarán que se da la invasión, pero tendrán que encontrar el porqué de la existencia de la fracción XXIX, y el porqué de que en ella algunas cosas se repiten y respecto de otras no se dice nada. Aquí está la consistencia o la inconsistencia de argumentos, pues cuando son rígidos en un aspecto de pronto se tienen que volver elásticos en otro.

La fracción X, del artículo 73 de la Constitución, señala que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros. Esta materia ya ha sido materia de discusión. En la fracción XXIX de este mismo artículo, dispone que aquél tiene facultad para establecer contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

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 un problema de 2% de nóminas de un impuesto local; y hasta donde mi memoria me lo permite, recuerdo que la propuesta mayoritaria de la Corte fue en el sentido de que no se estaba ni en la fracción X, ni en la fracción XXIX.

La séptima materia a la que se refiere la fracción X, del artículo 73 de la Carta Magna es energía eléctrica y nuclear. La fracción XXIX de este artículo dispone que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica. Por lo que toca a esta materia, a través de cualquiera de los caminos que pudiéramos tomar llegaríamos

a la conclusión de que es algo que se reserva la Federación, incluso en cuanto a contribuciones se refiere, ya que ambas fracciones lo contemplan.

Así, hablando de materia tributaria, quienes aceptan que todo está incluido en la fracción X de dicho precepto, por este camino, pueden afirmar que la materia de energía eléctrica es facultad exclusiva del Congreso de la Unión; pero también pueden hacerlo utilizando la fracción XXIX.

Seguramente, la explicación que darían sería: "Es que en estos casos el Poder Reformador quiso que no hubiera lugar a duda y por si no quedaba claro con la X, lo reafirma con la fracción XXIX, para hacer énfasis en que en esa materia de ningún modo pueden establecerse contribuciones."

La fracción X del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental dispone que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República entre otros sobre leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 de la Constitución. Sobre esto, no hay correspondencia en contribuciones.

Tal fracción X termina aquí, en cambio, la fracción XXIX continua; aquélla, además alude a servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, a producción y consumo de tabacos labrados, a gasolina y otros productos derivados del petróleo, a cerillos y fósforos, a aguamiel y productos de su fermentación, a explotación forestal, a producción y consumo de cerveza.

Ustedes habrán advertido que quizás en la discusión de este tema haya podido resultar novedosa 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.

Vivimos en un régimen federal en principio, y esto aún obedece a la doctrina del federalismo la cual dispone que todo corresponde a los Estados, pero en virtud del Pacto Federal, surge la Federación y a ésta se le van a otorgar ciertas atribuciones expresas, porque lo que no se lo otorgue expresamente, literalmente, el artículo 124 constitucional, se entiende que los Estados no se lo quisieron otorgar.

Preferir el federalismo no significa que se esté en contra de la Constitución. Preferir el federalismo, es preferirlo a interpretaciones que de algún modo pensemos que se alejan del artículo 124 de la Constitución y que

so pretexto de toda una serie de divisiones académicas de lo que es concurrente, de lo que es implícito, de lo que es esto y esto otro, de pronto se aparten de lo que se sigue de los preceptos. Este artículo para mí, es tan suficientemente claro que, pienso, ni siquiera admite discusión.

No incurriré en descortesía al leer el contenido de las tesis que la Suprema Corte ha establecido sobre esta materia, les leeré únicamente sus rubros:

"**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.**"; "**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, PUBLICADA EL DOCE DE OCTUBRE DEL MISMO AÑO)**"; "**AUTOMÓVILES, IMPUESTO SOBRE LA TENENCIA O USO DE. CONCURRENCIA CONTRIBUTIVA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. (CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**". 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 ésta, esté prohibiendo que los Estados establezcan esas contribuciones, y en todo lo demás concurrencia impositiva, ¿por qué?, porque el artículo 124 constitucional lo ordena, por lo menos desde el punto de vista de mi interpretación.

Otra de las tesis que cito en mi proyecto es: "**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 a que la materia tributaria nada tiene que ver con la reglamentación del artículo 123 constitucional; cuestión esta última que indiscutiblemente está reservada a la Federación.

Otras de las tesis que cito son: "**SEGUROS, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INSTITUCIONES DE, NO ES EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN. (LEY DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCAN-**

TILES PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS)."; y "SEGUROS, FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INSTITUCIONES DE. LEY DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS.". Esta tesis es muy interesante porque el rubro contradice a la anterior. Si les leyera esta tesis advertirían que el noventa y ocho por ciento de ella explica que las contribuciones están reguladas por la fracción XXIX, del artículo 73 de la Ley Fundamental, y no por su fracción X. Por tanto 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 sino que tal facultad exclusiva encuentra su fundamento en la fracción XXIX, punto 3o., 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 si no hubiera expresado estas ideas en torno de un tema de extraordinaria importancia, que tiene que ver, no sólo, y en esto radica la importancia de la decisión del Pleno de la Suprema Corte, 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, sino con todo el sistema tributario.

Es un tema trascendental y estoy seguro de que los once integrantes de este Pleno sabemos que una de las obligaciones de toda ciencia, y en particular de la ciencia del derecho (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 AGUINACO ALEMÁN:** Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Siento la obligación de tener el día de hoy una participación, ya que como ustedes recordarán, cuando este asunto se presentó a nuestra consideración, yo fui el que pedí su aplazamiento para hacer un mejor estudio, en tanto que efectivamente en ese momento y los anteriores a su discusión, desde mi punto de vista, se estaban abordando temas mucho muy importantes. Creo que lo hemos reconocido todos, no ha sido novedad la magnitud del asunto.

Con posterioridad me permití hacer llegar a ustedes un brevísimo estudio en contra del proyecto con nuestra posición, considerando que sí hay invasión de la esfera federal. Esto se ha venido discutiendo. Para este momento ya hemos escuchado el punto de vista del Ministro Góngora Pimentel y tenemos conocimiento de las adiciones que propone, aparte de los razonamientos que se vierten en el proyecto en sí mismo. Ahora hemos escuchado las razones del señor Ministro Azuela Güitrón; de esta suerte, siento compromiso de hacer alguna expresión adicional a lo que ya ustedes conocen en relación con mi posición en este tipo de asuntos.

Lo voy a hacer en una forma muy breve y sintética, con argumentos, tal vez sencillos, que por lo mismo pudieran ser observados con mayor facilidad; quizá no tendrán la gran fuerza de los argumentos diversos que se han expresado en esta ocasión, el día de hoy, pues son argumentos muy sencillos, pero que a mí me convencen mucho; no desprovistos de fuerza constitucional o de encontrar sustento en lo que ya hemos expresado en relación con las facultades expresas, implícitas, coincidentes, concurrentes, etcétera, a las cuales hemos hechos referencia.

Parto de esta expresión, insisto, sencilla y hasta rudimentaria: la fracción X del artículo 73 constitucional establece como facultad exclusiva del Congreso el legislar en toda la República sobre juegos con apuesta y sorteos; éste 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 únicamente a través de leyes, nada más. ¿Qué clase de leyes en cuanto a su materia? tributarias desde luego; ¿en qué materia serían éstas?, entre otras podrían ser en materia de juegos con apuesta y sorteo, pero al fin leyes. Si todo lo que se involucra con legislación es competencia únicamente del Congreso, entonces, esto es materia federal.

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

¿Cuáles son las razones que sustenta mi manera de pensar? Son las siguientes. Sabemos nosotros que pudiera pensarse que los elementos esenciales de los tributos han sido rebasados por los que tradicionalmente se decía que había; ya no nada más hablamos de sujeto, objeto, base y tasa, también hablamos de fines de los tributos. Creo que el Constituyente no quiso siquiera correr el riesgo en ciertas materias y estableció limitaciones a la potestad tributaria de los Estados; no exclusivamente, es mi punto de vista, en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, 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, el riesgo que, desde mi punto de vista, no quiso correr el Constituyente, fue 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; quiso entonces que ésta la 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 de los Estados, enfocándola desde la perspectiva de que esa limitación se establece mediante reserva expresa de materias, en lo general en la fracción X del artículo 73 de la Carta Magna, y en lo particular en la fracción XXIX, de dicho precepto legal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor presidente.

Me solazo escuchando al Ministro Azuela Güitrón, 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 él como los diez Ministros restantes vamos a poder dormir hoy muy bien.

El desarrollo de su muy depurada técnica nos evidencia la norma ideal, y 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 y prolongada exposición para encontrar 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 de la Ley Fundamental; sin embargo, pienso que el lenguaje y los conceptos definidos nos van a evitar el yerro a que estamos propensos todos los seres humanos por la falta de identificación de la palabra con la idea.

Así, y apreciando, desde luego, las exposiciones también muy brillantes que nos han hecho, en un escrupuloso estudio muy bien documentado el señor Ministro Góngora Pimentel, y en un sintético estudio, también muy bien expresado el señor Ministro Silva Meza, que contiene razones sobre el tema para mí muy persuasivas, no puedo dejar, fundamentalmente para darle sustento al voto que pronunciaré, de tratar de conceptualizar los términos constitucionales, parafraseando alguna doctrina sobre estos conceptos, en forma muy esquemática; para finalmente concluir 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. Precisamente el artículo 124 constitucional, que contiene el principio federalista, como bien nos decía el señor Ministro Azuela Güitrón, nos dice que las facultades expresas son las que se otorgan a la Federación, quedando prohibido su ejercicio a los Estados. Esta es la regla genérica que surge de tal precepto.

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. Esto, desde luego, ha sido origen y fuente de muchas confusiones. Aquí no, aquí el centro se autolimitó; los Estados libres y soberanos como tales no existían, fue una concesión del centro hacia los Estados; no fue como en

otros países, en donde realmente se federaron Estados libres y soberanos, y sus facultades totales las automutilaron en pro de la Federación.

Las facultades que genéricamente el artículo 124 de la Constitución expresamente dice que deben 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. Así vemos que existen facultades explícitas, que son precisamente las previstas en esa enumeración limitativa con absoluta claridad; que existen facultades implícitas, que son las que necesariamente tienen que utilizarse para poder ejercitar las facultades explícitas, es decir, los medios con valor instrumental, necesarios para poder ejercer las facultades explícitas, y esa es la razón de ser de la fracción XXX, del artículo 73 de la Carta Magna.

Por otro lado, vemos que existen facultades que coinciden; son aquéllas que la Ley Fundamental permite que se ejerzan en forma simultánea, tanto por la Federación como por los Estados, y versan sobre el mismo contenido o ámbito material. Ejemplos: la fracción IV, del artículo 31 constitucional, y la fracción VII, del artículo 73 del mismo ordenamiento legal; pero compréndase, 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, previstas, como bien nos lo dijo el señor Ministro Azuela Güitrón, en el último párrafo del artículo 117 constitucional. Estas mismas facultades coincidentes, se encuentran en la materia de la jurisdicción dual, previstas en la fracción I, del artículo 104 de la Constitución.

Otro 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 de la Carta Magna, la Federación queda facultada para legislar sobre salubridad general, los Estados quedan facultados para legislar sobre salubridad local. Si conforme a la fracción XVII, de dicho precepto, 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 3o. constitucional, prevé la distribución de la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. En estos ejemplos hay entonces una coexistencia de competencia.

También existen facultades concurrentes, pero ¿nuestra Constitución las prevé?, 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 también pensar en las facultades reservadas. Son aquellas que por efecto del artículo 124 de la Ley Fundamental, conservan los Estados para su ejercicio, en tanto no han sido conferidas a la Federación mediante ninguna de las facultades antes señaladas. 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 que es una facultad expresa y explícita. En la síntesis del proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón, 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 que, técnicamente, la cuestión está mal formulada por no 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 Pimentel seguramente con diferentes palabras, a la especie de legislar en materia de contribuciones, en el caso concreto a la especie de 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 del silogismo, legislar en materia de contribuciones sobre los juegos con apuestas y sorteos es una facultad expresa y 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 presentado el señor Ministro Azuela Güitrón, la habría señalado tal como sí lo hace con las materias de combate al alcoholismo y de jurisdicción dual, que sí constituyen facultades coincidentes.

Para motivar su conclusión señala que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, cobra sentido porque para él es facultad exclusiva de la Federación en materia tributaria sólo aquello que menciona dicha fracción. Francamente no coincido con esa lectura.

El párrafo subsiguiente de dicho precepto nos dice: "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;...".

¿Qué nos está diciendo el inventario de materias que se listan como facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones, en el punto 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional?, 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 de éstas se diera una participación por imperio de la Constitución a las entidades federativas, y respecto de una de éstas, energía eléctrica, a su vez se redistribuyera 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 artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se nos está diciendo en el proyecto ni más, ni menos, que éstas son las únicas materias que competen a la Federación en forma exclusiva en cuestión tributaria. ¡No!, creo que debemos recapitular y ver que lo que realmente nos están diciendo las fracciones IV, del artículo 31, y VII, del artículo 73 constitucionales, es que existe una coincidencia en tanto la Federación y los Estados pueden gravar el mismo ámbito material y pueden legislar sobre él, pero no que todas las materias reguladas sean precisamente coincidentes, a excepción de lo previsto por la fracción XXIX, del artículo 73 de la Carta Magna.

Esta lectura 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 y esto no puede ser así,

pues propiciaría, como bien nos lo hizo ver el Ministro Góngora Pimentel, el más terrible de los desconciertos por traslapación de atribuciones. Esto no lo puedo aceptar.

La lectura que acabo de hacer, tiene el fin primordial de justificar la manera en que votaré.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Ortiz Mayagoita.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. A mí, sí me convence el proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón; ya lo había dicho en la anterior ocasión en que esto se discutió.

Del documento que nos presenta el señor Ministro Góngora Pimentel me llamó la atención su conclusión quinta en la que asienta que la Corte perdería aún más la brújula si aprobamos esta resolución. Creo que la Corte no ha perdido la brújula, ni puede perderla porque nosotros somos la brújula, estamos movidos por un 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. Estamos resolviendo un problema concreto conforme al principio de congruencia y coherencia al que ya aludió el señor Ministro Azuela Güitrón y debemos tomar en cuenta que el criterio que nos propone es útil para resolver una serie de problemas en los que está en juego, precisamente, la atribución impositiva de las entidades federativas.

Brevemente quiero abundar en alguna sugerencia que hice al ponente. A fojas 44 a la 46 se encuentra transcrita una tesis 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.

Comparto lo argumentado en esta tesis, sin embargo, en la página 45, último párrafo, se pretende dar el concepto de facultades concurrentes y al hacerlo solamente se comprende en este concepto una especie de las facultades de este tipo; 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 así sucedió en algunas entidades de nuestra República, pero ésta es solamente una especie de facultades concurrentes; otra diferente, es la calificada como coincidente o coexistente, es la que establece el artículo 104 de la Ley Fundamental, en el sentido de que cuando las controversias afecten intereses particulares, pueden conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales del orden común.

Decía 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. 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 esta otra especie se incluya en la denominación de facultades concurrentes y también las que como tales define el artículo 73 de la Constitución, en su fracción XXIX-C, que dice: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-C. 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,...".

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 estas 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 establece la coincidencia o coexistencia de atribuciones de la Federación y los Estados, para gravar las mismas fuentes de ingresos.", bueno, 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 o del Estado y 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, 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 cuando en la fracción X, del artículo 73 de la Carta Magna, se faculta al Congreso para legislar sobre determinadas materias, ello está comprendiendo también la exclusiva facultad de imponer gravámenes sobre esas materias, desde mi punto de vista, es casi derogatoria de la fracción XXIX de dicho precepto legal. La convierte en un texto totalmente inútil.

Al respecto el señor Ministro Aguirre Anguiano da una razón en su exposición afirmando que lo que en tal fracción se quiso decir es que sobre estos gravámenes los Estados tendrán una participación obligatoria. Creo que eso habría sido muy fácil decirlo, si esa fuera la única intención, sin la expresión de que son facultades exclusivas de la Federación las de gravar esas fuentes. Por la importancia del proyecto creo que debe publicarse la sentencia, en caso de aprobarse, en su integridad. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Señor Ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente. Creo que estamos en presencia de uno de los asuntos más importantes que podemos resolver, ya los puros precedentes de estas sesiones lo demuestran.

Se ha diferido varias veces el asunto; entre tanto, se han transcrito y se han puesto a disposición de los Ministros, diferentes notas y contranotas. No cabe duda de que el asunto lo amerita. Ya en la sesión pasada se empezó a discutir con más cercanía, con más cuidado y con más profundidad el asunto; sin embargo, todavía en esta segunda sesión estamos sobre el mismo problema; pero ¡bien vale la pena!

Ya se dijo antes todo lo interesante y lo importante que se puede decir; me atrevo a tomar la palabra fundamentalmente para expresar mi punto de vista y fundar mi voto.

Estamos como Jueces en una posición muy difícil de solucionar: determinar si una cierta materia es competencia tributaria de la Federación o de los Estados, dado que ello tiene sus problemas, 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 este tipo de asuntos.

Ya hemos tenido, por ejemplo, aquí, a propósito de esta fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que habla de impuestos especiales sobre energía eléctrica, algunos asuntos que pueden parecer desconcertantes. Recuerdo que hemos visto algunos impuestos establecidos por los Estados, en beneficio de los Municipios, unos les llaman impuestos, otros les llaman derechos, por alumbrado público. Este tipo de tributos se acostumbra cobrar como un porcentaje del débito por el consumo de la energía eléctrica del que la contrata, de tal manera que en el recibo viene un pago por energía eléctrica que es federal y además una sobre cuota proporcional por el alumbrado público.

Recordemos que en estos casos la Suprema Corte de Justicia ha dicho que pese a que se trata de un derecho de alumbrado público municipal, es inconstitucional, porque la técnica en el establecimiento de los elementos del tributo, da por resultado que, en realidad, lo que se esté gravando, pretendiendo un derecho por el alumbrado público, en realidad sea la propia prestación de la energía eléctrica; esto viene a complicar todo y la Corte ha concedido el amparo, pese a la nominación formal, digámoslo así, del 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, aparentemente de manera formal, estamos en presencia de un impuesto predial, pero la técnica, el establecimiento de los elementos del tributo, evidencia que estamos en presencia, en realidad, materialmente, de un impuesto sobre la producción ejidal que no puede ser gravado localmente porque es materia propia de la Federación.

Resulta entonces así que nos encontramos continuamente con este tipo de problemas. Incluso acabamos de resolver, relativamente hace poco tiempo, un asunto en donde se impugnaba un impuesto sobre nóminas del que se quejaban las instituciones de crédito. Dice el artículo 73, fracción XXIX, punto 3o., que corresponde exclusivamente a la Federación establecer contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. Al respecto la Corte resolvió en el sentido de que el impuesto el tributo estatal del que se venían quejando las instituciones de crédito, era constitucional, porque no había que interpretar literalmente el contenido de ese punto 3o.; se hizo una interpretación de carácter histórico y se llegó a la conclusión de que esta ley tributaria era constitucional.

Todo esto lo digo señores Ministros, con la idea de reflejar ante ustedes, el problema en que se encuentra uno en el momento de resolver; porque

las cosas no son tan sencillas como parecen. Uno quisiera que efectivamente la interpretación fuera de tal manera clara, 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.

A lo largo de los asuntos que se han presentado y de los estudios que se nos han circulado, veo que las exposiciones del Constituyente y 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 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. A los criterios de ella se deben temas jurisprudenciales que subsisten actualmente, quizá moderados o un poco modificados, pero existen.

La jurisprudencia nos dice que tratándose 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; en segundo lugar, las limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta a la Federación 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 lo reitero, 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, a lo mejor de allá se tomó, sino en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de México.

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 31, fracción IV, de dicho ordenamiento legal.

Dice el artículo 73, fracción VII: "Artículo 73. El Congreso tienen facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;...", pero además, el artículo 31, establece con toda precisión que esta facultad no solamente la tiene la Federación, sino también los Estados. Dice al respecto: "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: IV. 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 estos dos preceptos y por otro lado el artículo 124 también constitucional, necesariamente se tiene que llegar a la conclusión de que de manera general, ambos, los Estados y la Federación, tienen facultades para establecer contribuciones. Por esas razones, y no gratuitamente, la Suprema Corte de Justicia ha establecido 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".

