

## **APARTADO B**

**DE LA FACULTAD DE LA CAMARA DE DIPUTADOS  
PARA FUNGIR COMO CAMARA DE ORIGEN EN  
MATERIA DE CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS.**

**L I C . L U I S A L F O N S O C A M A C H O  
G O N Z Á L E Z . ( C O O R D I N A D O R E D I T O R I A L D E L C E D I P )**



## **DE LA FACULTAD DE LA CAMARA DE DIPUTADOS PARA FUNGIR COMO CAMARA DE ORIGEN EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS.**

**\*\*Lic. Luis Alfonso Camacho González.**

### **1.- Conceptos medulares en torno a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de contribuciones o impuestos.**

Del todo claro que dentro de las atribuciones esenciales del Estado figura en primer plano la relativa a determinar cíclicamente, mediante los órganos competentes y los procedimientos jurídico-constitucionales expresamente determinados, la forma y términos en que la población en general y todos los sujetos fiscales determinados como tales en lo particular, deben contribuir a los gastos públicos. Los artículos 72 inciso h), 73 fracciones VII y XXIX, y 74 fracción IV párrafos primero a tercero y último, así lo consagran.

Por otro lado, desde la óptica de las obligaciones de los mexicanos, el mandamiento constitucional, fundamental como lo es, contenido en el artículo 31 fracción IV, determina que se trata de los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio de residencia, al que debemos contribuir todos de manera proporcional y equitativa según lo dispongan las leyes aplicables, lo que conduce a que la obligación ha de cumplirse conforme a los lugares y hechos generadores de las contribuciones.

En tales condiciones, el citado precepto 31 fracción IV constitucional contrae de Derecho a una concurrencia entre los tres niveles de gobierno por cuanto a la facultad originaria de establecer contribuciones, sin más límites, también originarios, que la observancia a los principios del pacto federal, que sitúan a los Poderes de la Unión en grado de prevalencia jerárquica, o en la cúspide, como suelen llamarle buena parte de los autores, para el gobierno de la República, en donde por virtud del propio pacto se consagra la autonomía de los Estados para todo lo concerniente a su régimen interior, así como el régimen particular del Distrito Federal y las bases para el gobierno de los Municipios, que ejercen cada uno a través de sus poderes locales.

El esquema antes descrito se fundamenta en términos del Título Quinto de la Constitución que establece el régimen correspondiente a Estados y Municipios y, por cuanto al Distrito Federal, son los artículos 44 y 122 del propio ordenamiento fundamental los que disponen lo conducente. Por su

**\*\*Coordinador Editorial del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.**

parte, el artículo 124 de la propia Constitución consagra el principio toral de que las facultades que no están expresamente concedidas a las autoridades federales, se entienden como reservadas a los Estados.

La concurrencia de facultades impositivas entre los tres niveles de gobierno originó que en múltiples ocasiones el sistema fiscal de la República, entendiéndose por éste a la suma de los sistemas particulares de cada orden de gobierno, propiciara situaciones de doble o incluso triple tributación, como un efecto desde luego indeseable para gobiernos y gobernados, así como a tensiones y fuertes debates y litigios interinstitucionales a lo largo del tiempo entre buena parte de las líneas financieras de la Federación, en concreto, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las correlativas dependencias de las entidades federativas.

Para solucionar tan delicado problema, el primer paso legislativo se produjo en 1943, en que tuvo lugar la reforma a la fracción XXIX del artículo 73 y a las fracciones VII y IX del artículo 117, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de abrir los mecanismos para la distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, a base de configurar un régimen expreso de conceptos de contribuciones respecto de las cuales compete solamente al Congreso de la Unión legislar, esto es, para recaudarse por la Federación y ser luego redistribuidas a las Entidades Federativas, quedando libres por exclusión diversos otros conceptos a favor de los Estados, en aplicación del principio citado a que se refiere el artículo 124 constitucional. Junto con ello, la citada reforma implicó el perfeccionamiento del régimen de prohibiciones de recaudación, aplicable para los fiscos estatales.

Posteriormente, en 1948, durante la Tercera Convención Nacional Fiscal, se acordó políticamente que el Ejecutivo Federal promoviera ante el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que fue aprobada en sus términos y estableció sendas bases de coordinación fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, resolviéndose con ello diferentes problemas en la materia.