Además de esta concurrencia, que me atrevo a denominar como general, hay otras varias que son expresas y a las que se han referido los Ministros Góngora Pimentel y Azuela Güitrón, tales como en materias de educación, salubridad, ecológica, etcétera; son pues diferentes tipos de concurrencias.

En materia tributaria obviamente también hay determinados impuestos de la Federación, los cuales también tienen oportunidad de establecerlos los Estados de la República. Lo que pasa es que han ido evolucionando estos principios en concordancia con las necesidades que se van actualizando. 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, cuál es la situación en que nos encontramos, en lo que se refiere ya concretamente a la cuestión que estamos examinando.

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, del artículo 73 de la Ley Fundamental, los encontramos también en la fracción XXIX de dicho ordenamiento normativo, no en todos los casos, pero se están repitiendo. El Ministro Azuela Güitrón nos leyó y nos las fue comparando en un cuadro muy interesante, que ojalá incluyera en lo esencial dentro del proyecto. Creo que ningún caso ten-



dría que en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, el Constituyente, el Poder Reformador, fuera agregando materias, si como interpretan los señores Ministros que se oponen al proyecto, ya están dentro de las de la fracción X, de dicho precepto.

Mencionaba el señor Ministro Aguirre Anguiano, el último párrafo de esta fracción 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 XXIX del artículo 73 de la Constitución, nos percataremos 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 otra, en el punto 5o. 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 ésta, 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. Es la intención que se le ha dado desde hace mucho tiempo: hacer participar a los Estados y también a los Municipios de todos estos impuestos, porque todavía hoy en día la Federación tiene 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.

Precisamente esto es lo que 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 se restringe más la economía de los Estados y crece la Federación a costa de las facultades que les pueden corresponder a los Estados. Esto, que más que argumento jurídico es de tipo práctico, de finalidades, tampoco debe pasarnos inadvertido. En estas condiciones votaré en favor del proyecto, suplicándole también al señor Ministro ponente que llegado el momento, si es que pasa el proyecto, se aumente, se adicione con algunas de

las razones que se han dado aquí; y de no pasar, se aumenten en el voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor presidente. Seré muy breve, lo avanzado de la hora no permite más. Solamente quiero con esta intervención zanjar cualquier duda de lo que he dicho y hacer una pequeñísima argumentación respecto de la lectura que dio el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, concretamente a la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Carta Magna.

Yo afirmé que las facultades concurrentes fueron 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.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia, nos decía que esta concurrencia está en el texto constitucional; en la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Ley Fundamental. Yo veo que esta concurrencia está no sólo en esa fracción XXIX-C, sino también en la XXIX-G y en otras partes de esa fracción XXIX de que estamos hablando. En ellas se menciona la concurrencia, sí, nada más que hay que ver qué es lo que dice enseguida; esta fracción dispone: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-C. 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,...". 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 estoy 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 éstas no nos dice que haya concurrencia alguna. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Hago uso de la palabra, primero, para exponer un argumento y luego para manifestar algo relacionado con las proposiciones de los Ministros Ortiz Mayagoitia y Díaz Romero.

Mi argumento es el siguiente: no sé si con el afán de realización futura de federalismo que se ha apuntado, si con imitación lógica, o extralógica, con lo que haya sucedido históricamente, pero uno de los postulados básicos de nuestro sistema constitucional es el federalismo, y éste radica como una especie de constitución programática; trabajar en la línea del fortalecimiento de los Estados, aunque históricamente esto no haya sucedido, pero desde el momento en que está en la Constitución, se convierte en una tarea que se debe llevar a cabo: respeto al federalismo. De esta forma lo que se haga para disminuir a los Estados va en contra de lo que es a partir de 1917 toda esta trayectoria: buscar que los Estados sean autónomos, que cuenten con suficientes recursos y tengan fuentes tributarias.

Recuerden ustedes que incluso, una de las serias críticas que se dio a los convenios de coordinación fue precisamente que disminuían la autonomía de los Estados y que se traducían un poco en comprar su autonomía a cambio de las participaciones que les iba a entregar la Federación.

Participar en reuniones de tesoreros de los Estados me permitió percibir lo que es la centralización financiera a través de disminuir a los Estados y fortalecer a la Federación, así como lo que es trabajar en favor del federalismo: 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 la de 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 estuve a punto de suprimir de mi proyecto toda esa disquisición doctrinal de facultades, pero quise respetar el proyecto que formuló el secretario de estudio y cuenta encargado; también procuré respetarle ese dictamen del que se ha hablado tanto, 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, puedo cambiar de opinión y suprimirlo o modificarlo, sin embargo, si el señor Ministro Ortiz Mayagoitia está de acuerdo, preferiría poner énfasis en la proposición del Ministro Díaz Romero: irnos directamente al artículo 124 de la Carta Magna y en general a la exposición verbal que traté de hacer, eliminando todas estas derivaciones que son de corte académico, y por lo mismo, sumamente polémicas en cuanto a denominaciones de facultades en uno y en otro sentidos. Si llegara a aprobarse el proyecto, desde luego, me comprometo a circular posteriormente el engrose para ver si están de acuerdo los que pudieran apoyarlo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Quiero despejar toda duda. Mi actitud congenia absolutamente con el federalismo.

Al reservar el artículo 124 de la Constitución al Congreso de la Unión, a las autoridades federales algunas facultades expresas está dejando un camino, más ancho que Castilla para que los Estados puedan crear los tributos que les plazcan y sobre las materias que les plazcan, conectando, desde luego, la fracción VII del artículo 73, con la fracción IV del artículo 31, del citado ordenamiento normativo.

No sé cómo se hizo un inventario en algunas tesis de la Corte en donde se habla de 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 MINISTROS PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN:** Señor Ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias. Se está sugiriendo tal vez una posición en el sentido de que, según resulte esta votación, quienes voten en un sentido estarán a favor del federalismo, y quienes voten en otro estarán en contra del federalismo. Esto no es así, ya que el voto en contra no tiene ese objetivo; estamos hablando solamente de un problema importante donde se mezclan las facultades; de un problema de invasión de esferas. Desde luego, que todos, absolutamente todos, lo ha dicho el señor Ministro Aguirre Anguiano, estamos orientados a vivir en un Estado federal, a fortalecer el federalismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: A mí me toco vivir el cambio de criterio de la Suprema Corte. Cuando era secretario, comenzó a quitar facultades de la fracción X del artículo 73 de la Ley Fundamental, 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 el arreglar los problemas nacionales en esa forma y abrir a los Estados, ya que no lo hace el legislativo, mayor posibilidad de recaudar fondos, pero con esta actitud la Corte se está convirtiendo en Poder Legislativo y no está actuando como Poder Judicial. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Perdón por meter el tema del federalismo, pero el Ministro Aguirre Anguiano lo sacó a relucir. Él dijo que históricamente no somos una sociedad federalista, sino que la Federación fue la que teniendo todo se despojó de algo para entregarlo a las provincias, bueno, pero finalmente, jurídicamente hay Estados miembros de la Federación y por ello fue que introduce el tema de defensa del federalismo, porque a mí me pareció que el planteamiento contrario a mi proyecto sí va en contra de éste; pero qué bueno que se ha precisado que todos somos federalistas. Gracias.

### VOTACIÓN

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Estando suficientemente discutido el proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón, tome señor secretario la votación de acuerdo con las modificaciones que ha aceptado introducir a aquél.

C. 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 Anguiano.

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

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 Anguiano.

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.

C. 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.

### **DECLARATORIA**

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: 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 resultado primero de esta ejecutoria.

Se turna este asunto para engrose al señor Ministro Aguirre Anguiano. ¿Está usted dispuesto a hacer el engrose en los términos en que sostuvo su voto y en los términos de los señores Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza?

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Considero que debe hacerse voto particular, incluso de minoría, e invito a los que votaron en la otra posición a que se le unan.

Dije que el proyecto era para mí sólo eso "un proyecto". Voy a decir brevemente lo que para mí es un voto particular. Este no tiende a debilitar la decisión mayoritaria porque ésta es una decisión tomada que todos debemos respetar, simplemente deja ver que aquella decisión fue suficientemente meditada por la mayoría, porque se abordaron los temas debatibles, se tomaron en consideración y, no obstante ello, 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 AGUINACO ALEMÁN: Muy bien. Por lo avanzado de la hora, se levanta la sesión.

Se levantó la sesión a las catorce horas con cincuenta y cinco minutos.

# Sentencia

AMPARO EN REVISIÓN 137/95. QUEJOSO: ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN SUPERIOR, A.C. MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO. SECRETARIO: ROBERTO LARA HERNÁNDEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecisiete de abril de mil novecientos noventa y siete.

## VISTOS, y RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, Aarón Jesús Escobar Jiménez, en representación de Enseñanza e Investigación Superior, A.C., solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se especifican:

"IV. A. Del Congreso Local del Estado de Guerrero, se reclama: La inconstitucionalidad de los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, que integran el capítulo IV, intitulado: 'Impuesto sobre Loterías, Rifas y Sorteos.'—IV. B. Del Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, se reclama: La sanción, promulgación y publicación de las disposiciones que se señalan como inconstitucionales en el apartado que antecede y la aplicación de las mismas en perjuicio de la parte quejosa.—IV. C. Del secretario general de Gobierno del Estado de Guerrero, se reclama: El refrendo correspondiente para la promulgación y publicación de las disposiciones que hoy se atacan como inconsti-



tucionales, así como la aplicación de las mismas en perjuicio de la quejosa.—IV. D. Del secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero, se reclama: La aplicación en perjuicio de la quejosa de los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, que hoy se impugnan como inconstitucionales, en los casos que se detallan en el punto siguiente:—IV. E. Del administrador fiscal Estatal Número Uno, se reclama: La aplicación en perjuicio de la quejosa de los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, que hoy se impugnan como inconstitucionales, en los siguientes casos: 1.— En relación con el sorteo efectuado por mi representada el 26 de marzo del año en curso, las liquidaciones que tanto por concepto de impuestos de 3,123 boletos, con un precio unitario de N\$180.00 (Ciento ochenta nuevos pesos 00/100 M.N.), vendidos en el Estado de Guerrero, haciendo una liquidación total de N\$40,755.15 (Cuarenta mil setecientos cincuenta y cinco nuevos pesos 15/100 M.N.), como por concepto de impuestos en lo referente a los premios y obsequios entregados a residentes en el Estado de Guerrero, con una liquidación total de N\$5,866.12 (Cinco mil ochocientos sesenta y seis nuevos pesos 12/100 M.N.).—2.— En lo que se refiere al sorteo que celebrará mi representada en el mes de junio del año en curso, la orden para otorgar garantía especial para el cumplimiento, para el pago de impuestos por la venta de boletos que se está realizando dentro del territorio del Estado de Guerrero.—IV. F. Del notificador ejecutor, C. Francisco René Ortega Orbe, se reclama: La prosecución del procedimiento administrativo de ejecución, aplicando en perjuicio de la quejosa los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, que hoy se impugnan como inconstitucionales, para hacer efectivas las liquidaciones referentes al sorteo celebrado el 26 de marzo, mismas que él personalmente notificó a mi representada.—IV. G. De todas la autoridades señaladas como responsables, se reclaman: Los efectos y consecuencias de sus actos reclamados."

SEGUNDO.—La parte quejosa señaló como antecedentes de los actos reclamados los siguientes:

"1.- Mi representada, Enseñanza e Investigación Superior, A.C., realiza al año diversos sorteos con la finalidad de apoyar económicamente al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.— 2.- Con fecha 28 de diciembre de 1993, la Secretaría de Gobernación otorgó a mi representada los permisos para organizar los siguientes sorteos: el número 'B'-296-93, con vigencia del 1o. de enero al 26 de marzo de 1994, Anexo 2., y el número 'B'-400-93, con vigencia al 24 de junio del mismo

año mencionado, Anexo 3.— 3.- Con fecha 14 de septiembre de 1993, en cumplimiento a lo estatuido por el artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, mi representada pagó por concepto de la participación correspondiente a la Secretaría de Gobernación, en cuanto al sorteo a que se refiere el permiso No. 'B'-296-93, la cantidad de N\$468,000.00 (Cuatrocientos sesenta y ocho mil nuevos pesos, 00/100 M.N.), Anexo 4.— 4.- Con fecha 28 de diciembre de 1993, en cumplimiento a lo estatuido por el artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, mi representada pagó por concepto de la participación correspondiente a la Secretaría de Gobernación, en cuanto al sorteo a que se refiere el permiso No. 'B'-400-93, la cantidad de N\$468,000.00 (Cuatrocientos sesenta y ocho mil nuevos pesos, 00/100 M.N.), Anexo 5.— 5.- Con fecha 2 de abril del año en curso mi representada, a través de la declaración correspondiente, Anexo 6, pagó el impuesto sobre la renta causado por los premios entregados a los agraviados y colaboradores del sorteo relativo al permiso No. 'B'-296-93, entre los que, desde luego, se encuentran aquellos agraciados y colaboradores que residen en el Estado de Guerrero. En total el pago de referencia fue por N\$2'817,594.00 (Dos millones ochocientos diecisiete mil quinientos noventa y cuatro nuevos pesos, 00/100 M.N.).— 6.- Con fecha 1o. de mayo del año en curso, mi representada, a través de la declaración correspondiente, Anexo 7, pagó el impuesto sobre la renta que causarían los premios que se entregarán a los agraciados y colaboradores del sorteo relativo al permiso No. 'B'-400-93, entre los que, desde luego, se encuentran aquellos agraviados y colaboradores que residen en el Estado de Guerrero. En total el pago de referencia fue por N\$1'690,503.00 (Un millón seiscientos noventa mil quinientos tres nuevos pesos, 00/100 M.N.).— 7.- Con fecha 19 de abril del presente año, el notificador ejecutor de la Administración Fiscal Estatal Número Uno, señalada como responsable, entregó a mi representada el citatorio para que el día 20 del mismo mes, exhibiéramos la documentación que acreditara el legal funcionamiento de la oficina que tiene en esta ciudad para venta de boletos de los sorteos que, como Anexo 8, original y dos copias simples, organiza mi representada, Anexo 8.— 8.- El día 20 de abril mencionado, mi representada ocurrió ante la Administración Fiscal Estatal Número Uno, en los términos de su escrito presentado en esa misma fecha, Anexo 9.— 9.- Con fecha 29 del citado mes, mi representada ocurrió nuevamente ante la Administración Fiscal Estatal Número Uno responsable, en los términos de su escrito presentado en dicha fecha, en el que hace saber el precio unitario de los boletos y la cantidad de cada uno de ellos, vendidos en el Estado de Guerrero, así como los premios a los participantes y obsequios a colaboradores con residencia en esa entidad federativa, Anexo 10.— 10.- En escrito fechado el 2 de mayo último,

nuevamente mi representada ocurrió ante la Administración Fiscal Estatal Número Uno responsable, solicitando que no se diera inicio al procedimiento administrativo de ejecución, Anexo 11.— 11.- El 24 de mayo pasado, se recibieron la notificación correspondiente a los contenidos (sic) de los oficios 6619 y 6620, suscritos por la titular de la Administración Fiscal Estatal Número Uno responsable, Anexo 12.— A través del oficio número 6619 mencionado, se notificó a mi representada las liquidaciones de impuestos referentes a la venta de boletos y a premios a participantes y obsequios a colaboradores residentes en el Estado de Guerrero, en relación con el sorteo efectuado el 26 de marzo, de acuerdo al permiso de la Secretaría de Gobernación 'B'-226-93. Siendo el total de la liquidación de impuesto por el concepto de venta de boletos N\$40,755.15 (Cuarenta mil setecientos cincuenta y cinco nuevos pesos, 15/100 M.N.) y el total del impuesto por los premios a participantes y obsequios a colaboradores de N\$5,866.12 (Cinco mil ochocientos sesenta y seis nuevos pesos, 12/100 M.N.). Por medio del oficio 6620, se requirió a mi representada para que otorgue garantía especial para el cumplimiento del pago del impuesto sobre la venta de boletos y sobre premios a participantes y obsequios a colaboradores en relación al sorteo que habrá de efectuarse en el mes de junio próximo, de acuerdo al permiso de la Secretaría de Gobernación No. 'B'-400-93."

TERCERO.—La parte quejosa estimó violados en su perjuicio los artículos 14, 16 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

CUARTO.—Mediante proveído de ocho de junio de mil novecientos noventa y cuatro, la Juez Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en la ciudad y puerto de Acapulco, a quien tocó conocer del asunto por razón de turno, admitió la demanda de garantías en cita, solicitó los informes justificados a las autoridades señaladas como responsables, dio la intervención que corresponde al agente del Ministerio Público Federal y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

QUINTO.—Seguido que fue el procedimiento por sus trámites respectivos, el veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro, la Juez Federal mencionada pronunció sentencia, la que terminó de engrosar el dieciséis de noviembre del propio año, en cuyos puntos resolutivos asentó lo siguiente:

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Enseñanza e Investigación Superior, A.C., contra los actos del Congreso Local, Gober-

nador Constitucional, secretario general de Gobierno, secretario de Finanzas y Administración, todos ellos del Estado de Guerrero, administrador fiscal Estatal Número Uno, notificador ejecutor, C. Francisco Ortega Orbe. Notifíquese personalmente."

En lo que aquí interesa, las consideraciones en que se apoyó la anterior determinación son las siguientes:

"Segundo.— El presidente de la Comisión Permanente del Congreso del Estado, el Gobernador Constitucional, el secretario general de Gobierno, el secretario de Finanzas y Administración, el administrador fiscal Estatal Número Uno y Francisco René Ortégón Orbe, notificador ejecutor de la Secretaría de Finanzas y Administración de Gobierno del Estado, en sus informes justificados, reconocieron la existencia de los actos que a su turno les fueron reclamados, suficientes para tenerlos por acreditados, al tenor de la tesis de jurisprudencia número 994, bajo la voz: 'INFORME JUSTIFICADO AFIRMATIVO.' visible en la página mil seiscientos trece de la Segunda Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* que dice: 'Si en él confiesa la autoridad responsable que es cierto el acto que se reclama, debe tenerse éste como plenamente probado, y entrarse a examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto.'—Tercero.—Los conceptos de violación dicen: (se transcriben).—Cuarto.—El primer concepto de violación es infundado. En efecto, contrariamente a lo que alega la persona moral disconforme, los artículos 27 al 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero no son violatorios de lo que preceptúa el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho precepto constitucional establece: 'Artículo 73.- El Congreso tiene facultad ... X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.'— Lo que argumenta la peticionaria del amparo es que no obstante que la legislación sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos se reserva exclusivamente a la Federación, el Congreso del Estado estableció un gravamen, regulado por los artículos 27 al 34 de la Ley 513 de Hacienda del Estado, que son del tenor literal siguiente: 'Artículo 27.- Es objeto de este impuesto, la percepción de ingresos derivada de la celebración en el Estado de (sic) loterías, rifas y sorteos de cualquier clase, así como la obtención de premios como resultado de los mismos actos.'— 'Artículo 28.- Son sujetos del im-

puesto las personas físicas o morales que celebren los actos que se especifican en el artículo anterior, así como las que obtengan premio de dichos actos.’.— ‘Artículo 29.- El impuesto se causará de conformidad con la tarifa que establezca la Ley de Ingresos del Estado.’.— ‘Artículo 30.- Las personas físicas o morales que hayan llenado los requisitos que establezcan las leyes para la celebración de loterías, rifas o sorteos, estarán obligadas para los efectos fiscales: I. A dar aviso a la Secretaría de Finanzas o a sus oficinas recaudadoras en las formas aprobadas y dentro del término de 10 días contados a partir de la fecha en que se hayan llenado los requisitos mencionados, a menos que las loterías, rifas o sorteos se vayan a efectuar antes de ese plazo, caso en el cual el aviso se dará a más tardar el día anterior al señalado para su celebración. II. A otorgar a favor de la Secretaría de Finanzas o a sus oficinas recaudadoras, antes de efectuarse las loterías, rifas o sorteos, garantía especial para el cumplimiento de pago del impuesto. III. A proporcionar a los interventores que en su caso designe la Secretaría de Finanzas o sus oficinas recaudadoras, los libros, comprobantes y demás documentos que se consideren necesarios.’.— ‘Artículo 31.- El impuesto deberá ser pagado en las oficinas recaudadoras, a más tardar el día siguiente en que se haya efectuado la actividad gravada.’.— ‘Artículo 32.- Se exceptúan del pago de este impuesto: a) La Lotería Nacional así como los premios que la misma otorgue como resultado de sus sorteos. b) Las instituciones de carácter social o deportivo cuando en las escrituras constitutivas o en los estatutos de las mismas aparezca que no tienen carácter lucrativo, y siempre que los beneficios que se obtengan se destinen exclusivamente al sostenimiento de dichas instituciones.’.— ‘Artículo 33.- La Secretaría de Finanzas o sus oficinas recaudadoras, podrán nombrar un interventor para que ocurra a la celebración de las loterías, rifas o sorteos a efecto de obtener los datos necesarios para determinar el monto del impuesto.’.— ‘Artículo 34.- Si los premios que se ofrezcan en las loterías, rifas o sorteos no sean dinero, sino en bienes de cualquier especie; las personas que celebren estos eventos señalarán el valor de los bienes en los anuncios respectivos. Cuando la Secretaría de Finanzas o sus oficinas recaudadoras consideren que el valor fijado a dichos bienes no es el que comercialmente les corresponde, ordenarán que se valúen por medio de peritos, sirviendo el valor que éstos estimen como base para el pago del impuesto.’.— Interpretado aisladamente el dispositivo constitucional antes transcrito, podría pensarse que en el renglón de juegos con apuestas y sorteos, el Congreso de la Unión únicamente puede legislar para toda la República, pero analizándolo en forma concatenada con la fracción XXIX del mismo precepto constitucional, se llega a la conclusión de que en materia de contribuciones,

el Congreso de la Unión tiene la exclusividad de legislar en las siguientes materias: sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; sobre energía eléctrica; sobre producción y consumo de tabacos elaborados; sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo; sobre cerillos y fósforos; sobre aguamiel y productos de su fermentación; sobre explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Ahora bien, al efectuar exclusivamente la interpretación de las fracciones X y XXIX del artículo 73 invocado y no respecto del sistema general de distribución de la facultad impositiva, contenida en la fracción VII del referido artículo 73 y 124 constitucional, se estima que el Poder Constituyente otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar en materia general sobre sorteos y juegos con apuestas, entre otros aspectos, tal como sucede con la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1947, en la que señala en qué condiciones se pueden celebrar los sorteos, los casos en que la Secretaría de Gobernación otorga los permisos correspondientes para su celebración, las sanciones a que se hacen acreedores quienes no cumplen con lo dispuesto en dicha ley y las autoridades que las aplicarán. Consecuentemente, la legislación sobre la materia impositiva respecto de ese aspecto, no fue otorgada de manera exclusiva al Congreso de la Unión en materia federal, motivo por el cual, esa facultad también la pueden ejercer las Legislaturas Locales, por tratarse de un renglón impositivo en el que opera la concurrencia de la facultad de la Federación y de las entidades federativas para gravarla.—Atento lo anterior, y a lo que señala el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución General de la República, antes invocada, se llega a la conclusión de que como en materia de contribuciones el Congreso de la Unión tiene reservados aspectos exclusivos para legislar en materia federal, materias en las que las entidades locales y el Estado de Guerrero no pueden legislar para su provecho y, como, además, en esas materias reservadas que señala el precepto constitucional antes mencionado, no se incluye la de sorteos, es claro que el Congreso del Estado de Guerrero no está impedido para legislar, respecto de esa materia, para el Estado de Guerrero, motivo por el que al incluirse en la Ley 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, un impuesto para gravar la realización de sorteos en el Estado, no se viola lo que establece la fracción X del susodicho artículo 73 de nuestra Carta Magna. Cobra aplicación al caso, por analogía, la tesis publicada en la página 39 del *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época,

Tomo V, enero-junio 1990, Pleno y Salas, Primera Parte, cuyo tenor literal es el siguiente: '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.— Los artículos 38 y 40 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, que establecen el impuesto sobre la organización de loterías, rifas, sorteos y concursos no violan el artículo 73 de la Constitución General de la República. Del análisis de la fracción X del citado artículo se infiere que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos; pero, en cuanto a las contribuciones, la fracción XXIX del precepto constitucional antes citado señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar de forma exclusiva, sin que se incluya la de juegos con apuestas y sorteos. Consecuentemente, la facultad para gravar la organización de ese tipo de eventos no se otorgó exclusivamente a la Federación, por lo que dicha facultad también la pueden ejercer las Legislaturas Locales.'—En torno al segundo concepto de violación, cabe señalar que resulta inoperante, habida cuenta de que en él se sostiene que los preceptos reclamados violan lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental, pero los argumentos que se exponen no guardan relación jurídica alguna con el precepto constitucional aludido, además de que sólo se dice que los impuestos son exorbitantes y ruinosos y que al imponer nuevos gravámenes el Congreso del Estado, hace un tratamiento desigual a los iguales, pero se omite realizar, con razonamientos jurídicos, los motivos por los que así se considera, pues no son las razones de hecho sino las de derecho las únicas que pueden ser analizadas en el juicio de garantías y, en tales condiciones, siendo los conceptos de violación un requisito indispensable en el juicio de garantías, por ser el medio eficaz y único para establecer las violaciones que causan los actos que se reclaman, y al no existir éstos en contra del acto mencionado, deben desestimarse y no entrar a su estudio. Es aplicable al respecto, la segunda tesis relacionada con la jurisprudencia número 448, consultable en la página 786 de la Segunda Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, que reza: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.—El concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando, en el caso, que la ley impugnada, en los precep-

tos citados, conculca sus derechos públicos individuales. Por tanto, el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados, y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas.'—En mérito de lo expuesto, procede negar el amparo pedido.".

SEXTO.—Inconforme con la anterior resolución, Daniel de J. Nettel Mijangos, autorizado de la quejosa en términos de la segunda parte del párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo, interpuso recurso de revisión.— La Comisión de Gobierno y Administración de la anterior Suprema Corte de Justicia de la Nación, por auto de veinticinco de enero de mil novecientos noventa y cinco, admitió el citado recurso de revisión.— El agente del Ministerio Público Federal formuló pedimento solicitando se confirmara la sentencia recurrida.— Por auto de siete de marzo de mil novecientos noventa y cinco, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnó el presente asunto al Ministro Mariano Azuela Güitrón, para la elaboración del proyecto de sentencia respectivo.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver del recurso de revisión interpuesto, de conformidad con los artículos 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el recurso se encuentra interpuesto contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en que se reclama la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, subsistiendo en el recurso el problema de constitucionalidad.

SEGUNDO.—El recurrente hizo valer los siguientes agravios:

"Primero.—Parte de la sentencia que causa el agravio: El considerando cuarto, en la parte conducente que seguidamente se transcribe: 'Cuarto.— El primer concepto de violación es infundado. En efecto, contrariamente a lo que alega la persona moral disconforme, los artículos 27 al 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero no son violatorios de lo que preceptúa el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho precepto constitucional establece: «El Congreso tiene facultad: ... X. Para legislar en toda la



República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.» ... Interpretado aisladamente el dispositivo constitucional antes transcrito, podría pensarse que en el renglón de juegos con apuestas y sorteos, el Congreso de la Unión únicamente puede legislar para toda la República ... —Disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita. Las disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita son las contenidas en la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por indebida interpretación e inexacta aplicación, y el artículo 124 de la propia Carta Magna mencionada, por no aplicarlos al presente caso. Concepto del agravio. Resulta carente de toda verdad la pretensión de la *a quo* de establecer que la parte quejosa en el primer concepto de violación que expresó en su demanda de garantías, interpretó aisladamente la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, pues basta leer dicho concepto de violación para percatarse de que, entre otros razonamientos, en él expresamente se dijo: «Primero.—El Congreso Local del Estado de Guerrero, en el acto que se le reclama, viola en perjuicio de mi representada los artículos 124 y 73, fracción X, de la Constitución General de la República y la fracción I del artículo 47 de la Constitución de esa entidad federativa. En efecto, si la Constitución General de la República en su artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas por ella misma a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, debe interpretarse, *a contrario sensu*, que las facultades establecidas expresamente por la Constitución General de la República para los órganos de gobierno del Estado Federal, están establecidas en forma exclusiva y, por tanto, los órganos de gobierno de las entidades federativas no pueden ejercerlas, como correctamente lo establece el artículo 47, fracción I, de la Constitución Local del Estado de Guerrero. Si la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal establece que, entre otras materias, la relativa a sorteos es facultad del Congreso de la Unión, por ningún concepto el Congreso de alguna de las entidades federativas, como es el caso del Congreso Local del Estado de Guerrero, señalado como autoridad responsable, puede legislar sobre aspectos relativos a los sorteos ...». Por tanto, la *a quo* debió de haber estudiado el razonamiento expresado tal y como se planteó en la demanda de garantías, pues en el caso que nos ocupa resulta fundamental la administración de las disposiciones que en el primer concepto de violación se dejaron invocadas, ya que de lo contrario no sólo se violan en perjuicio de la parte

quejosa las disposiciones constitucionales señaladas, sino que también se induce a equívocos y confusiones, causando, con ello, el consiguiente agravio.'.— Segundo.—Parte de la sentencia que causa el agravio. El considerando cuarto en la parte conducente que seguidamente se transcribe: 'Cuarto.—El primer concepto de violación es infundado. En efecto, contrariamente a lo que alega la persona moral disconforme, los artículos 27 al 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero no son violatorios de lo que preceptúa el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho precepto constitucional establece: «El Congreso tiene facultad: ... X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.» ... Interpretado aisladamente el dispositivo constitucional antes transcrito, podría pensarse que en el renglón de juegos con apuestas y sorteos, el Congreso de la Unión únicamente puede legislar para toda la República, pero analizándola en forma concatenada con la fracción XXIX del mismo procedimiento (sic) constitucional, se llega a la conclusión de que en materia de contribuciones, el Congreso de la Unión tiene la exclusividad de legislar en las siguientes materias: sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; sobre energía eléctrica; sobre producción y consumo de tabacos elaborados; sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo; sobre cerillos y fósforos; sobre explotación forestal y producción y consumo de cerveza ...'.—Disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita. Las disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita, son las contenidas en la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por indebida interpretación e inexacta aplicación, y el artículo 124 de la propia Carta Magna mencionada, por no aplicarlo al presente caso. Concepto del agravio. No resulta correcto el criterio sustentado por la *a quo*, en el sentido de que si se analizan en forma concatenada las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, se llega a la conclusión de que únicamente en los temas mencionados en la última fracción citada, son los que en la materia de contribuciones tiene exclusividad el Congreso de la Unión para legislar. Por el contrario, si se aplica el principio que expresamente establece el artículo 124 de la Carta Magna, que reza que las entidades federativas

tendrán las facultades que no hayan sido delegadas expresamente por la propia Constitución General de la República a los poderes federales, se tiene que concluir que al estar establecido expresamente por el referido artículo 73, en su fracción X, de esa propia constitución, que: 'Artículo 73.- El congreso tiene facultad: ... X. Para legislar en toda la República sobre ... sorteos, ...', tales materias, en la que se contempla la de sorteos, están reservadas para que sólo el Congreso de la Unión legisle sobre ellas. Por ello, cualquier aspecto que tenga que ser tratado por medio de la legislación, es decir, a través de leyes, únicamente podrá hacerlo el Congreso de la Unión, en acatamiento de la disposición antes transcrita, y dado que la materia relativa a las contribuciones nada más puede ser establecida por medio de leyes, la misma se encuentra reservada a la materia federal, y las entidades federativas no pueden, sin dejar de violentar tales disposiciones constitucionales, abocarse a legislar sobre las mismas y, en consecuencia, tampoco pueden legislar el (sic) lo que se ventila en el caso que nos ocupa, que es sobre la materia de sorteos, y en ninguno de los aspectos que requieren ser reglamentados a través de leyes, como es el caso que se refiere a las contribuciones. Por tanto, si se analizan en forma concatenada las disposiciones que la *a quo* invoca en la parte de su sentencia transcrita, se debe llegar a la conclusión de que, en lo que respecta a la fracción X el artículo 73 constitucional, la competencia del Congreso de la Unión es total y para todos y cada uno de los aspectos relacionados con las materias listadas en dicha fracción, inclusive, desde luego, el aspecto referente a las contribuciones, pues para la legislación ordinaria es aplicable el principio de que en donde la ley no distingue nadie debe distinguir, con mayor razón cuando se trata del texto constitucional, al que debe su existencia el Poder Judicial de la Federación, que si bien es el titular del sistema de control constitucional, por tratarse de un poder constituido no puede sobrepasar el texto expreso de la Constitución. Lo anterior, desde luego, sin menoscabo de que en cuanto se refiere a las materias listadas en la fracción XXIX del artículo constitucional citado, la competencia exclusiva del Congreso de la Unión sea únicamente en cuanto se refiere al aspecto de las contribuciones. Así pues, en cuanto a este aspecto, es decir, el de las contribuciones, al amparo del artículo 124 constitucional, existe exclusividad del Congreso de la Unión para legislar sobre las materias a que se refiere tanto la fracción X, como la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal, con la única diferencia que por mandato de la fracción X invocada, además, tenga exclusividad para legislar sobre todos los aspectos referentes a dichas materias. Así las cosas, al dejar de aplicar el artículo 124 de la Constitución Federal, al no relacionarlo o adminicularlo tanto en lo que respecta a la fracción X, como a la fracción XXIX, del artículo 73, del más alto

ordenamiento jurídico invocado, violó la *a quo* en perjuicio de la parte quejosa tales disposiciones legales y, con ello, le infringió el consiguiente agravio.— Tercero.—Parte de la sentencia que causa el agravio. El considerando cuarto, en la parte conducente que seguidamente se transcribe: ‘Ahora bien, al efectuar exclusivamente la interpretación de las fracciones X y XXIX del artículo 73 invocado y no respecto del sistema general de distribución de la facultad impositiva, contenida en la fracción VII del referido artículo 73 y 124 constitucional, se estima que el Poder Constituyente otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar en materia general sobre sorteos y juegos con apuestas, entre otros aspectos, tal como sucede con la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1947, en la que señala en qué condiciones se pueden celebrar los sorteos, los casos en que la Secretaría de Gobernación otorga los permisos correspondientes para su celebración, las sanciones a que se hacen acreedores quienes no cumplen con lo dispuesto en dicha ley y las autoridades que las aplicarán. Consecuentemente, la legislación sobre la materia impositiva respecto de ese aspecto, no fue otorgada de manera exclusiva al Congreso de la Unión en materia federal, motivo por el cual, esa facultad también la pueden ejercer las Legislaturas Locales, por tratarse de un renglón impositivo en el que opera la concurrencia de la facultad de la Federación y de las entidades federativas para gravarla.’.—Disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita. Las disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita son las contenidas en las fracciones VII, X y XXIX del artículo 73 y el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Concepto del agravio. Carece de fundamento jurídico el criterio sustentado por la *a quo*, en el sentido de que el artículo 124 constitucional solamente se debe relacionar con la fracción VII del artículo 73 de la propia Carta Magna y no así con las fracciones X y XXIX de este último artículo constitucional, a las que, según él, se les debe dar una interpretación exclusiva, es decir, aislada de lo ordenado por el artículo 124 mencionado. En efecto, basta recordar que el artículo 124 de la Constitución General de la República se encuentra ubicado en el ‘Título Séptimo. Prevenciones Generales’ de dicha Constitución, y recordar que su texto es del tenor literal siguiente: ‘Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.’ Para entender que esta última disposición constitucional transcrita, es aplicable, sin excepción alguna, a todos y cada uno de los aspectos relacionados con el ámbito de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, pues es en su texto en donde descansa la armonía

del sistema federal y no como lo pretende la *a quo*, aplicarla únicamente en relación con la fracción VII y dejar de aplicarla para las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional multicitado. Por otra parte, también carece de fundamento legal el criterio sustentado por la *a quo*, en el sentido de que el Constituyente otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar en 'materia general' sobre sorteos y juegos con apuestas, pues del texto de la fracción X del artículo 73 constitucional, que la misma *a quo* transcribe en el primer párrafo del considerando cuarto de la sentencia que hoy se recurre, se desprende que el Constituyente no anotó que otorgaba al Congreso de la Unión la facultad de legislar en toda la República únicamente en 'materia general' sobre las materias que se enlistan en dicha fracción, en las que se incluyen los sorteos. Sino antes al contrario, en la fracción X del artículo 73 constitucional en comento, el Constituyente estableció una facultad genérica para legislar en las materias a que se refiere, sin imponerle ninguna limitación, como sucede con la diversa fracción XXIX, en cuanto a que la facultad que establece la da únicamente en relación con los aspectos impositivos; por tanto, esa generalidad en la facultad otorgada abarca cualquier aspecto, es decir, a todos y cada uno de los aspectos que por necesidad legal deban ser tratados, reglamentos (sic) o normados por medio de la legislación, como salta a la vista que sucede con los aspectos impositivos que únicamente pueden ser establecidos a través de leyes. Resulta tan insostenible jurídicamente el criterio de la *a quo* que se viene analizando, que cuando (sic) renglones seguidos hace referencia a las materias que según él constituye la 'materia general sobre sorteos', tiene la necesidad de no referirse, esto es, de olvidarse, de no mencionar, el pago que la Ley Federal de Juegos y Sorteos impone en su artículo 5o. a quien pretenda que la Secretaría de Gobernación le conceda un permiso para efectuar un sorteo. El sistema de control constitucional, en cualquiera de sus instancias legales, no puede olvidar que el artículo 124 de la Constitución Federal está imponiendo expresamente una regla general que es sustento de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; y que, en consecuencia, la única forma de que exista jurídica y legalmente una limitación o una excepción a dicha regla, es que la propia Carta Magna la imponga expresamente. Pues si bien es cierto que el Poder Judicial Federal es titular del control de la constitucionalidad, también lo es que en la interpretación de la propia Constitución, no puede agregar o sostener que existe una limitación o excepción a un principio expresamente establecido por la Constitución, si ésta no la consagra también expresamente, pues actuar en forma contraria sería sustituir la labor del Constituyente, función o facultad que no le está dada ni siquiera al Poder Legislativo ordinario. Así las cosas, debe estimarse que se viola-

ron en perjuicio de la parte quejosa las disposiciones constitucionales invocadas y que, con ello, se le infirió el consiguiente agravio.— Cuarto.— Parte de la sentencia que causa el agravio. El considerando cuarto, en la parte conducente que seguidamente se transcribe: ‘Atento lo anterior, y lo que señala el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución General de la República, antes invocada, se llega a la conclusión de que como en materia de contribuciones el Congreso de la Unión tiene reservados aspectos exclusivos para legislar en materia federal, materias en la que las entidades locales y el Estado de Guerrero no pueden legislar para su provecho, y como, además, en esas materias reservadas que señala el precepto constitucional antes mencionado, no se incluye la de sorteos, es claro que el Congreso del Estado de Guerrero no está impedido para legislar, respecto de esa materia, para el Estado de Guerrero, motivo por el que al incluirse en la Ley 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, un impuesto para gravar la realización de sorteos en el Estado, no se viola lo que establece la fracción X del susodicho artículo 73 de nuestra Carta Magna.’ Disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita. Las disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita son las contenidas en las fracciones X y XXIX del artículo 73 y el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Concepto del agravio. También carece de fundamento jurídico el criterio sustentado por la *a quo*, en el sentido de que solamente las materias que se enlistan en la fracción XXIX del citado artículo 73, son las que están destinadas a ser materia exclusiva de la competencia del Congreso de la Unión pues, como ya se dijo y se tiene aquí por reproducido en obvio de repeticiones incesantes, la fracción antes referida contiene aquellas materias en que el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva para legislar, únicamente en lo que se refiere al aspecto impositivo, pero ello no significa que lo mandado por el artículo 124 de la propia Constitución Federal no sea aplicado en relación con el contenido de la fracción X del expresado artículo 73 constitucional, fracción esta que otorga al Congreso de la Unión exclusividad para legislar, sin excepción alguna, sobre todos y cada uno de los aspectos referentes a las materias que en ella se enlistan, siempre que tales aspectos sea necesario reglamentarlos a través de la legislación, es decir, por medio de leyes, como sucede en el particular caso de los impuestos que forzosamente tienen que establecerse en una ley. Por tanto, que la fracción XXIX en comento establezca en qué materias tiene exclusividad de legislar el Congreso de la Unión en materia de impuestos, no significa que la fracción X de la misma disposición constitucional no dé exclusividad al Congreso de la Unión en todos los aspectos que integran las materias que menciona, inclusive, en el relativo a los im-