Más adelante, en 1953, el Congreso expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que vino a consagrar el sistema de las bases de coordinación e introdujo una Comisión Nacional de Arbitrios, que resolvió multitud de controversias y aportó un sinnúmero de criterios técnico-fiscales.

Finalmente, en 1978 el Congreso de la Unión expidió una nueva Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor hasta el 1 de enero de 1980, misma que con reformas en el tiempo ahora tenemos y a través de la cual descansa y funciona el sistema de coordinación fiscal del país, tema que siempre es de

la mayor atención dentro de la finanzas públicas intergubernamentales, en donde actualmente la denominada Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) lleva el pulso de los intereses comunes de las Entidades Federativas y los Municipios en la materia, frente a los propios del gobierno federal.

De todo lo anterior resulta que en lo general, -como personas físicas, strictu sensu o con actividades empresariales, o bien como personas jurídicas, de derecho público o privado, nacionales y extranjeros, éstas últimas protegidos con la garantía de no tributar en México y otra soberanía por el mismo concepto conforme los acuerdos, convenios y tratados internacionales celebrados-, tengamos todos el deber jurídico de pagar impuestos y contribuciones, aunque por su carácter laxo determinados sujetos obligados se rehúsen a cumplirlo o se empeñen en eludirlo. Como quiera que sea, tales conductas, de negativa y de reticencia bajo el argumento de “hacer jugar los conocimientos y las habilidades contables y legales entre contrarios dentro de la relación tributaria”, conocidas de antemano dentro de la proyección institucional de las contribuciones, son desafortunadamente generalizadas.

Como se sabe, tenemos en nuestro país índices muy bajos de recaudación fiscal, aún y cuando los sistemas cibernéticos parecen capaces de registrarlo todo. Toca a los órganos gubernativos del propio Estado, en bien de su prestigio y posibilidades de recaudación, seguir reflexionando al respecto.

En países como el nuestro, la relación tributaria es de suyo adversa para el ánimo del sujeto pasivo, esto es, del contribuyente, en tanto no se encuentra satisfecho con los niveles de ingreso y calidad de vida de la población a partir de la apreciación ciudadana respecto a la generación de la riqueza pública y su redistribución social, junto con la molestia que en ocasiones le produce los altos niveles del gasto corriente del aparato público y las diferencias de opinión respecto al gasto en inversión del sector oficial, así como la inconformidad frecuente con los niveles en la calidad de los bienes, servicios y tarifas públicas, como por las políticas públicas en materia de contratación y pago de deuda pública y privada.

A todo ello debe añadirse, inevitablemente, la incertidumbre social, diferente por épocas y regiones, que debe analizarse con más cuidado, acerca de los detalles por cuanto a los verdaderos ingresos y egresos en las tesorerías públicas y los resultados preliminares y consolidados de sus cuentas.

Ahora bien, de acuerdo con lo que ordena el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene facultad “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, lo que nos indica que se trata desde luego de una atribución para las dos cámaras legislativas federales, en contraposición a lo que son

las facultades exclusivas que cada una de ellas tiene en términos de lo que fundamentalmente disponen los artículos 74 y 76 constitucionales a favor de la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente, pues no hay que olvidar que existen otras facultades propias de cada Cámara en otras disposiciones constitucionales.

En este sentido, el inciso h) del artículo 72 constitucional impone la obligación de que en tratándose de leyes o decretos en materia de contribuciones o impuestos, como en materia de empréstitos o reclutamiento de tropas, el proceso legislativo correspondiente deberá tener siempre inicio en la Cámara de Diputados, lo que constituye caso de excepción al proceso legislativo federal ordinario o común, como suelen llamarle algunos autores <sup>(1)</sup>, excepción que no tendría mayor relevancia a no ser que, tal y como es, el Poder Constituyente hubiese tenido razones concretas y definitorias para así haberlo establecido, razones que, por cierto, son acordes a la naturaleza política de la Cámara de Diputados, cultivadas en el constitucionalismo mexicano, como veremos más adelante mediante el repaso histórico correspondiente.