puestos. Así pues, si bien la fracción XXIX no menciona la materia de sorteos, como esta materia está contenida en la fracción X, la exclusividad del Congreso de la Unión en cuanto a la materia de sorteos es total, es decir, sin excepción alguna, en todos los aspectos relativos a los sorteos, entre los que destaca el impositivo. Por otra parte, independientemente de que, como ya se ha establecido, el Congreso Local del Estado de Guerrero sí está impedido para legislar en materia de sorteos, como lo están todos los demás Congresos Locales de las demás entidades federativas, resulta que en la especie no se trata de un sorteo que se celebró en el Estado de Guerrero, como lo hace aparecer la *a quo*, circunstancia que quedó debidamente acreditada en autos con las diversas pruebas documentales que se allegaron al expediente, con las que se acreditó que los sorteos materia de los actos reclamados se llevaron a cabo en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, es decir, en una entidad federativa diferente a la del Estado de Guerrero; en tales condiciones, la *a quo* violó en perjuicio de la parte quejosa las disposiciones constitucionales estudiadas y, en consecuencia, le infringió el consiguiente agravio.— Quinto.— Parte de la sentencia que causa el agravio. El considerando cuarto, en la parte conducente que seguidamente se transcribe: ‘Cobra aplicación al caso, por analogía, la tesis publicada en la página 39 del *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo V, enero-junio, 1990, Pleno y Salas, Primera Parte, cuyo tenor literal es el siguiente: «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.».’—Disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita. Las disposiciones constitucionales que viola la parte de la sentencia transcrita son las contenidas en las fracciones X y XXIX del artículo 73 y el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Concepto del agravio. La *a quo* apoya sus razonamientos que han quedado transcritos con anterioridad y, finalmente, fundamenta su resolución en la tesis de jurisprudencia cuyo título se transcribió renglones arriba. Por tanto, son aplicables a dicha tesis de jurisprudencia todos los argumentos que se han esgrimido para combatir el criterio sustentado en la resolución que se recurre. Si bien tales argumentos se dan por reproducidos en este lugar en obvio de repeticiones innecesarias, resulta conveniente, por motivos de orden y sistema, hacer una síntesis de ellos antes de proceder a expresar otras reflexiones que los apoyen. Así pues, son aplicables, en contra de la tesis de jurisprudencia mencionada, los argumentos que se sintetizan de la forma siguiente: 1.— El artículo 124 de la Constitución General de la República se encuentra ubicado en el ‘Título Séptimo.

Previsiones Generales' de dicha Constitución, y su texto es del tenor literal siguiente: 'Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.' Por tanto, es aplicable, sin excepción alguna, a todos y cada uno de los aspectos relacionados con el ámbito de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, pues es en su texto en donde descansa la armonía del sistema federal y no como lo pretende la *a quo*, aplicarlo únicamente en relación con la fracción VII y XXIX, y dejar de aplicarlo para la fracción X del artículo 73 constitucional. 2.— El Constituyente no otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar en 'materia general' sobre sorteos y juegos con apuestas, pues del texto de la fracción X del artículo 73 constitucional se desprende que el Constituyente no anotó que otorgaba al Congreso de la Unión la facultad de legislar en toda la República únicamente en 'materia general' sobre las materias que se enlistan en dicha fracción, en las que se incluyen los sorteos. Sino antes al contrario, en la fracción X del artículo 73 constitucional en comento, el Constituyente estableció una facultad genérica para legislar en las materias a que se refiere, sin imponerle ninguna limitación. Por tanto, esa generalidad en la facultad otorgada abarca cualquier aspecto, es decir, abarca o alcanza a todos y cada uno de los aspectos que por necesidad legal deban ser tratados, reglamentados o normados por medio de la legislación, como salta a la vista que sucede con los aspectos impositivos que únicamente pueden ser establecidos a través de leyes. 3.— El sistema de control constitucional, en cualquiera de sus instancias legales, no puede olvidar que el artículo 124 de la Constitución Federal está imponiendo expresamente una regla general que es sustento de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados y que, en consecuencia, la única forma de que exista jurídica y legalmente una limitación o una excepción a dicha regla, es que la propia Carta Magna la imponga expresamente, pues si bien es cierto que el Poder Judicial Federal es titular del control de la constitucionalidad, también lo es que la interpretación de la propia Constitución no puede agregar o sostener que existe una limitación o excepción a un principio expresamente establecido por la Constitución, si ésta no la consagra también expresamente pues, de lo contrario, sería sustituir la labor del Constituyente, función o facultad que no le está dada ni siquiera al Poder Legislativo ordinario. Hecha la síntesis referida, es oportuno recordar también que: 1.— El Poder Judicial Federal, titular del sistema de control de la constitucionalidad, es un Poder constituido en todas y cada una de sus instancias, inclusive, en la de ese Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder que debe su existencia jurídica y debe ceñir su actuación únicamente a lo estatuido por la Cons-



titudin General de la República. II.— El séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal establece la facultad en favor del Poder Judicial Federal de interpretar el texto constitucional, a través de la jurisprudencia. III.— La jurisprudencia se da con motivo del ejercicio de las facultades que le otorgan al Poder Judicial Federal los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, y tiene por finalidad cumplir con el principio y establecer un régimen de seguridad jurídica. IV.— En los artículos 103 y 107 de la Carta Magna no existe la facultad expresa en favor del Poder Judicial Federal que lo faculte a ejercer una jurisprudencia derogatoria del texto constitucional. V.— Resultan ser conceptos de explorado derecho que, en cuanto a la legislación ordinaria, es decir, a la promulgada por el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal puede emitir los siguientes tipos de jurisprudencia: 1.— Confirmatoria de la ley, esto es, la que confirma el texto claro y preciso de la ley. 2.— Interpretativa, o sea, cuando aclara y precisa un texto oscuro de la ley. 3.— Supletoria, es decir, cuando colma una laguna de la ley. Pero resulta obvio que el Poder Judicial Federal no puede, desde el punto de vista jurídico ni del legal, emitir una jurisprudencia derogatoria de la ley, porque con tal actitud violaría flagrantemente el contenido del artículo 14 constitucional de la propia Constitución General de la República (sic) y los principios jurídicos establecidos en los artículos 9o. y 10 del Código Civil para el Distrito Federal, de aplicación federal, según los cuales la ley no puede ser modificada sino mediante un procedimiento similar al que le dio origen, y que contra la ley no puede aducirse desuso o práctica en contrario. Si el Poder Judicial Federal se encuentra impedido para emitir una jurisprudencia derogatoria de la ley ordinaria, con mayor razón no puede emitir una jurisprudencia derogatoria del texto constitucional, porque ese texto sólo puede ser modificado por el Poder Constituyente que es su origen, y en nuestro sistema jurídico-constitucional por el Poder Constituyente Permanente, por disposición expresa de la propia Constitución. Así las cosas, se tiene que concluir que la regla o principio constitucional establecido en el artículo 124 de la Carta Magna, al no tener expresamente señalada por la propia Constitución Federal ninguna excepción, es aplicable a todas las cuestiones relativas a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, y no le está dado al Poder Judicial Federal, en ninguna de sus instancias, establecer, a través de una jurisprudencia derogatoria, una excepción a ese principio o regla. Por tanto, el hecho de que exista la tesis de jurisprudencia que la *a quo* invoca y transcribe en su sentencia recurrida, no significa que tal criterio deba ser aceptado, porque ello correspondería a aceptar desuso o práctica en contrario del texto constitucional, por lo cual debe estimarse que se violaron en perjuicio de la parte quejosa las

disposiciones y los principios constitucionales invocados y que, con ello, se le infringió el consiguiente agravio.— Sexto.—Parte de la sentencia que causa el agravio. El considerando cuarto, en la parte conducente que seguidamente se transcribe: ‘En torno al segundo concepto de violación, cabe señalar que resulta inoperante, habida cuenta de que en él se sostiene que los preceptos reclamados violan lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental, pero los argumentos que se exponen no guardan relación jurídica con el precepto constitucional aludido, además de que sólo se dice que los impuestos son exorbitantes y ruinosos y que al imponer nuevos gravámenes el Congreso del Estado, hace un tratamiento desigual a los iguales, pero se omite realizar, con razonamientos jurídicos, los motivos por los que así se considera, pues no son las razones de hecho sino las de derecho las únicas que pueden ser analizadas en el juicio de garantías y, en tales condiciones, siendo los conceptos de violación un requisito indispensable en el juicio de garantías, por ser el medio eficaz y único para establecer las violaciones que causan los actos que se reclaman, y al no existir éstos en contra del acto mencionado, deben desestimarse y no entrar al estudio. Es aplicable al respecto, la segunda tesis relacionada con la jurisprudencia número 448, consultable en la página 786 de la Segunda Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1917-1988, que reza: «CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS, QUE DEBE REUNIR.—El concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los hechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando, en el caso, que la ley impugnada, en los preceptos citados, conculca sus derechos públicos individuales. Por tanto el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas.»’.—Disposiciones que viola la parte de la sentencia transcrita. La tesis relacionada con la jurisprudencia número 448, consultable en la página 786 de la Segunda Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1917-1988. Concepto del agravio. Basta leer el segundo concepto de violación expresado en la demanda de garantías que dio origen al juicio de amparo cuya sentencia hoy se recurre, para percatarse de que la *a quo* esgrimió como pretexto, que no se expresó un verdadero concepto de violación para dejar de hacer el estudio del mismo. En efecto, de la lectura de dicho concepto de violación se desprende que, como premisa mayor, se expresó: ‘El acto reclamado al Congreso Local del Estado de Guerrero, también

es violatorio de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución General de la República, en virtud de que viola los principios de proporcionalidad y equidad que deben caracterizar a toda contribución o impuesto, de conformidad con el artículo 31, fracción IV.'. Como premisa menor se expresó el acto reclamado al Congreso Local del Estado de Guerrero, misma que se vinculó a la premisa mayor y, como conclusión, en lo conducente se dijo: 'En efecto, si de acuerdo a los artículos 124 y 73, fracción X, de la propia Constitución Federal, la materia de sorteos es de la competencia legislativa exclusiva del Congreso de la Unión, y éste ha establecido a través de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de diversas disposiciones que integran la Ley del Impuesto sobre la Renta, contribuciones o impuestos que gravan la actividad de los sorteos por igual para todos los mexicanos, el hecho de que el Congreso Local de una entidad federativa, como es el caso del Congreso Local del Estado de Guerrero, imponga nuevos gravámenes, hace un tratamiento desigual a los iguales, puesto que, de conformidad con la legislación federal emitida por el Congreso de la Unión en pleno ejercicio de facultades legislativas otorgadas expresamente, de acuerdo al propio mandato constitucional hecho en ese sentido, las únicas contribuciones o impuestos que se deben pagar por concepto de sorteos, son los establecidos en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y en la Ley del Impuesto sobre la Renta ya que, de lo contrario se estaría en el supuesto de que en el Estado de Guerrero, por las actividades de los sorteos, se pagarían contribuciones o impuestos adicionales y diferentes a los federales, los que sin duda alguna son exorbitantes y ruinosos, en virtud de que gravarían con otras cantidades de dinero adicionales a los que los ciudadanos mexicanos pagan en otras entidades federativas, afectando para las personas residentes en el Estado de Guerrero, su capacidad de pago como contribuyentes. Así las cosas, al no haber tenido en cuenta lo anterior el Congreso Local del Estado de Guerrero y en forma indebida haber legislado en materia de sorteos, también conculcó la disposición constitucional contenida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal ...'.—Por tanto, salta a la vista que los requisitos a que se refiere la tesis de jurisprudencia que la *a quo* invoca y transcribe en su sentencia recurrida, se cumplen en la especie, en forma por demás completa y, en consecuencia, debió haber entrado al estudio del concepto de violación en cuestión, puesto que al no hacerlo, violó en perjuicio de la parte quejosa la mencionada tesis de jurisprudencia y, con ello, le infirió el consiguiente agravio."

TERCERO.—El primer agravio del recurrente debe estimarse infundado por las siguientes consideraciones:

En primer término, se considera pertinente realizar la siguiente precisión: Del análisis de las constancias de autos se desprende que la juzgadora de amparo, al examinar el primer concepto de violación expresado en la demanda de amparo, en el que se planteó la inconstitucionalidad de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, lo consideró infundado, apoyándose para ello en los razonamientos lógicos jurídicos que se contienen en la primera parte del considerando cuarto de la sentencia recurrida, transcrito de fojas 9 a 15 de la presente ejecutoria.— Por su parte, el recurrente en su primer agravio señala: "Primero.—Parte de la sentencia que causa el agravio. El considerando cuarto, en la parte conducente que seguidamente se transcribe ...".— Después de la transcripción de la parte de la sentencia que reclama el recurrente, alega que ella le causa agravio porque contrariamente a lo que sostiene la Juez *a quo*, en el primer concepto de violación no se interpretó aisladamente lo dispuesto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal y, para apoyar lo anterior, transcribe la primera parte del primer concepto de violación, concluyendo, por tanto, que la juzgadora de amparo no analizó el planteamiento tal y como se realizó, esto es, administrando los artículos 73, fracción X y 124 de la Constitución Federal.— Del análisis de lo que reproduce el recurrente y de la parte considerativa en que se apoyó la juzgadora para declarar la constitucionalidad del impuesto sobre loterías, rifas y sorteos, expedido por el Congreso del Estado de Guerrero, se colige que el recurrente sólo se refiere a un fragmento de las consideraciones, esto es, a las transcritas de foja 9 a primeros renglones de la 12 de la presente ejecutoria y, como ya se asentó anteriormente, éstas comprenden de la foja 9 no sólo a la 12, sino a la 15 inclusive.— Pues bien, el recurrente, al fragmentar la consideración en que se apoyó la juzgadora para desestimar el primer concepto de violación, realiza una descripción parcial de los razonamientos vertidos por la Juez *a quo* que da lugar a que se descontextualicen, esto es, a que se deforme la percepción jurídica de la Juez de Distrito y se atribuyan vicios a la sentencia recurrida que no tiene, como enseguida se analizará.— Si bien es cierto que del análisis del primer concepto de violación se colige que el quejoso descansa su razonamiento en la relación que realiza de lo dispuesto por los artículos 124 y 73, fracción X, de la Constitución Federal, también es cierto que la juzgadora de amparo no atribuyó a la quejosa la interpretación aislada del precepto citado en último término, sino que al avocarse al análisis del primer concepto de violación, estimó que "... Interpretado aisladamente el dispositivo constitucional antes transcrito (refiere al 73, fracción X, de la Constitución Federal), podría pensarse que en el renglón de juegos con apuestas y sorteos, el Congreso de la Unión únicamente puede legislar para toda

la República, pero analizándolo en forma concatenada con la fracción XXIX del mismo precepto constitucional, se llega a la conclusión de que en materia de contribuciones, el Congreso de la Unión tiene la exclusividad de legislar en las siguientes materias ...".— Como se colige, la juzgadora de amparo no atribuyó al quejoso la interpretación aislada de que se duele, ya que únicamente se limitó a puntualizar, en abstracto, y sin atribuírselo a nadie, que una interpretación aislada del artículo 73, fracción X, constitucional, podría llevar a pensar que en el renglón de juegos con apuestas y sorteos, sólo puede legislar el Congreso de la Unión; sin embargo, después descalifica esa interpretación, al sostener que, en la especie, la fracción del precepto citado debe relacionarse con la diversa XXIX del propio precepto; como se ve, se trata de una reflexión de la juzgadora previa a su conclusión.— Por otra parte, tampoco es cierto que se haya dejado de analizar el planteamiento que se realizó en el primer concepto de violación, por no haber administrado el artículo 73 con el 124 de la Constitución, porque si bien la Juez *a quo* al resolver la cuestión planteada no siguió el mismo esquema de construcción que propuso el quejoso, ello no significa que hubiese dejado de examinar y resolver lo propuesto, máxime si se toma en cuenta que la juzgadora de amparo, al examinar el planteamiento, sí tomó en consideración lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, al sostener: "... al efectuar exclusivamente la interpretación de las fracciones X y XXIX del artículo 73 invocado, y no respecto de la facultad impositiva, contenida en la fracción VII del referido artículo 73 y 124 constitucional, se estima que el Poder Constituyente otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar en materia general sobre sorteos y juegos con apuestas ...".— De lo anterior se desprende que la Juez *a quo*, al resolver el planteamiento del quejoso, no soslayó lo dispuesto por el artículo 124 constitucional y, por tanto, no infringió el principio de congruencia, que si bien obliga a los juzgadores de amparo en sus sentencias a resolver la cuestión constitucional propuesta en su integridad, ello no significa que sus razonamientos deban seguir el mismo esquema de construcción que se proponga en la demanda de garantías, ya que ello implicaría que fuera suficiente esgrimir un silogismo falso, para encerrar al juzgador dentro del planteamiento y forzar una determinada conclusión.— Debe decirse que la refutación de un argumento, desde el punto de vista lógico, puede ser a su construcción o su conclusión y, para ello, la labor del juzgador es desentrañar la vinculación de sus términos, a efecto de conocer si la construcción o conclusión es o no verdadera; en ese sentido, es que el juzgador de amparo válidamente puede hacer valer consideraciones no invocadas por el inconforme para responder al planteamiento, sujeto únicamente a que sus planteamientos

sean apegados a la ley o a su interpretación, y así, cuando el Juez declara el derecho aplicable al caso que se le planteó, no hace sino desarrollar la alta función jurisdiccional que se le encomendó.— Al respecto, cabe citar la jurisprudencia número 63, publicada en las páginas 48 y 49 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* número 29, correspondiente al mes de mayo de 1990, que dice: "SENTENCIAS DE AMPARO. NO ES PRECISO QUE SE LIMITEN ESTRICTAMENTE A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SINO QUE PUEDEN HACER UN ANÁLISIS DE MAYOR AMPLITUD.—Si en una sentencia el Juez de Distrito no se limita a estudiar estrictamente los conceptos de violación, sino que realiza un análisis más amplio sobre los problemas debatidos, no sólo no incurre en irregularidad alguna, ni causa agravio al quejoso, sino, por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada posible a las pretensiones aducidas de inconstitucionalidad.".— En consecuencia de lo anterior, debe considerarse que la Juez *a quo* no omitió ponderar el planteamiento que se realizó en el primer concepto de violación de la demanda de amparo, ya que al precisar el alcance que debía darse al artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, debe entenderse que con ello desestimó cualquier otra forma de interpretación y, en ese sentido, en la especie, la tarea de la recurrente debe encaminarse, no a alegar una violación al principio de congruencia, sino a desvirtuar las consideraciones de la juzgadora por virtud de las cuales arribó a la conclusión de que, en la especie, existe concurrencia impositiva en el rubro de juegos con apuestas y sorteos, como lo hace en los agravios que enseguida se analizarán.

CUARTO.—En sus agravios segundo a quinto, en esencia, alega la recurrente lo siguiente:

Que contrariamente a lo sostenido por la juzgadora de amparo, no sólo de la interpretación de las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal, se colige que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en materia de contribuciones, respecto de las materias que cita la última fracción referida, sino que, por el contrario, adminiculando dichas normas con lo establecido en el artículo 124 de la Carta Magna, por cuanto que las entidades federadas tendrán las facultades que no hayan sido delegadas expresamente por la propia Constitución a los Poderes Federales, se tiene que concluir que al establecerse en el artículo 73, fracción X, que: "Artículo 73. El congreso tiene facultad ... X. Para legislar en toda la República sobre ... sorteos ...", tales materias están reservadas para que el Congreso de la Unión legisle sobre

ellas y, en ese sentido, cualquier aspecto que tenga que ser legislado a través de leyes, únicamente podrá hacerlo el Congreso de la Unión, máxime si se toma en consideración que las contribuciones sólo pueden establecerse por medio de leyes, las cuales no podrán, en este caso, expedir las Legislaturas Locales.— Que por virtud de lo establecido en el artículo 73, fracción X, constitucional, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en las materias a que alude, es para todos y cada uno de los aspectos relacionados con las mismas, incluyéndose lo referido a las contribuciones, ya que el texto constitucional no distingue ni limita la facultad.— Que contrariamente a lo estimado por la Juez *a quo*, el artículo 124 constitucional no sólo debe relacionarse con el artículo 73, fracción VII, sino que es aplicable a todos y cada uno de los aspectos relacionados con el ámbito de distribución de competencias entre la Federación y los Estados federados, pues es en su texto donde descansa la armonía del sistema federal y, por tanto, también resulta aplicable a lo establecido en las diversas fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional.— Que no es cierto que el artículo 73, fracción X, sólo dé facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia general en relación con sorteos y juegos con apuestas, ya que el Constituyente en dicho precepto estableció una facultad genérica para legislar en las materias a que se refiere, sin imponer ninguna limitación, como sucede con lo dispuesto en la diversa fracción XXIX de dicho precepto, y esa generalidad abarca la facultad de legislar en cualquier aspecto.— Que el artículo 124 constitucional impone una regla general que da sustento a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, y las únicas limitaciones o excepciones a la misma son las que establezca la propia Constitución.— Que contrariamente a lo decidido por la Juez *a quo*, aun cuando la fracción XXIX del artículo 73 constitucional no establezca un renglón referido a sorteos como materia respecto de la cual tenga exclusiva facultad el Congreso de la Unión para imponer contribuciones, ello no significa que el artículo 124 constitucional no deba ser relacionado también con el diverso artículo 73, fracción X, de la propia Carta Magna, que sí otorga al Congreso de la Unión exclusividad para legislar, sin excepción alguna, sobre todos y cada uno de los aspectos relacionados con las materias que cita, inclusive en lo relativo a la materia tributaria.— Que por las razones que se expresan en sus anteriores agravios, no cobra aplicación la tesis en que se apoya la Juez *a quo*, bajo el rubro: "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.".— Los agravios segundo a quinto, antes referidos, se analizarán en forma conjunta por su estrecha vinculación, dado que con ellos se impugna

la primera parte del considerando cuarto de la sentencia recurrida en que se apoyó la Juez *a quo* para negar el amparo solicitado por cuanto a la invasión de atribuciones de la autoridad federal, que se atribuye al Congreso Local del Estado de Guerrero, al haber expedido el impuesto sobre loterías, rifas y sorteos.— Los agravios mencionados deben estimarse fundados por las siguientes consideraciones: En este caso, se impugna el impuesto aplicado en el Estado de Guerrero que grava la celebración y premios obtenidos por loterías, rifas y sorteos.— Los preceptos reclamados son del 27 al 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado, que dicen: "Artículo 27.- Es objeto de este impuesto la percepción de ingresos derivada de la celebración en el Estado de loterías, rifas y sorteos de cualquier clase, así como la obtención de premios como resultado de los mismos actos."— "Artículo 28.- Son sujetos del impuesto las personas físicas o morales que celebren los actos que se especifican en el artículo anterior, así como las que obtengan premio de dichos actos."— "Artículo 29.- El impuesto se causará de conformidad con la tarifa que establezca la Ley de Ingresos del Estado."— "Artículo 30.- Las personas físicas o morales que hayan llenado los requisitos que establecen las leyes para la celebración de loterías, rifas o sorteos, estarán obligadas para los efectos fiscales: I. A dar aviso a la Secretaría de Finanzas o a sus oficinas recaudadoras en las formas aprobadas y dentro del término de 10 días contados a partir de la fecha en que se hayan llenado los requisitos mencionados, a menos que las loterías, rifas o sorteos se vayan a efectuar antes de ese plazo, caso en el cual el aviso se dará a más tardar el día anterior al señalado para su celebración.— II. A otorgar a favor de la Secretaría de Finanzas o a sus oficinas recaudadoras, antes de efectuarse las loterías, rifas o sorteos, garantía especial para el cumplimiento de pago del impuesto.— III. A proporcionar a los interventores que en su caso designe la Secretaría de Finanzas o sus oficinas recaudadoras, los libros, comprobantes y demás documentos que se consideren necesarios."— "Artículo 31.- El impuesto deberá ser pagado en las oficinas recaudadoras, a más tardar el día siguiente en que se haya efectuado la actividad gravada."— "Artículo 32.- Se exceptúan del pago de este impuesto: a) La Lotería Nacional, así como los premios que la misma otorgue como resultado de sus sorteos.— b) Las instituciones de carácter social o deportivo cuando en las escrituras constitutivas o en los estatutos de las mismas aparezca que no tienen carácter lucrativo, y siempre que los beneficios que se obtengan se destinen exclusivamente al sostenimiento de dichas instituciones."— "Artículo 33.- La Secretaría de Finanzas o sus oficinas recaudadoras, podrán nombrar un interventor para que ocurra a la celebración de las loterías, rifas o sorteos, a efecto de obtener los datos necesarios para determinar el monto del impuesto."—



"Artículo 34.- Si los premios que se ofrezcan en las loterías, rifas o sorteos no sean en dinero, sino en bienes de cualquier especie, las personas que celebren estos eventos señalarán el valor de los bienes en los anuncios respectivos. Cuando la Secretaría de Finanzas o sus oficinas recaudadoras consideren que el valor fijado a dichos bienes no es el que comercialmente les corresponde, ordenarán que se valúen por medio de peritos, sirviendo el valor que éstos estimen como base para el pago del impuesto.".— La quejosa en su demanda de amparo argumentó que, por aplicación del artículo 124 constitucional, la materia de juegos con apuestas y sorteos está reservada a la Federación, según lo dispuesto en la fracción X del artículo 73 constitucional, que atribuye a la Federación la facultad de legislar en este rubro.— Por su parte, la juzgadora de amparo estimó que los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, no son violatorios del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, ya que, si bien interpretando aisladamente la disposición constitucional citada podría estimarse que en el renglón de juegos con apuestas y sorteos, sólo el Congreso de la Unión puede legislar para toda la República, analizándola en forma concatenada con la diversa fracción XXIX del mismo artículo 73, se concluye que en materia de contribuciones el Congreso de la Unión tiene la exclusividad para legislar sólo en las materias que esta última fracción señala, dentro de las cuales no se encuentra la de sorteos y juegos con apuestas y, además, que al efectuar exclusivamente la interpretación de las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional y no respecto del sistema general de distribución de la facultad impositiva contenida en la fracción VII del precepto citado y 124 de la Constitución Federal, debe estimarse que el Constituyente otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar en materia general sobre sorteos y juegos con apuestas, empero, no le otorgó de manera exclusiva la facultad de legislar en el aspecto impositivo y, por tanto, esa facultad también la pueden ejercer las Legislaturas Locales, por tratarse de un renglón en el que opera la concurrencia de la facultad de la Federación y de las entidades federadas para gravarla.— Como se desprende de lo anterior, en la especie, la cuestión a dilucidar envuelve un problema de hermenéutica constitucional. Es decir, la materia de la presente revisión se reduce a justificar o desechar la interpretación literal o integradora del artículo 124 constitucional, respecto a las fracciones X y XXIX del artículo 73 del mismo texto fundamental.— El artículo 124 de la Constitución Federal dice: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.".— Como se colige, la dicción del artículo 124 es, en principio, sumamente clara.— Sin embargo, para comprender correctamente la norma constitucional anterior, debe

responderse la siguiente pregunta: ¿Qué hay que entender por facultad exclusiva en la Constitución?— Para contestar la pregunta anterior, deben distinguirse varios conceptos que se confunden a veces indebidamente al analizar el tema. En efecto, hay que separar los conceptos de materia, facultad y competencia.— El último concepto mencionado es el que engloba a los dos primeros, ya que si entendemos por competencia, desde una perspectiva singularizada, la titularidad de una potestad o función pública sobre una materia por un determinado ente público, de ella derivan los distintos elementos que la integran. Estos elementos son: a) el sujeto o titular, b) el objeto y c) el contenido de la competencia.— El sujeto titular es el ente público que detenta la competencia. Esta lleva ínsita la pertenencia a un determinado sujeto, de modo que no existen competencias sin estar relacionadas a un sujeto determinado.— La materia constituye el objeto de la norma jurídica de que se trate, es decir, la cuestión o asunto regulado. Además, la materia está en la base y sirve de apoyo para la construcción del concepto de competencia. Pero la materia no se identifica con la competencia, sino que es sólo uno de sus elementos integrantes. A pesar de ello, a veces se confunden ambos conceptos en el lenguaje jurídico corriente, aunque esto suele ser debido a que entonces se está atribuyendo toda la materia en bloque, es decir, todas las facultades sobre una materia a un determinado ente público. Y así, cuando la Constitución afirma que el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva para legislar sobre hidrocarburos (artículo 73, fracción X), hay que entender que a dicho ente le corresponden todas las facultades o potestades legislativas en esta materia.— Con ello llegamos al tercer elemento del concepto competencia, el contenido. Como acabo de señalar, el contenido siempre está constituido por determinadas facultades o potestades que recaen sobre el objeto de la competencia; es decir, sobre la materia. El contenido de la competencia son siempre determinados poderes que sobre una materia detenta el titular de aquélla. Estos poderes o facultades tampoco se identifican por completo con la competencia, porque ya he señalado que éste es un concepto más amplio, que engloba a la materia, a los poderes o facultades sobre ésta y a la titularidad de aquéllos por un ente público.— Sin embargo, a veces se utilizan ambos términos, competencia y facultad, como sinónimos en el lenguaje jurídico corriente, y así se habla a veces de la "competencia funcional" de un ente, refiriéndose al conjunto de funciones que puede y debe desempeñar el titular. Dicha utilización no parece incorrecta, pero siempre que se tenga presente que la competencia presupone, asimismo, una materia sin la cual es inconcebible su existencia, y de ahí que junto a la competencia funcional citada se distinga también la "competencia material", en cuanto ámbito de materias sobre

el cual puede actuar el ente titular.— Los poderes o las funciones que un ente público puede detentar sobre una materia son de muy variados tipos, pero para reconducirlos al sistema constitucional de distribución de competencias, conviene destacar aquella clasificación que distingue entre facultades (o potestades) legislativas, facultades reglamentarias y facultades ejecutivas o de gestión.— En conclusión, el concepto de competencia engloba a los otros dos que a veces se utilizan como sinónimos —materia y facultad—, y los presupone, en todo caso, a ambos.— Pues bien, hecha la aclaración anterior y con base en las consideraciones precedentes ¿Qué significado debe atribuirse al artículo 124 constitucional?— Primeramente debe estimarse que dicha norma fue creada por el Constituyente para evitar conflictos, ya que entre mayor sea el número de supuestos o materias a las que se otorga la calificación de exclusiva, los entes públicos conocerán de mejor manera su propia área de acción, siendo así más escasos los conflictos competenciales entre ellos.— Además, el artículo 124 referido envuelve una norma de exclusión, toda vez que ordena que las competencias o facultades que no tengan el calificativo de federales, sean estatales. Asimismo, el artículo 124 constitucional establece una reserva de dos grados, es decir, de primero y segundo grados. El primer grado se forma por las facultades que expresamente se conceden a la Federación. Esto exige examinar detenidamente la Constitución a fin de determinar el área en la que la Federación tiene el predominio en el ejercicio de las facultades conferidas.— En cambio, el segundo grado se constituye a partir de lo que para la Constitución no es federal, ya que entonces la materia se reserva expresamente en favor de los Estados. La exclusión y el contenido del segundo grado nos determina lo que es estatal. En una palabra, es estatal lo que no es federal.— Dicho lo anterior, y para llegar al significado correcto del artículo 124 constitucional, debe destacarse también lo siguiente: 1o.— Que el artículo 124 habla de "facultades", de manera que sólo basta examinar la Constitución para conocer cuáles son las facultades que constitucionalmente quedan reservadas a la Federación, es decir, facultades que la norma constitucional atribuye al ente público Federación, con exclusión de cualquier otro órgano para aplicar la norma de exclusión y el primer grado referido anteriormente. Se trata de una simple tarea de búsqueda en la Constitución de lo que para ésta es materia reservada para la Federación.— Pues bien, de un examen de la Constitución, encontramos que son múltiples las normas que reservan de manera exclusiva a la Federación determinadas materias; al efecto se pueden señalar: a) "Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ...".— b) "Artículo 76.-

Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal ...".— c) "Artículo 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: ... VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República ...".— d) "Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: ... X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales ...".— e) "Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: ... II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo ...".— f) "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá ... de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales ...".— g) "Artículo 122.- ... A. Corresponde al Congreso de la Unión: I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal ...".— h) "Artículo 130.- ... Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas ...".— i) "Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten ...".— Como se ve, pues, la Constitución se ocupa de establecer determinadas competencias o materias exclusivas a los órganos federales. Éste es el primer grado, o sea, lo que es federal. Asimismo, es la primera parte de la regla de exclusión, es decir, lo que no puede ser estatal.— Ahora bien, ubicándonos en el artículo 73 constitucional, encontramos que se trata de una norma que reserva de manera exclusiva a la Federación determinadas facultades sobre distintas materias. Concretamente, la Constitución establece un catálogo de materias para que el Congreso de la Unión sea el órgano que en forma exclusiva actúe sobre ellas.— En efecto, el encabezado del artículo 73 constitucional es demasiado elocuente como para no admitir lo anterior, y dice: "El Congreso tiene facultad ...".— Ahora bien, intentando clasificar las distintas competencias o facultades que otorga en forma exclusiva al Congreso de la Unión el artículo 73 constitucional, podemos distinguir las siguientes: a) Facultades en materia de división territorial (fracciones I, III, IV y V); b) Facultades en materia tributaria y presupuestaria (fracción VII); c) Facultades en materia de guerra (fracción XII); d) Facultades administrativas (fracción XI); e) Facultades legislativas (fracciones X, XIII, XVI, XVII, XX, XXIII, XXIV, XXIX y XXX).— Entre estas últimas facultades destacan las contenidas en la fracción X, ya que esta fracción establece que: "El Congreso tiene facultad: ... X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos ... comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros ...".— Pues bien, el artículo 73 constitucional establece, en su fracción X, una facultad

exclusiva de la Federación: la de legislar en las materias contenidas en dicha fracción.— Esto significa, entonces, que la Constitución fija el primer grado del artículo 124 constitucional, es decir, establece lo que es materia federal. Asimismo, el artículo 73, fracción X, fija la primera parte de la regla de exclusión, es decir, una porción de lo que es exclusivamente federal.— 2o.— Ahora bien, el artículo 124 no distingue entre tipos o clases de facultades, sino que habla de "facultades" como género. Esto significa que están, además de las señaladas en otras normas constitucionales, incluidas todas las facultades contenidas en el artículo 73 constitucional, es decir, las administrativas, tributarias y presupuestarias, en materia de división territorial, en relación con el Distrito Federal, en materia de guerra y, obviamente, las legislativas.— Esto quiere decir, entonces, que la fracción X del artículo 73 constitucional reservó al Congreso de la Unión una facultad exclusiva: la de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.— 3o.— Por tanto, si la de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos es facultad reservada exclusivamente a la Federación, no corresponde a los Estados dicha materia; en consecuencia, la regla de exclusión y el primer grado que derivan del artículo 124 constitucional, deben surtir plenos efectos, es decir, debe excluirse la materia de juegos y sorteos de la competencia estatal, ya que dicha materia está reservada a la Federación.— Por las anteriores razones, la inteligencia de facultad exclusiva a que alude el artículo 124 constitucional debe estimarse referida a aquella que está atribuida por la norma constitucional a un solo órgano o ente público, con exclusión de los demás, esto es, para calificar una competencia como exclusiva debe tenerse presente que el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella todo tipo de potestades, legislativas o ejecutivas.— Tan es así que existe la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, cuyo artículo 10 establece que todas las autoridades federales, las locales y la fuerza pública, cooperarán para hacer cumplir las determinaciones que dicha ley establece.— Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27, fracción XXI, dispone que corresponde a la Secretaría de Gobernación reglamentar, autorizar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en términos de la ley relativa.— Y por último, los artículos 129 a 131 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya gravan la celebración de juegos con apuestas, sorteos y loterías.— Por tanto, no debe soslayarse que la materia de juegos con apuestas y sorteos ya está regulada por leyes y autoridades federales; esto es, con apoyo precisamente en las facultades que sobre la materia otorga la fracción X del artículo 73 constitucional, es que el Congreso de la Unión ha expe-

dido normas y controles federales sobre la materia.— Pues bien, de lo relacionado puede sostenerse que se estará en presencia de competencias exclusivas de la Federación en el marco de la Constitución, en los siguientes supuestos: a) Cuando se atribuye la materia en bloque a la Federación, sin distinguir, por tanto, las diversas facultades que ésta pueda asumir sobre aquélla. Por ejemplo, el artículo 131, primer párrafo, constitucional señala: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen y exporten ... así como reglamentar en todo tiempo ... la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos ...". En este caso, corresponde a la Federación todo tipo de facultades sobre la materia, sean de naturaleza legislativa, reglamentaria o ejecutiva.— b) Cuando se atribuye a la Federación no la materia en bloque, sino un determinado sector de la misma, por ejemplo, gasolina, energía eléctrica, etcétera. Sobre estos sectores o aspectos materiales, la Federación detenta también competencias exclusivas de legislación, reglamentación y gestión.— c) Cuando se atribuye a la Federación un determinado tipo de potestades sobre una materia, como la legislación sobre la misma. Así, por ejemplo, cuando la fracción X del artículo 73 constitucional habla de que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre comercio. En estos casos, la Federación poseerá la competencia exclusiva de legislación sobre la materia en cuestión.— Fuera de estos tres supuestos, no estaremos en presencia de facultades exclusivas de la Federación, sino de algún otro tipo de facultades, en que podrían subclasificarse las facultades expresas, por razón de los textos constitucionales que las prevén y, así, tendríamos: A. Facultades explícitas, que son precisamente las previstas en la enumeración que limitativamente establece la Constitución con absoluta claridad.— B. Las facultades implícitas que son las que necesariamente deben utilizarse para poder ejercer las facultades explícitas, esto es, son los medios de valor instrumental necesarios para ejercer las facultades explícitas, siendo, así, la razón de la existencia de la fracción XXX del artículo 73 constitucional.— C. Tenemos también las facultades coincidentes, que son aquellas que la Ley Fundamental permite que se ejerzan en forma simultánea, tanto por la Federación como por los Estados, versando sobre el mismo contenido o ámbito material; de ellas dan cuenta los artículos 31, fracción IV y 73, fracción VII, pero entendiéndose que son facultades coincidentes porque se refieren al sostenimiento del gasto público y a la materia tributaria, respecto del ámbito de atribuciones de entidades federadas y Federación; también se puede citar el caso del último párrafo del artículo 117 constitucional, que dice: "... El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.", y la fracción I del artículo 104 que establece la jurisdicción dual.— D. Otro