Vale la pena recordar, por otro lado, que la Ley de Ingresos de la Federación, de carácter anual en términos de lo que dispone la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la columna vertebral del sistema recaudatorio del Estado, dado que establece los rubros para la recaudación de los recursos económicos a su favor, lo que se materializa a través de la aplicación de la legislación fiscal strictu sensu y financiera pertinente, como la de Deuda Pública, a través de desplegar las previsiones necesarias en materia de impuestos; contribuciones de mejoras; derechos; contribuciones diversas provenientes de ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago; productos; aprovechamientos; ingresos de sus organismos descentralizados, desconcentrados y empresas públicas; aportaciones de seguridad social; ingresos por financiamientos otorgados, así como por la contratación como sujeto pasivo de deuda interna y externa para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuera de la gama anteriormente descrita, no es previsible que el Estado ejerza acciones de ingreso. A su vez, los eventuales excedentes en el ingreso, como los que produce la venta del petróleo entran a la revolvencia de gasto conforme las prevenciones que al efecto contenga el Presupuesto de Egresos de la Federación y desde luego se sujetan a los mecanismos de comprobación, contabilidad e informes del ahorro y crédito públicos, regulados por la misma Ley de Ingresos, la legislación especial aplicable y el mismo Presupuesto de Egresos.

(1).-Autores como Miguel Ángel Camposeco Cadena, en "Manual de Temas Legislativos".- México, 1984.

Se trata pues del complejo Sistema de las Finanzas Públicas Intergubernamentales, debatido en ocasiones hasta las más altas esferas gubernativas, que da lugar a principios políticos y técnicos esenciales como el de debido balance entre la determinación de ingresos y gastos; improcedencia de la recaudación confiscatoria; el endeudamiento público como mecanismo suplementario para cubrir el déficit; la autosuficiencia nacional descansa en parte en el orden de sus finanzas; el Estado no debe realizar ningún gasto que no se encuentre previsto en el presupuesto, etc.

A propósito de lo anterior, que nos permite observar los conceptos bajo los cuales el Estado mexicano asume su facultad constitucional de establecer las cargas contributivas, rigurosamente para los fines públicos, resulta interesante recordar, a modo de corolario de este apartado, el añejo criterio jurisdiccional federal, universalmente aceptado, que relaciona Bernard Schwartz en el clásico “Los Poderes del Gobierno”, desprendido de una sentencia proveída en los Estados Unidos en 1875 con motivo del diferendo ocasionado por el establecimiento de impuestos sin justificación en el interés público, en el que el juzgador de la causa señaló que “teniendo la tributación por único objeto legítimo la recaudación de fondos para fines públicos y para las apropiadas necesidades del gobierno, la exacción de fondos de los ciudadanos para fines distintos no constituye el debido ejercicio de este poder, y debe por eso desautorizarse”<sup>(2)</sup>.

## **2.-Aspectos constitucionales y legales del derecho de iniciativa legislativa en general.**

Como es de conocimiento generalizado, el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores miembros del Congreso y a las Legislaturas de los Estados.

Evidentemente, se trata jurídicamente de un acto jurídico reservado, como también jurídicamente regulado, toda vez que los sujetos titulares de ese derecho tienen la obligación de ajustarse a las formalidades legales señaladas por la propia Constitución y a los principios y solemnidades legales correspondientes que disponen la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su Reglamento y el Derecho en general.

Esto es así, en cuanto a que como jurídicamente corresponde al ejercicio de todo derecho o atribución, indistintamente a favor de particulares o autoridades, es imprescindible que su materialización y efectos legales se produzcan bajo ajustado Derecho. Salir de este aserto, decimos en Derecho,

(2).-Bernard Schwartz.- Los Poderes del Gobierno.- Vol. I., Pag. 209.- Editada por la Facultad de Derecho de la UNAM.- México, 1966.

produce inexistencia o nulidad absoluta o relativa de lo actuado. Salir de este aserto, nos indica la realidad, ocasiona el empleo de los mecanismos legales de corrección que hacen funcionar el Estado de Derecho.

En el caso de los trabajos legislativos, los principios generales de Derecho no varían, por lo que para la admisión y trámite de las iniciativas es indispensable que concurren los elementos constitutivos, cuya verificación compete a la Mesa Directiva del pleno de que se trate, en términos de lo que dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 20.2 incisos b), c), e) así como i) en el caso de la Cámara de Diputados; 66.b), c) y l) por cuanto al Senado y 122.2 en el caso de los trabajos de la Comisión Permanente, bajo la consideración, de que la legislación del Congreso es omisa, entre otras muchas cuestiones, de la regulación específica de las atribuciones de la Mesa Directiva del citado Órgano de Representación del Congreso, pues solo plasma difusamente los diferentes aspectos de conocimiento y tramitación que le corresponde despachar.