concepto de esta subclasificación se refiere a las facultades coexistentes, que son aquellas 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 y, así, 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, y 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, se puede citar también la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, que dispone la distribución de la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios y, por último, se podrían señalar los casos en que a la Federación se le atribuye la legislación básica (supuestos en que se habla de bases o principios), pudiendo corresponder a los Estados y Municipios la legislación de su desarrollo; por ejemplo, el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, que dice: "... Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.", o el 116, fracción VI, que establece: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."— E. Las facultades concurrentes, que suponen el ejercicio por parte de los Estados, de facultades otorgadas a la Federación, siempre que no constituyan facultad exclusiva o no sean facultades prohibidas a los Estados, y no hayan sido ejercidas por la Federación; se trata de facultades sucesivas y supletorias y, en caso de que la Federación las ejerza, la actividad estatal queda abrogada por virtud de ese ejercicio. Es común que al analizar el tema de facultades, las facultades concurrentes se confundan con las facultades coexistentes y con las facultades coincidentes, y se les denomine indistintamente; sin embargo, de lo antes referido se desprende que la naturaleza de unas y otras es distinta y, por tanto, también sus efectos jurídicos. Ahora bien, del análisis de las disposiciones constitucionales se colige que las facultades concurrentes no existen dentro de la conceptualización a que se ha hecho alusión, ya que si bien algunos preceptos constitucionales, como las fracciones XXIX-C y XXIX-G del artículo 73, hablan de la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y los Municipios en materias de asentamientos humanos, de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, sin embargo, propiamente no se están refiriendo a facultades concurrentes sino a

facultades coincidentes, al establecer que las facultades se ejercerán en el ámbito de atribuciones de los distintos niveles de gobierno.— De acuerdo con lo anterior, queda claro que el artículo 124 constitucional establece un régimen de facultades expresas, es decir, en tratándose de cualesquiera de los diversos tipos de facultades a que antes se ha hecho referencia, ya facultades explícitas, facultades implícitas, facultades coincidentes, o bien, facultades coexistentes, deben estar expresamente establecidas en la Constitución para que puedan ejercerse; por ello, en la especie, no se puede sostener, como erróneamente lo hace la juzgadora de amparo, que respecto de la materia de juegos con apuestas y sorteos, haya facultades concurrentes —término que como antes se ha explicado resulta inaplicable en nuestro derecho positivo—, o bien facultades coincidentes o facultades coexistentes, pues respecto de este tipo de facultades existe justificante constitucional para arribar a esa conclusión, porque hay normas que las establecen; sin embargo, en el rubro de juegos con apuestas y sorteos, la norma constitucional establece una facultad explícita.— Por lo expuesto, debe estimarse que el artículo 124, por sí solo, resuelve el problema que se trata, ya que en la fracción X del artículo 73 se concede expresamente una facultad a la Federación, lo que significa que no se entiende reservada a los Estados.— Además, las anteriores consideraciones justifican la interpretación literal de los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales, porque el texto de estos preceptos es extraordinariamente claro, de manera que cuando el sentido y alcance de la norma jurídica es claro, no hay razón jurídica para intentar modificarlo por medio de razonamientos forzados y divergentes, rechazándose, por tanto, la "interpretación integradora" realizada en la sentencia recurrida, y la razón de ello es la propia claridad de dichos preceptos, porque la interpretación literal se basa en la materialidad de los vocablos, desprendiendo su verdadero sentido por medio de la significación propia que tienen.— En la especie, el acudir a la "interpretación integradora", es dejar la puerta abierta para que el intérprete pueda crear figuras que el Constituyente no estableció, sembrando inseguridad jurídica y facilitando el camino para que en definitiva la Constitución quede total o parcialmente incumplida.— En ese sentido, lo sostenido por la juzgadora de amparo en cuanto que la fracción X del artículo 73 sólo se refiere a "aspectos generales sin incluir la materia tributaria, pues sólo así cobra sentido que más adelante, en la fracción XXIX estableciera un régimen fiscal especial en favor del erario federal", no tiene apoyo lógico-jurídico, pues así tampoco tendría sentido que si la fracción XXIX, inciso 1o., del artículo 73 constitucional, reservó expresamente a la Federación la facultad de establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el artículo 131, primer párrafo, constitucional, repitiera que "Es facultad privativa de la Federa-



ción gravar las mercancías que se importen o exporten ...". Asimismo, tampoco tendría sentido que el artículo 117 constitucional, en sus fracciones IV, V, VI y VII, prohíba a los Estados gravar, directa o indirectamente, la entrada y salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras.— La concepción de la Juez *a quo* respecto de la interpretación integradora de las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, en la especie, como se colige, resulta inaplicable al caso y, en este sentido, es que el alcance que da a la última fracción citada, deviene también en incorrecta y contradice el principio federalista establecido en el artículo 124 constitucional, ya que la inteligencia que debe darse a la disposición no es la de solamente un catálogo de contribuciones que puede imponer el Congreso de la Unión, sino que, respecto de ese listado de contribuciones especiales, en su rendimiento se debe dar participación a las entidades federadas, en la proporción que la ley secundaria federal determine, según el párrafo *in fine* de la fracción XXIX del artículo 73, que dice: "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."— Debe estimarse que la potestad reformadora de la Constitución estimó importante que respecto a estas contribuciones en especial, debía darse una participación por imperio de la propia Ley Fundamental a las entidades federativas, y respecto de una de estas contribuciones, debía a su vez redistribuirse por los Estados en los Municipios.— En ese mismo sentido, puede sostenerse también que la potestad reformadora, en las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, estableció dos tipos de limitantes a la facultad tributaria de las entidades federadas, una de manera absoluta y una de manera particular, esto es, en las materias contenidas en la fracción X, entre las que se encuentra la de juegos con apuestas y sorteos, se establece la facultad de la Federación para legislar en lo absoluto, de tal suerte que cualquier aspecto que tenga que abordarse por medio de leyes, únicamente lo podrá realizar el Congreso de la Unión, y en las materias contenidas en la fracción XXIX, se establece una limitante de manera particular por cuanto a la materia tributaria.— Hay otro argumento en favor de considerar que la materia de juegos con apuestas y sorteos es federal, que descansa en el principio de legalidad tributaria.— En efecto, el principio de legalidad exige la autoimposición por parte de los ciudadanos, lo que significa que dicho principio se agota cuando el Poder Legislativo, que representa a los propios ciudadanos, emite una ley estableciendo un tributo. Así, no hay tributo sin ley que lo establezca, según se desprende de lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que dice: "Son obligaciones de

los mexicanos: ... IV. 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.".— Esto significa, en primer término, que toda contribución debe emanar de una ley y, por otra parte, que para establecer cualquier tributo es necesario que el órgano legislativo tenga la facultad para emitir la ley impositiva correspondiente. En nuestro país, el Constituyente ha sido muy claro: "El Congreso tiene facultad ... para legislar en toda la República sobre ... juegos con apuestas y sorteos ...".— Como se ve, si sólo puede imponerse un tributo por medio de leyes, es evidente que para establecerlo deben tenerse facultades legislativas, entonces el órgano legislativo competente para imponer tributos sobre la celebración y premios obtenidos por rifas y sorteos, es la Federación.— Dicho de una manera gráfica, si en el todo se encuentra incluida la parte, entonces quien quiera imponer un tributo, tendrá que contar con facultades legislativas expresas.— En efecto, concediendo la Constitución la facultad exclusiva para legislar sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos al Congreso de la Unión, es claro que dentro de dicha facultad va incluida la de imponer tributos sobre esa materia, toda vez que esta facultad sólo puede realizarse a través de la función legislativa; por ello cabría preguntar ¿si los Estados no pueden legislar en esta materia, cómo impondrían un tributo?— En otras palabras, si los impuestos deben establecerse sólo por medio de leyes, y si sólo la Federación puede legislar sobre juegos con apuestas y sorteos, sólo la propia Federación puede expedir leyes que impongan tributos sobre dicha materia. Por tanto, si los Estados pretendieran gravar los juegos con apuestas y sorteos, tendrían que legislar sobre esa materia, violando con ello el artículo 73, fracción X, constitucional.— En consecuencia, los Estados de la República no han sido seleccionados por el Constituyente como el órgano legislativo competente para gravar los juegos con apuestas y sorteos, ya que dicha facultad ha sido concedida expresamente en favor del Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, constitucional.— Por ello, no parece exacto lo argumentado en la sentencia recurrida, en el sentido de que: "... Se estima que el Poder Constituyente otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar en materia general sobre sorteos y juegos con apuestas ... Consecuentemente, la legislación sobre la materia impositiva respecto de ese aspecto, no fue otorgada de manera exclusiva al Congreso de la Unión en materia federal ...".— En efecto, es erróneo el argumento anterior porque no es el simple hecho de que se confundan las facultades legislativas con las tributarias, sino que estas últimas precisan necesariamente de las primeras, ya que la única fuente para crear un tributo es la ley, de manera que si el Constituyente eligió

al legislador federal, eligió también la fuente tributaria y la naturaleza territorial del tributo.— Pensar lo contrario es retroceder en el significado y alcance del principio de legalidad, pues la ejecutoria que se dictara, vendría a otorgar facultades legislativas —y de paso tributarias—, a quien no las tiene, es decir, a los Estados.— En este sentido, es incorrecto lo sostenido en la sentencia recurrida porque si el Constituyente delegó en el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos, delegó también la facultad de imponer tributos, pues el principio de legalidad no permite la creación de tributos por medios distintos a la ley, de manera que si a los Estados no les corresponde la facultad de legislar sobre dicha materia, simplemente porque está reservada a la Federación, tendrían que hacerlo a través de reglamentos, acuerdos o circulares, pero esto atentaría gravemente contra el principio de legalidad referido.— En apoyo a lo anterior, se puede citar, por la analogía que guarda, la siguiente tesis: "PETRÓLEO, IMPUESTOS ANTICONSTITUCIONALES AL, EN EL ESTADO DE VERACRUZ.—Los impuestos sobre petróleo que establece la Ley número 47 del Estado de Veracruz, son anticonstitucionales, toda vez que la Constitución Federal faculta sólo al Congreso de la Unión para legislar sobre materia de petróleo, inclusive para fijar los impuestos relativos, y el Estado de Veracruz no puede constitucionalmente hacer lo mismo, a menos de invadir la esfera de la autoridad federal.". Tesis 245, publicada en la página 410, Segunda Sala, Parte III, Sección Fiscal, *Apéndice* 1975.— Por último, no debe soslayarse que la fracción XXX del mismo artículo 73 constitucional establece una norma protectora de las facultades de la competencia federal que no fue considerada por la juzgadora de amparo, y que dice: "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ... XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.".— En efecto, en la especie, debe tenerse en consideración la norma anterior a fin de llegar a la conclusión correcta, ya que el Constituyente estableció un mandato expreso al Congreso de la Unión: "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores ...", es decir, las facultades administrativas, en materia del Distrito Federal, en materia de división territorial, en materia tributaria y presupuestaria, en materia de guerra y, desde luego, las facultades legislativas.—Es decir, el Constituyente quiso protegerle a la Federación las facultades del artículo 73, creando una norma vinculante para el Congreso de la Unión, a fin de que no se deslegalicen dichas materias por parte de la Federación, sino que ésta busque hacerlas efectivas, pues para ello le fueron conferidas.— En todo caso, si no quisiera el Constituyente que fueran federales las materias del artículo 73, ¿Acaso tendría sen-

tido que el propio Constituyente protegiera tales facultades?— Con apoyo en las consideraciones anteriores, debe estimarse que los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, son violatorios de los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales, así como del principio de legalidad tributaria.— Por las consideraciones anteriores, es que este alto tribunal establece que al analizar el sistema constitucional de distribución de competencias entre la Federación y entidades federativas referido a la materia tributaria, se aparta de los criterios explícitos o implícitos que había adoptado anteriormente, por cuanto a que, apoyándose en una interpretación integradora de las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, arribaron a la conclusión de que la fracción X del precepto citado en último término no establece una facultad exclusiva para que la Federación sea la única competente para imponer contribuciones respecto de las materias que señala, y que, por tanto, en relación con las mismas se dijo, utilizando un término equívoco, que existe concurrencia de facultades de la Federación y de las entidades federadas.

QUINTO.—Habiéndose estimado fundados los agravios antes analizados y, en consecuencia, suficientes para conceder el amparo en relación con los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, que establecen el impuesto sobre loterías, rifas y sorteos, resulta innecesario analizar el sexto agravio planteado en la revisión, ya que en nada alteraría el sentido de esta resolución.— Por otra parte, al considerarse que la ley reclamada, por cuanto a los preceptos reclamados, adolece del vicio de inconstitucionalidad que se le atribuye, la concesión del amparo debe hacerse extensiva a los actos de aplicación por fundarse en una ley inconstitucional.— En consecuencia de lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima procedente conceder el amparo solicitado.

Por lo expuesto y fundado, y además con apoyo en lo dispuesto por los artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo, 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; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al juzgado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán resolvió revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa en contra de los actos y autoridades especificados en el resultado primero; los Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia y Román Palacios, votaron en contra y en favor del proyecto formulado por el Ministro Azuela Güitrón, que no fue aprobado por la votación especificada, resolviéndose lo que se asienta en los resolutivos y manifestaron que formularán voto de minoría. Se comisionó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para formular el engrose correspondiente.

# Voto Particular

VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN, AL CUAL SE ADHIEREN LOS MINISTROS JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO, JUAN DÍAZ ROMERO, GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA Y HUMBERTO ROMÁN PALACIOS, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 137/95 PROMOVIDO POR ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN SUPERIOR, A.C.

El suscrito estima que debe confirmarse la sentencia recurrida y negarse el amparo solicitado por la quejosa, al resultar ineficaces los agravios propuestos por la parte recurrente, en atención a las siguientes consideraciones:

El primer agravio, en que se sostiene que la Juez de Distrito se equivoca al decir que la solicitante del amparo interpretó aisladamente el artículo 73, fracción X, constitucional, ya que de la lectura del primer concepto de violación claramente se advierte que la conclusión de inconstitucionalidad se hizo derivar de la adminiculación del artículo 73, fracción X, en relación con el 124, ambos de la Constitución, es infundado.

En efecto, resulta inexacto que la Juez Federal haya pretendido establecer que la quejosa interpretó aisladamente el contenido del artículo 73, fracción X, constitucional.

El error de la agravada deriva de una inadecuada apreciación de la cuarta consideración del fallo recurrido, que deforma la percepción jurídica de la Juez de Distrito y termina por señalar afirmaciones que nunca hizo, siendo que la citada funcionaria judicial se limitó a puntualizar, en abstracto y sin atribuírselo a nadie, que una interpretación aislada podría

llevar a pensar que el renglón de juegos con apuestas y sorteos sólo puede ser legislado por el Congreso de la Unión, interpretación que posteriormente descalifica al relacionar las fracciones X y XXIX del propio precepto constitucional. Es importante advertir que esa interpretación aislada no se adjudica a ninguna de las partes en especial, sino que se presenta como una reflexión de la juzgadora, previa a su conclusión, de aquí lo inexacto del agravio.

Por otra parte, alega la recurrente que su concepto de violación debió examinarse tal y como se planteó en la demanda de garantías, ya que la adiniculación de los artículos 73 y 124 constitucionales resulta fundamental para precisar la violación de garantías.

Es verdad que la Juez *a quo* no formula una consideración expresa en torno a las repercusiones de correlacionar los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales. Sin embargo, ello no significa que haya omitido ponderar tal planteamiento, pues al precisar cuál era el alcance del numeral invocado en primer término, implícitamente desestimó cualquier otra forma de interpretación. Luego, la agraviada debió concretarse a desvirtuar las consideraciones de la juzgadora por virtud de las cuales arriba a la conclusión de que existe concurrencia impositiva entre los Estados y la Federación, por lo que hace a los rubros de juegos con apuestas y sorteos.

Toralmente, el principio de congruencia sujeta al juzgador para resolver conforme a lo planteado en la demanda, pero ello no significa que su razonamiento deba seguir el mismo esquema de construcción que se propone en el concepto de violación, dado que, de aceptarse esta postura, bastaría con esgrimir un silogismo falso y encerrar al juzgador dentro de tal planteamiento, para que forzosamente tuviera que aceptar su conclusión.

La refutación de un argumento, desde el punto de vista lógico, puede ser a su construcción o su conclusión y, para ello, el juzgador válidamente puede hacer valer consideraciones no invocadas por el inconforme, pero que por razón del tema que se analiza, su estudio sea insoslayable.

En el segundo agravio, la parte recurrente aduce que la interpretación concatenada de las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional que realiza la Juez de Distrito es equivocada, si se considera que el artículo 124 constitucional establece que las entidades federativas tendrán las facultades que no hayan sido expresamente delegadas a

los Poderes Federales por la propia Constitución. De aquí que, si el artículo 73, fracción X, constitucional establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre sorteos, tal materia no puede ser legislada por los Estados.

En principio, debe decirse que es verdad que el sistema federal mexicano adopta el principio de distribución de competencias, conforme al cual, las facultades que no se encuentran expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados, tal y como puede apreciarse del contenido del artículo 124 constitucional, que literalmente dice:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Por su parte, el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, dispone la atribución de fijar contribuciones a cargo de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados, esta última ejercida también en favor de los Municipios, en los términos siguientes:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan ...".

Ahora bien, ante la carencia de un capítulo de la Constitución que establezca, de modo expreso, la distribución, en tratándose del aspecto impositivo, de las materias susceptibles de gravarse exclusivamente por la Federación, las que son concurrentes a ésta y a las entidades federativas, y las reservadas a estas últimas, para establecer las reglas que conduzcan a la determinación de tales atribuciones, se hace necesario observar el contenido de diversos preceptos que, conforme a su entorno jurídico, permitan llevar a cabo una labor interpretativa que conduzca a una solución coherente con el sistema federal que rige al Estado Mexicano.

Para lograr tal cometido, en primer lugar, se observa lo dispuesto en los artículos 117 y 118 de la Constitución, en lo relativo a las prohibiciones expresas a los Estados en materia tributaria:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...



"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

"VII. 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 ...

"...

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice ...".

"Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones ...".

Las fracciones IV a VII del numeral 117 transcrito, consagran la imposibilidad absoluta de que los Estados puedan establecer gravámenes relativos al tránsito de las personas o cosas por su territorio, así como sobre diferencias impositivas de mercancías. La fracción IX establece que los tributos relacionados con el tabaco, a cargo de las entidades federativas, deberán regirse por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión al efecto.

El artículo 118, fracción I, dispone el previo consentimiento de la Legislatura Federal para que los Estados puedan fijar derechos en puertos o imponer contribuciones sobre importaciones o exportaciones.

Como puede observarse, en la propia Constitución se han consagrado, de manera expresa, diversas prohibiciones, absolutas y condicionadas,

para que los Estados puedan establecer gravámenes en ciertas materias, destacando, para el caso concreto que se examina, que no se encuentra expresamente prohibido a los Estados gravar los juegos con apuestas y sorteos.

Además, de la conclusión que para la especie resulta, esta situación revela, en principio, la preocupación del Constituyente por dejar claro el ámbito sobre el cual dichas entidades federativas encuentran restricciones a su potestad tributaria, lo que sirve al intérprete para concluir, como primera premisa, que en materia impositiva no solamente rige la dualidad de facultades de índole genérica, expresas a la Federación y reservadas a los Estados, que prevé el numeral 124 constitucional, sino que, dada la importancia que el ejercicio de esta clase de atribuciones reviste en los Estados modernos, en la Carta Magna se ha enfatizado la competencia o prohibición para la fijación de tributos en ciertas materias, punto de partida que se cimienta para continuar con el examen de los demás dispositivos constitucionales que se relacionan sobre el particular.

A continuación procede atender al contenido de la fracción VII del artículo 73, que dice:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... VIII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

En una reiterada labor interpretativa, se ha entendido, al relacionar el contenido del epígrafe del artículo 73 con el 124 de la Carta Magna, que las materias de regulación consagradas en el primero, le son atribuidas a la Federación de manera exclusiva, lo que llevaría, en una conclusión formulada únicamente con base en esta línea de interpretación, a determinar que sólo la Federación se encuentra en posibilidad de establecer contribuciones, quedando vedada dicha facultad a las Legislaturas Estatales, al estar expresamente consagrada dentro del ámbito de las materias de regulación otorgadas en exclusiva a la potestad federal.

La conclusión anterior quedaría superada atendiendo al contenido del artículo 31, fracción IV, de la Constitución, transcrito con anterioridad, que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, lo que supone la posibilidad de que las autoridades de cada uno de estos órdenes jurídicos se encuentre en aptitud, dentro de su marco competencial, de fijar y percibir las contribuciones necesarias para satisfacer los gastos públicos relativos, los cuales deberán estar previstos en un presupuesto. Esto queda reforzado

con el contenido del artículo 115, fracción IV, de la Carta Magna, que consagra el establecimiento de diversas contribuciones en favor de los Municipios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto, precepto que a la letra dice:

"Artículo 115. ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles ...".

Lo dicho hasta aquí permite precisar que no sólo basta para delimitar el campo competencial en materia tributaria, que deba atenderse en

exclusiva a las atribuciones establecidas de modo genérico en la Constitución a favor de la Legislatura Federal, sino que la labor de determinación de tales cuestiones deberá descansar en una interpretación sistemática e integradora de los preceptos de la Ley Fundamental, aplicables al entorno impositivo de que se trate.

Retornando al problema que nos ocupa, consistente en determinar si la fijación de gravámenes sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos es una facultad atribuida en exclusiva a la Federación o pueden también los Estados establecer las contribuciones relativas, se realiza el análisis jurídico correspondiente al artículo 73, fracciones X y XXIX, de la Carta Magna, que literalmente expresan:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"X. 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 ...

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación;

"f) Explotación forestal; y

"g) Producción y consumo de cerveza.

"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."

De la simple lectura de los preceptos copiados, se aprecia que la fracción X del artículo 73 constitucional señala las facultades del Congreso de la Unión para "legislar" en determinadas materias, mientras que la fracción XXIX de dicho numeral alude expresamente a "establecer contribuciones" sobre ciertos rubros, circunstancia que, sin que por su simple expresión demuestre totalmente que se está en presencia de facultades de diversa naturaleza, por lo menos lleva a inferir que no existe la intención del Constituyente de establecer dos apartados distintos para regular una misma situación jurídica, es decir, si se hubiese estimado que legislar sobre ciertas materias implicaba, desde luego, establecer contribuciones sobre dicho campo de regulación, resultaría ocioso que se reiterara o estableciera dicha facultad en diversa fracción o apartado del propio texto constitucional.

Ahora bien, el examen comparativo de las materias de regulación previstas en las aludidas fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, arroja los siguientes resultados:

I. La fracción X dispone que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de hidrocarburos y minería; en la XXIX, numeral 2o., se establece que corresponde también a dicha Legislatura fijar las contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, los cuales, desde luego, comprenden los rubros de hidrocarburos y minería, situación que, de aceptar el criterio de que las facultades previstas en la primera fracción incluyen la materia tributaria, parecería innecesariamente reiterativa.

II. La fracción X contempla la industria cinematográfica, siendo que la XXIX no la incluye dentro de su enumeración. De aceptar que la primera fracción incluye la potestad tributaria, se concluiría que las contribuciones relativas a esta industria son facultad exclusiva de la Federación, mientras que, atendiendo a una interpretación sistemática e integradora, con base en las premisas expuestas con antelación, se llegaría a establecer que como la atribución tributaria no se encuentra expresamente reservada a la Federación en la aludida fracción XXIX, ni está expresamente prohibida para los Estados conforme a los numerales 117 y 118, éstos pueden concurrir en su ejercicio, conclusión que, independientemente de las construcciones conceptuales o académicas que pudieran establecerse, parece más congruente con la lógica y el sistema federal previsto en el texto del artículo 124 de la Constitución.

III. En lo relativo al comercio, la fracción X dispone la potestad federal para legislar, siendo que la XXIX, numeral 1o., alude a la posibilidad de establecer contribuciones sobre el "comercio exterior", lo que arrojaría, bajo la línea interpretativa que se está manejando, que los Estados pueden establecer contribuciones al comercio, exceptuando lo relativo al comercio exterior y las prohibiciones específicas consagradas en los artículos 117 y 118 constitucionales.

IV. Respecto de la materia de juegos con apuestas y sorteos, la cual ocupa un lugar primordial en el presente estudio, por ser el objeto de la ley reclamada, se observa que la fracción X la incluye en su enumeración, mientras que esto no ocurre en la fracción XXIX, lo que llevaría a estimar, con base en el método que ha sido expuesto, que no puede considerarse la fijación de tributos sobre dichas actividades como una potestad exclusiva de la Federación, resaltando que una conclusión contraria adolecería de inconsistencia interpretativa, toda vez que tendría que sortear, convincentemente, el problema del porqué unas facultades legislativas se reiteran en ambas fracciones y en otros casos no, lo que conllevaría a ser rígidos en un aspecto y flexibles en otro, situación que no puede aceptarse dentro del campo de la hermenéutica jurídica.

V. Por lo que hace a la intermediación y servicios financieros, conceptos previstos en la fracción X, tales materias se encuentran relacionadas, aun cuando en ciertos casos específicos pudieran llegar a encontrarse discrepancias, con las contribuciones sobre instituciones de crédito y de seguros previstas en la fracción XXIX, numeral 3o., lo que conduce a concluir, por cualquiera de los dos métodos de interpretación que se han señalado, que corresponde a la Federación la potestad impositiva en relación con las actividades propias de las instituciones referidas.

VI. En lo que toca a la energía eléctrica y nuclear, tendría que llegarse a una conclusión análoga a la descrita para la minería e hidrocarburos, puesto que tales rubros se encuentran descritos específicamente en la fracción X y, de un modo genérico, dentro de los recursos naturales a que alude la fracción XXIX, numeral 2o. Asimismo, cabe resaltar que en el numeral 5o., inciso a), de esta fracción, se especifica que es facultad de la Legislatura Federal establecer contribuciones "especiales" sobre energía eléctrica, lo que, de aceptar el criterio de que los rubros señalados en la fracción X incluyen la potestad tributaria, implicaría que tal materia de regulación se encontrara prevista, además, en los numerales 2o. y 5o. de la fracción XXIX, situación que, desde luego, no se comparte, debiendo entenderse que las contribuciones a que alude el primero de los indicados numerales, se refieren a las propias, derivadas del uso o explotación de los recursos naturales propiedad de la nación, siendo que las contribuciones especiales citadas en el numeral 5o. comprenderán aspectos que, como su propio nombre lo indica, son específicos o peculiares de las actividades o rubros enlistados en la norma, interpretación que explica la razón por la cual se encuentran previstas en diversos apartados de la Constitución.

VII. Respecto de las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional, dicha materia de regulación sólo se encuentra prevista en la fracción X del artículo 73, mas no en la XXIX, lo que conduciría a una conclusión idéntica a la expresada respecto de la industria cinematográfica, el comercio y los juegos con apuestas y sorteos, es decir, que los Estados pueden concurrir en el establecimiento de las contribuciones correspondientes.

VIII. Existen rubros previstos en la fracción XXIX que no se encuentran enumerados dentro de la X, tales como servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, producción y consumo de tabacos labrados, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, y producción y consumo de cerveza, respecto de los cuales la Ley Fundamental dispone que el establecimiento de las contribuciones relativas corresponde a la Federación, sin que expresamente se le hubiere otorgado la facultad de expedir la legislación respectiva, lo que, de aceptar el criterio de que las materias enumeradas en la fracción X implica también la tributaria, haría parecer a la fracción XXIX como un contrasentido, pues el Congreso de la Unión tendría expresamente la facultad de establecer contribuciones, en algunos casos, incluso de índole especial, sin que se le haya atribuido la competencia para legislar genéricamente sobre los conceptos relativos en la citada fracción X,

aun cuando dicha facultad pudiese desentrañarse de otros preceptos de la Carta Magna, método al que no puede accederse por virtud de la interpretación que sostiene la opinión mayoritaria.

IX. Finalmente, además de los rubros de hidrocarburos, minería y energía eléctrica y nuclear que se han examinado, aparece que en los incisos c) y f) del numeral 5o. de la fracción XXIX que se examina, se citan las materias acerca de la gasolina y otros productos derivados del petróleo y la explotación forestal, los cuales, bajo la perspectiva del criterio de la mayoría, podrían ubicarse también dentro del numeral 2o. de la propia disposición, encontrándose la razón jurídica de esta reiteración en el hecho de que el primero prevé contribuciones "especiales" y el diverso numeral alude a contribuciones propias de la explotación de tales recursos naturales, en los términos que se desarrollaron en el apartado VI anterior.

El examen comparativo efectuado revela con claridad que si la intención del Constituyente, al otorgar la facultad al Congreso de la Unión para legislar sobre las materias que establece la fracción X, también hubiera comprendido la materia tributaria, entonces, la reiteración de dicha atribución en una fracción posterior, la XXIX, resultaría ociosa. De aquí que tal reiteración sólo puede examinarse a la luz de una interpretación integradora que persiga dar coherencia al texto constitucional, en los términos que han sido precisados.

Efectivamente, no debe confundirse la facultad de legislar sobre determinadas materias que otorga la fracción X del invocado artículo 73, con la potestad de imponer contribuciones exclusivas de la Federación, por más que estas últimas tengan que estar establecidas en ley, en los términos que ordena el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, como se sostiene en la decisión mayoritaria, porque fue el propio Constituyente el que, a través de regulaciones permisivas y prohibitivas, distinguió, al consagrarlas en preceptos diversos, los aspectos sobre legislación general y establecimiento de contribuciones, reiterando que el texto constitucional debe interpretarse atendiendo a un propósito integrador que asimismo pondere el ánimo que guió al Constituyente, y no a partir de un criterio literal o conceptual que sólo conduciría a desconocer la voluntad legislativa en lugar de desentrañar el verdadero sentido de la norma.

El método de interpretación integradora que se sostiene ha sido reiteradamente practicado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como puede observarse de los siguientes criterios:



"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.—Los artículos 38 y 40 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, que establecen el impuesto sobre la organización de loterías, rifas, sorteos y concursos no violan el artículo 73 de la Constitución General de la República. Del análisis de la fracción X del citado artículo, se infiere que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos; pero, en cuanto a las contribuciones, la fracción XXIX del precepto constitucional antes citado, señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar de forma exclusiva, sin que se incluya la de juegos con apuestas y sorteos. Consecuentemente, la facultad para gravar la organización de ese tipo de eventos no se otorgó exclusivamente a la Federación, por lo que dicha facultad también la pueden ejercer las Legislaturas Locales." (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo V, Primera Parte, página 39).

"IMPUESTO SOBRE REMUNERACIÓN DEL TRABAJO PERSONAL. NO ES INCONSTITUCIONAL EL DECRETO NÚMERO 200 DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE SINALOA QUE LO ESTABLECE EN LA LEY DE HACIENDA.—Los artículos 73, fracción X y 123 constitucionales reservan a la Federación el poder de legislar sobre las relaciones obrero-patronales, y sobre las existentes entre el Estado y sus empleados, pormenorizando y desarrollando las bases rectoras establecidas en el último precepto citado, pero no le reservan poder tributario sobre las percepciones de los trabajadores y empleados, que es materia impositiva concurrente: de la Federación, por efecto de los artículos 65, fracción II, 73, fracción VII y 31, fracción IV, constitucionales, y de los Estados, por disposición de este último artículo y del 124, también constitucional; en consecuencia, al establecer la Legislatura de Sinaloa el gravamen referido, no invadió la esfera de poder reservada a la Federación. La ley analizada, por otra parte, al establecer el sistema de recaudación del tributo por medio de retención de las cuotas al través de los pagadores de los sueldos o salarios, no es violatoria del tercer párrafo del artículo 4o. constitucional, ya que la garantía de que nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial, no alcanza a la facultad económico-coactiva del Estado, pues si éste se hallara obligado en cada caso a obtener resolución judicial para hacer efectivo el impuesto, se vería en peligro su propia estructura y funcionamiento." (*Apéndice* 1995, Tomo I, página 162).

"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 30 DE SEPTIEMBRE DE 1967, PUBLICADA EL 12 DE OCTUBRE DEL MISMO AÑO).—La atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 117, fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución General de la República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X, de la Constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1883), conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados. En cuya razón, la Ley del Impuesto Especial a las Industrias Congeladoras de Mariscos, contenida en el Decreto 171 del Congreso de Sinaloa, no viola los preceptos citados." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 68, Primera Parte, página 19).

"AUTOMÓVILES, IMPUESTO SOBRE LA TENENCIA O USO DE. CONCURRENCIA CONTRIBUTIVA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS (CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).—En el caso de los artículos 149 y 165 del Código Fiscal del Estado de Chihuahua, que crean un impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y por lo que hace a que la competencia en este renglón se ha establecido en favor de las autoridades federales por los artículos 3o., segundo párrafo y 32 de la Ley del Registro Federal de Automóviles, este Tribunal Pleno ha sostenido, en tratándose, entre otras, de la ley federal acabada de citar, que: 'El Congreso de la Unión sí tiene facultades para expedir leyes que establezcan impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, por lo que la ley que se combate no adolece de vicios de inconstitucionalidad. En efecto, dentro del sistema constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículos 73, fracciones X y XXIX); y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117,

fracciones IV, V, VI y VII y 118). (Compilación de jurisprudencia 1954, tesis jurisprudencial número 557). Por otra parte, los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, establecen la facultad general del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente; también el artículo 31, fracción IV, de la misma Constitución, impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios, de donde se deriva la obligación para las autoridades federales, en este caso, de hacer frente a los gastos públicos, y una manera de cumplir con ella, es a través de la facultad impositiva en general. Por otra parte, la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal previene la materia respecto de la cual la Federación tiene competencia exclusiva o privativa para establecer contribuciones, pero esto no significa que se limite la actividad legislativa impositiva de la Federación a los renglones señalados en la fracción citada, puesto que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. La interpretación correcta de la fracción XXIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha establecido obligaciones a las entidades federativas para que no impongan contribuciones, materias referidas al comercio exterior, a instituciones de crédito y sociedades de seguros, energía eléctrica, gasolina, cerillos y fósforos, etcétera. Concluido que el Congreso de la Unión sí tiene facultad para establecer impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, de acuerdo con el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tener competencia para ello, no es posible admitir que exista ni inconstitucionalidad, ni invasión en las esferas de las entidades federativas por parte de dicha autoridad, cuando legisla en el renglón impositivo, sobre tenencia o uso de automóviles. En consecuencia, en el caso del Código Fiscal del Estado de Chihuahua, no es inconstitucional, aunque exista otra ley que grave la misma fuente, en virtud de la concurrencia contributiva." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 56, Primera Parte, página 14).

"PROFESIONES, OFICIOS Y ACTIVIDADES LUCRATIVAS, IMPUESTO A LAS. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 2o. DE LA LEY NÚMERO 146 DEL ESTADO DE GUERRERO.—El artículo 73 constitucional, en la parte final de su fracción X, establece que el Congreso tiene facultad 'para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución', o sea, para expedir las normas jurídicas laborales conducentes a pormenorizar y desarrollar las dispo-

siciones contenidas en el citado artículo 123, exclusivamente; pero este precepto no contiene regla tributaria alguna relacionada con el trabajo de los obreros, pues este precepto, en su apartado A, establece las bases rectoras de las relaciones tanto individuales como colectivas, entre empleados y obreros, regulando imperativamente lo relativo a las obligaciones y derechos propios de tales relaciones laborales, como la jornada de trabajo, el salario, las condiciones del lugar del trabajo, los derechos de coalición, tanto de empleados como de obreros, en defensa de sus respectivos intereses, etcétera, todo en función del contrato de trabajo. Ninguna disposición de este precepto establece expresa, ni implícitamente, el poder impositivo de la Federación sobre el salario de los trabajadores. Por otra parte, en la enumeración de las materias impositivas reservadas a la Federación, contenida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, no aparece el salario de los trabajadores, como se desprende de su simple lectura; luego debe considerarse que tales materias son objeto de una atribución impositiva concurrente: de la Federación, por efectos de los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII, constitucionales, que conceden atribuciones al Congreso General para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; y de los Estados, por efecto del artículo 31, fracción IV, que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación, como de los Estados y Municipios en que residan, así como del artículo 124 que reserva a los estados las facultades no concedidas expresamente a la Federación. Lo anterior significa que la Ley de Ingresos número 146 del Estado de Guerrero, al establecer un impuesto a las profesiones, oficios y actividades lucrativas, en sus artículos 1o. y 2o., no es inconstitucional." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 51, Primera Parte, página 28).

"SEGUROS, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INSTITUCIONES DE, NO ES EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (LEY DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).—El que la fracción X del artículo 73 de la Constitución faculte al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio, no abarca la facultad de legislar en forma privativa en cuanto al aspecto tributario, por lo que no significa que sólo el Congreso de la Unión pueda legislar sobre los agentes de seguros, y que la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles para el Estado de Tamaulipas, por crear un impuesto sobre las comisiones de los agentes, sea inconstitucional, toda vez que al hacerlo así, no viola ningún artículo de la Constitución General de la República, que prohibiera tal impuesto. Al respecto debe decirse que la atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73,

fracción X, de la Constitución Federal para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 117, fracciones IV, V, VI y VII, de la Constitución General de la República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X, de la Constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1883), conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 26, Primera Parte, página 100).

"IMPUESTO SOBRE NÓMINAS. DECRETOS NÚMEROS 429-79-3-16 P.E. Y 430-79-4-16 P.E. DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. NO INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.— Es cierto que el artículo 73 de la Constitución Federal, en su fracción X, dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes sobre minería y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 de la propia Constitución, dentro de los cuales se encuentran los minerales; pero no menos cierto es que de conformidad con la fracción XXIX del precepto constitucional aludido, que es la que regula las materias sobre las cuales la Federación puede decretar impuestos únicamente, con exclusión de los Estados, no queda comprendido el impuesto sobre nóminas, a que se refieren los decretos números 429-79-3-16 P.E. y 430-79-4-16 P.E. del Congreso del Estado de Chihuahua, ya que como se aprecia de los propios decretos en cuestión, el objeto de dicho impuesto lo es los egresos en efectivo o en especie que habitual o accidentalmente se realicen por concepto de remuneración del trabajo personal, prestado bajo la subordinación de un patrón, siempre y cuando se generen dentro del territorio del Estado o lo perciban personas domiciliadas en el mismo (artículo 166 Código Fiscal del Estado de Chihuahua) y asimismo, los sujetos del citado impuesto lo son las personas físicas, las morales o las unidades económicas que realicen pagos por concepto de remuneración al trabajo personal en los términos antes precisados (artículo 167 mismo código). De lo anterior se aprecia con claridad que el impuesto sobre nóminas no grava a la minería, sino que se trata de un impuesto de carácter general que grava los egresos de las personas físicas, morales o unidades económicas que realicen por pagos a personas o terceros que estén bajo su subordinación o dependencia, y por la misma razón no puede estimarse que en dicho impuesto se establezcan contribuciones sobre el apro-

vechamiento y explotación de dicho recurso natural, ya que para que ello aconteciera se haría necesario que el objeto de la ley fuera precisamente ése, y como el objeto del impuesto es completamente distinto, debe concluirse que el Congreso del Estado de Chihuahua, en los decretos impugnados, no legisla en materia minera ni establece contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de dicho recurso y, como consecuencia, tampoco invade la esfera de competencia de la Federación.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Primera Parte, página 72).

En este mismo tenor de ideas, tampoco puede compartirse el criterio de la mayoría en el sentido de que el párrafo final del artículo 73, fracción XXIX, constitucional, que prevé la participación a las entidades federativas de las contribuciones especiales en los términos de la ley federal secundaria, y de aquéllas a sus Municipios, conforme a su legislación local, revele la intención del Poder Revisor de la Carta Magna de establecer una limitante en lo relativo a la potestad tributaria a cargo de la Federación, puesto que tal apartado, como expresamente lo establece, se refiere solamente a las contribuciones especiales previstas en el numeral 5o. de la invocada fracción XXIX, constituyendo una regla de carácter excepcional, aplicable únicamente a esta clase de tributos específicos o especiales, que tiene como intención fundamental que la Federación lleve alguna participación a los Estados de contribuciones que, por la materia a que se refieren, expresa hacia el ámbito federal o prohibida para las entidades federativas, son propias de la potestad federal.

Bajo esta óptica, cabe concluir que cuando el Constituyente delegó en el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre las materias que establece la fracción X del numeral en comento, se refirió a los aspectos generales que conforman la regulación sustantiva correspondiente, pero sin incluir la materia tributaria, pues sólo así cobra sentido que más adelante, en la fracción XXIX, estableciera un régimen fiscal especial en favor del Erario Federal, cuyas fuentes impositivas no coinciden en todos sus rubros con las materias señaladas en la fracción X, ni viceversa, situación que conduce a estimar infundado el agravio expuesto sobre esta cuestión.

En otro orden de ideas, aduce la recurrente que carece de fundamento el criterio de la juzgadora, por cuanto a que el artículo 124 se debe relacionar con la fracción VII del artículo 73 constitucional y no con las fracciones X y XXIX de este último precepto. Tal apreciación se hace descansar, fundamentalmente, en que el artículo 124 es aplicable a todos

y cada uno de los aspectos de distribución de competencias, ya que en él se apoya la armonía del sistema federal.

Al respecto cabe decir, que si bien es cierto que el artículo 124 constitucional es el soporte de la distribución de facultades dentro del sistema federal, también lo es que la interpretación de este precepto debe darse atendiendo a un método integral y no a partir de una aplicación aislada o literal de determinadas facultades que prevé la Constitución.

Por otra parte, alega el inconforme que el Constituyente no anotó en la fracción X del artículo 73, que otorgaba al Congreso de la Unión la facultad de legislar "en materia general" sobre las materias que menciona esa fracción, sino que, al contrario, estableció una facultad generica sin imponerle ninguna limitación.

Sobre el particular, debe decirse que la circunstancia apuntada por el inconforme no es un obstáculo para arribar a la conclusión de que la fracción X del artículo 73 constitucional se refiere a los aspectos generales y no a la materia tributaria, primeramente porque no puede pretenderse que la ley lo diga todo. Pero, además, debe considerarse que la literalidad de la norma no es más que el núcleo del radio legal, por lo que si se atiende exclusivamente al dato literal se crea una zona de incertidumbre alrededor de la ley que se mantiene en la indefinición, sobre todo si existen otras disposiciones que pudiesen llevar a una conclusión divergente o contraria, por lo que, en estos casos, se hace necesario integrar el elemento textual a la investigación teleológica y confrontarlo con las otras normas del propio ordenamiento, persiguiendo siempre la coherencia del sistema constitucional. De lo anterior se sigue que lo aducido por la recurrente no puede ser un argumento que pueda desvirtuar la apreciación de la juzgadora.

Efectivamente, ya desde finales del siglo pasado, los legisladores se habían percatado de la imposibilidad humana de adelantar todos los actos que pudieran ser materia de controversia, así como del ocaso del método exegético como el único y supremo instrumento de la interpretación de la ley. De singular referencia resulta la exposición de motivos del Código Civil de 1870, cuyo artículo 20 es el antecedente directo del artículo 14 de la Constitución de 1917, en lo que se refiere a la interpretación judicial:

"El artículo 20 fue objeto de largas discusiones. Como es de una importancia verdaderamente vital, se expondrán con más extensión los

fundamentos en que descansa; noble y digno es el sacerdocio de la justicia, como que de su buen desempeño dependen la vida, la honra, la libertad y la fortuna de los hombres; esto es, cuanto hay de más santo y de más caro en la sociedad. Pero al mismo tiempo es el ministerio más difícil y de más trascendentales consecuencias, porque estando fuera de la posibilidad humana la previsión de todos los actos que pueden ser materia de controversia, son de todo punto inevitables la insuficiencia de la legislación y la necesidad de suplirla, ora con los principios generales de derecho, ora con la tradición de los tribunales, ya con las opiniones de los jurisconsultos, ya, en fin, con la propia conciencia, fundada en el sentimiento íntimo de justicia y equidad que Dios ha inspirado al corazón del hombre, y que casi siempre se abre paso, aun en medio de la lucha de los intereses y de las pasiones. Este es el fundamento, por desgracia demasiado robusto, de la interpretación y del arbitrio judicial. Han pasado los siglos, han cambiado de forma las sociedades, las revoluciones religiosas y políticas han alterado los dogmas y las constituciones, las artes han adquirido un desarrollo extraordinario, las ciencias todas, incluso la del derecho, han progresado y progresan todos los días; y sin embargo, todavía hoy, como en tiempo de los romanos, *proctor suplet in eo quod legi deest*. Los códigos modernos han llenado muchos vacíos, han hecho que la ley, ese ojo de la sociedad, vigile con más precisión los intereses comunes del pueblo y los peculiares del individuo; pero no han previsto, porque no han podido prever, todos los casos en que debe intervenir la justicia. Así vemos que no es menor el número de volúmenes que comentan y explican las leyes modernas, que el de los que comentan y explican las leyes romanas. Y la razón es muy obvia. Fundadas las legislaciones modernas en las romanas, es preciso, al explicar aquellas, repetir las explicaciones de ésta, añadiendo, quitando, modificando mucho; pero combinando siempre lo de hoy con lo de entonces; porque lo de entonces, en cuanto a los principios especiales del derecho, no ha sido mejorado hasta ahora. Es por lo mismo una verdad incuestionable, que no siendo posible un código que comprenda todos los actos humanos, el Juez tiene la indeclinable necesidad de obrar frecuentemente fuera de la letra de la ley, pedir al legislador la interpretación para cada caso dudoso, además de entorpecer de un modo extraordinario la administración de justicia con positivo perjuicio de los ciudadanos, sería exponer a éstas al ingente peligro de ser juzgado por una ley retroactiva, hábilmente disfrazada de interpretación auténtica. Dejar de juzgar por falta o insuficiencia de la ley, sería devolver al fallo siempre torpe de las pasiones, lo que éstas habían sujetado a la decisión imparcial de los tribunales, y constituir a la sociedad en un estado de permanente desorden, que de mal en mal le llevaría a su disolución.



Es, pues, indispensable que el Juez falle, aunque no haya ley expresa. Conocidos son, aunque muy numerosas las reglas que sirven de base a la interpretación y al arbitrio judicial, que aunque menos peligroso en lo civil que en lo criminal, es siempre peligroso a la par que inevitable. Enumerar esas reglas pareció a la comisión propio de un código, porque siendo esta la ley, los jueces tendrían obligaciones de sujetarse a las reglas fijadas: y pudiera suceder que alguno o muchos casos no estuviesen comprendidos en ella; de donde resultaría la necesidad de dictar nuevas (leyes) o de fallar interpretando. Esto no sería más que aumentar elementos de complicación, viniendo siempre al sensible extremo del arbitrio judicial. Inclínose alguna vez la comisión a establecer una serie de medios supletorios, previniendo que a falta de ley expresa para un caso, se apelará a la que se hubiere dictado para otro semejante, y después y por su orden, a la legislación española, a las demás extranjeras, a la tradición de los tribunales y a la doctrina de jurisprudencias respetables. Pero este sistema está comprendido en gran parte en las reglas generales de interpretación, que siendo de derecho común, están reconocidas por todas las legislaciones. En los códigos modernos encontró la comisión uniformidad en el principio y discordancia en la resolución; pues que en uno sólo se prohíbe dejar de fallar por falta de ley, y en otros se establecen medios supletorios, que todos vienen a reducirse a los principios generales de derecho. Por estos motivos y convencida la comisión de que no es posible, por hoy a lo menos, llenar ese vacío, redactó el artículo 20 en términos generales, dejando a la ciencia y conciencia de los jueces la manera de suplir el defecto de la ley, y esperando que como dice la ley romana *quod legibus omisum est, no omittetur religione judicantium*. Más a pesar de las razones expuestas, la comisión duda, no de la necesidad y conveniencia del artículo, sino de su legalidad. El artículo 14 de la Constitución (se refiere a la de 1857) contiene el precepto más justo en principio, pero el más irrealizable en la práctica. 'Nadie, dice, puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho, y exactamente aplicables a él por el tribunal que previamente ha establecido la ley.'. Mucho puede decirse respecto del tribunal, pero no siendo ese punto la materia de que hoy se trata, se limitará la comisión a examinar la exacta aplicación que previene el precepto constitucional. Si por la palabra exactamente sólo se entiende la racional aplicación de la ley, la dificultad es menos grave, pero el artículo será siempre peligroso, por prestarse a varia inteligencia. Pero si esa exactitud se entiende, como debe entenderse, según su letra y su sentido jurídico, el precepto, colocado entre las garantías individuales, da por preciso resultado la más funesta alternativa. Si se cumple con él, se dejan de resolver mil contiendas judiciales, pero cuando no haya ley exactamente aplicable

al hecho, el tribunal no puede apelar al arbitrio. La idea que éste expresa, es contradictoria de la que expresa la exactitud: esta acaba donde aquél empieza y no es ni concebible cómo un Juez puede usar de su arbitrio si debe aplicar la ley exactamente. Si el precepto no se cumple, se infringe la Constitución a cada paso, y el recurso de amparo viene a nulificar las sentencias de los tribunales; si se admite en los negocios judiciales, quedando, si no se admite, únicamente escrita la garantía constitucional. El precepto es justísimo, y prueba el noble pensamiento del legislador; pero supone, lo que no es posible, un código perfecto. Por lo mismo la comisión ha creído necesario presentar estas observaciones al Supremo Gobierno, a fin de que si las estima fundadas, se sirva de iniciar la supresión del adverbio 'exactamente' en el referido artículo 14, que aun haciendo todas las concesiones posibles, abre la puerta a controversias trascendentales que pueden y deben fácilmente evitarse."

El texto del artículo 20 del Código Civil de 1870 es el siguiente:

"Artículo 20. Cuando no se pueda decidir una controversia judicial, ni por el texto ni por el sentido natural o espíritu de la ley, deberá decidirse según los principios generales de derecho, tomando en consideración todas las circunstancias del caso."

Por consiguiente, resulta infundada la apreciación del recurrente, en cuanto a que la interpretación judicial no puede ir más allá del texto legal, lo que significaría sustituir la labor del Constituyente, pues la tesis en que se apoya este razonamiento ha sido superada y desvirtuada por el intérprete auténtico.

Por otro lado, debe aclararse que la consideración de la Juez Federal tampoco impone ninguna limitación al Congreso de la Unión, como supone la recurrente, pues al haber determinado que en la materia de juegos con apuestas y sorteos existe concurrencia impositiva, es claro que tanto pueden legislar sobre el particular el Congreso Federal como las Legislaturas de los Estados.

Asimismo, cabe señalar que la inconstitucionalidad de un precepto deriva de su oposición a la Carta Fundamental y no de su incompatibilidad con disposiciones de orden secundario, por lo que en este sentido resulta irrelevante el contenido del artículo 5o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, invocado por la agravada como prueba de la inconstitucionalidad del ordenamiento reclamado.

Por otra parte, debe decirse que el cuarto agravio es infundado.

En efecto, la postura de la inconforme se reduce a reiterar que el artículo 124 debe aplicarse en relación con la fracción X del artículo 73, ambos de la Constitución, y que de ello se sigue que sólo el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar, sin excepción alguna, en todos y cada uno de los aspectos inherentes a las materias que menciona dicha fracción.

En virtud de que tales aspectos han quedado exhaustivamente analizados en las consideraciones que anteceden, debe remitirse la inconforme a lo resuelto sobre el particular en obvio de repeticiones innecesarias.

Por otra parte, alega la agraviada que no se trata de un sorteo celebrado en el Estado de Guerrero, pues en autos se acreditó que éstos se llevaron a cabo en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

Lo anterior resulta infundado, pues al margen de que el sorteo se hubiera llevado a cabo en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, lo cierto es que la aplicación de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, deriva de que varios de los ganadores del citado sorteo, residen en el Estado de Guerrero, así como de que en la ciudad de Acapulco, Guerrero, existe una oficina de la quejosa que se dedica a la venta de boletos de los citados sorteos, como lo reconoce la propia inconforme en los antecedentes 5, 6 y 7 de su demanda de amparo, que expresan:

"Con fecha 2 de abril del año en curso, mi representada, a través de la declaración correspondiente, Anexo 6, pagó el impuesto sobre la renta causado por los premios entregados a los agraviados y colaboradores del sorteo relativo al permiso número 'B'-296-93, entre los que desde luego se encuentran aquéllos agraviados y colaboradores que residen en el estado de Guerrero. En total el pago de referencia fue por N\$2'817,594.00 (Dos millones ochocientos diecisiete mil quinientos noventa y cuatro nuevos pesos, 00/100 M.N.).—6. Con fecha 1o. de mayo del año en curso, mi representada, a través de la declaración correspondiente, Anexo 7, pagó el impuesto sobre la renta que causarían los premios que se entregarán a los agraviados y colaboradores del sorteo relativo al permiso número 'B'-400-93, entre los que desde luego se encuentran aquellos agraviados y colaboradores que residen en el Estado de Guerrero. En total, el pago de referencia fue por N\$1'690,503.00 (Un millón seiscientos noventa mil quinientos tres nuevos pesos, 00/100 M.N.).—7. Con fecha 19 de abril del presente año, el notificador ejecutor de la Administración Fiscal Estatal Número Uno,

señalada como responsable, entregó a mi representada el citatorio para que el día 20 del mismo mes, exhibiéramos la documentación que acreditara el legal funcionamiento de la oficina que tiene en esta ciudad para venta de boletos de los sorteos que como Anexo 8, original y dos copias simples, organiza mi representada, Anexo 8."

En otro tenor de ideas, se considera que es infundado el quinto agravio, en el que la agraviada aduce que la Suprema Corte de Justicia no está facultada para sostener jurisprudencia derogatoria del texto constitucional, ya que ello es violatorio del artículo 14 constitucional y de los principios establecidos por los artículos 9o. y 10 del Código Civil, que se refieren a la forma de abrogación de la ley.

Al respecto cabe señalar que la tesis sustentada por el Tribunal Pleno de la anterior Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se alude en la sentencia recurrida, en modo alguno entraña derogación del texto constitucional, entendido esto como el acto por virtud del cual se anula una norma. Efectivamente, el contenido del artículo 124 continúa vigente, y su existencia se vigoriza con la interpretación jurisprudencial, colmando los espacios de incertidumbre que podrían generarse de su interrelación con las demás normas que componen el orden constitucional.

Es necesario aclarar que la excepción a una determinada regla constitucional deriva del propio entorno constitucional y no de una decisión caprichosa, por lo que la interpretación judicial que desentraña el verdadero alcance de la norma, en forma alguna puede constituir derogación de la misma.

En este contexto, resulta equivocado pretender que las excepciones al artículo 124 constitucional tengan forzosamente que estar consignadas expresamente en el propio precepto pues, como se ha precisado, también pueden provenir de la recta interpretación judicial.

Finalmente, se determina que el sexto agravio es fundado pero inoperante.

Señala el inconforme que de la lectura de su segundo concepto de violación se aprecia que sí esgrimió el silogismo a que se refiere la jurisprudencia citada por el Juez de Distrito.

Asiste la razón a la agraviada, en cuanto a que del segundo concepto de violación se advierte que la violación al artículo 31, fracción IV, consti-

tucional, se hizo depender del trato desigual que, a juicio de la agraviada, introduce el hecho de que en el Estado de Guerrero se tengan que pagar contribuciones adicionales a las federales, lo que a su vez se traduce en un gravamen exorbitante y ruinoso.

La circunstancia expuesta es inoperante para revocar la sentencia recurrida, toda vez que el principio de equidad tributaria no depende de la concurrencia impositiva que pueda existir en determinadas entidades federativas, sino del trato que reciban los causantes de un mismo tributo. En este sentido, la quejosa debió demostrar que la Ley Número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, otorgaba un trato desigual a los causantes del gravamen, en lugar de pretender obtener esa conclusión de inequidad, a partir de un diverso gravamen, como lo es el previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La circunstancia de que en determinadas entidades federativas se paguen mayores contribuciones que en otras, obedece a las necesidades de cada Estado para hacer frente a los gastos públicos que requieren sus habitantes, pero ello nada tiene que ver con el principio de equidad tributaria, el cual se refiere exclusivamente al trato que deben recibir los causantes del mismo tributo.

Resulta aplicable la jurisprudencia 162, del Tribunal Pleno, consultable en las páginas 275 y 276, de la Primera Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, que dice:

"PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.—El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresi-

vas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."

Por otro lado, la precitada concurrencia impositiva no acredita, por sí misma, lo exorbitante o ruinoso del tributo, dado que tales aspectos sólo se presentan cuando el gravamen agota la fuente de riqueza y aniquila el capital, lo cual, evidentemente, debe ser demostrado y no solamente afirmado. De igual manera, al ser de carácter general la ley tributaria, la situación referida tendría que probarse respecto de todos los destinatarios de la norma y no sólo en relación con alguno o con varios de ellos.

Encuentra apoyo la anterior consideración, en la jurisprudencia 89, visible en la página 163, de la fuente antes citada, bajo el rubro y contenido siguientes:

"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. SU FALTA DEBE PROBARSE.—Si la demanda de amparo en su integridad y del recurso de revisión interpuesto por el quejoso, no se desprende que el mismo probara fehacientemente que el impuesto que reclama fuera desproporcionado y falto de equidad, y por ello ruinoso para él, no basta el simple dicho del quejoso en tal sentido, sino que debe probarlo y, al no hacerlo, procede confirmar la sentencia recurrida que niega el amparo."

En estas condiciones, de conformidad con todo lo manifestado, procede confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.



## CONOZCA A LA CORTE POR INTERNET Y NAVEGUE EN UN MUNDO DE INFORMACIÓN Y SERVICIOS

Para beneficiarse con los servicios documentales que presta la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no tiene que acudir al centro de la Ciudad de México; el servidor **web** del Máximo Tribunal de la Nación le da la más cordial bienvenida para que usted obtenga acceso rápido y realice una fácil consulta de la información que genera la institución.

De especial importancia resulta la posibilidad de examinar **jurisprudencia** puesta al día y tesis aisladas registradas desde 1917; esta sección se encuentra en constante actualización a través del trabajo de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis. De gran interés le resultará la consulta en línea correspondiente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 367 ordenamientos federales más, que compendia la Dirección de Compilación de Leyes.

Asimismo, puede estar pendiente de los asuntos que ingresan a la Suprema Corte, por medio del servicio **Módulo de Informes** donde se registra cotidianamente el estado procesal que guardan; igualmente encontrará el resumen de las sesiones del Pleno, que boletina mensualmente la Subsecretaría General de Acuerdos, con información desde el 2 de mayo de 1995 a la fecha.

Si se interesa en los **Comunicados de Prensa** que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede emplear el servicio de noticias que presta la Dirección General de Comunicación Social.

También es posible conocer la **Historia** de este Alto Tribunal en los **Orígenes** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus **Recintos** y sus **Presidentes**.

Entre los muchos servicios y la variada información que se ofrecen a través de INTERNET, se cuenta con conexiones internacionales a páginas jurídicas, por medio de las **Ligas a otros servidores**, para cuya consulta no es necesario salirse de la página de la Corte.

Nuestra dirección: **<http://www.scjn.gob.mx>**  
Será un honor servirle.





Esta obra se terminó de editar  
el 20 de agosto de 1999.  
La primera reimpresión estuvo a cargo de  
Gama Sucesores, S.A. de C.V.,  
constando el tiraje de 1500 ejemplares.