En esa virtud, los aspectos legales para la procedencia del ejercicio del derecho de iniciativa ante el Congreso van desde lo más elemental, como por ejemplo lo es la identidad del promovente con su firma o huella digital; el contenido indubitable de que efectivamente se trata de una iniciativa de ley o de decreto; que la iniciativa corresponda a las materias autorizadas por la Constitución o bien la presentación formal y material justamente durante el momento oportuno durante las sesiones plenarias ordinarias o extraordinarias de Cámara o de Comisión Permanente, hasta requisitos sumamente complejos, como la tramitación parlamentariamente previa al interior de la Legislatura de la Entidad Federativa respectiva para ser llevada por ésta a alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, o bien, por citar algún caso extremo, cuando el derecho de iniciativa es hecho valer por el promovente en su intervención verbal en tribuna, depositando su documento escrito en la Mesa Directiva para su trámite constitucional, resultando que tal documento sea meramente discursivo sin propuesta formal de legislación, lo que obligaría a la comisión o comisiones dictaminadoras competentes a adoptar una resolución de desestimación jurídica por falta de materia u otra positiva, de generosa colaboración política, tomando los conceptos que resultaren útiles plasmados por el legislador proponente que tendrían que ser reproducidos y en su caso revestidos legislativamente de modo suficiente en el diseño correspondiente de las partes expositiva y ordenadora del dictamen.

De acuerdo con lo anteriormente expresado, resulta concluyente

que se debe distinguir lo que es la facultad de promover una iniciativa de legislación, frente a lo que es la objetivización de ese derecho, como también es aconsejable tomar en cuenta que si bien el proceso legislativo inicia con la presentación de la iniciativa, correcta o defectuosamente, dicho proceso, de tracto sucesivo por etapas legalmente cumplidas, desde luego puede acabar o no con la expedición de un nuevo ordenamiento de Derecho, culminado en su caso con la publicación en el Diario Oficial de la Federación y el inicio de su vigencia, previa la intervención constitucional del Ejecutivo Federal en la fase administrativa terminal del proceso, que pertenece al poder legislativo.

Por otra parte, el tema de la presentación de iniciativas legislativas ante el Congreso conviene que se aprecie también desde dos ángulos o realidades jurídicas totalmente autónomas, dado que, por un lado, deviene del ejercicio efectivamente de un derecho, pero por otro su origen está dado en el cumplimiento de una obligación legal.

En este orden de ideas, en el primer caso, cuando el promovente de la iniciativa acude volitivamente a hacerlo, ejerce lo dispuesto en el artículo 71 constitucional en un plano de ejercicio que compete a su función constitucional, de una manera discrecional en tiempo y forma para participar en el diseño del derecho positivo, mientras que en el segundo caso, se trata del acatamiento de la vía legislativa que la Constitución dispone para el cumplimiento de la obligación legal de que se trate y esto es así para el Congreso y cada una de sus cámaras como cuerpos colegiados o el siempre unitario Ejecutivo Federal, porque se trata en todos los casos de obligaciones constitucionales conferidas a los órganos gubernativos y no a las personas que los encarnan.

En el primer caso, por virtud de la Constitución o la Ley del Congreso y su Reglamento no existen para cada legislador materias ni plazos de cumplimiento, el derecho de legislar es tan discrecional como lo determinen sus autovaloraciones, lo que no significa que eventualmente algún promovente lo haga cumpliendo con compromisos electorales, partidistas, profesionales, etc., cuyas particularidades bien ameritan sendos análisis.

En el segundo caso, la Constitución establece de manera concreta la obligación de promover ante el Congreso algunas iniciativas. Tal es el caso, por ejemplo, para el Presidente de la República, cuando en aplicación del aludido artículo 74 que en su fracción IV, párrafos primero a tercero y último establecen los principios y plazos para la tramitación ante el Congreso de la Ley de Ingresos de la Federación y particularmente ante la Cámara de Diputados el correlativo Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo por cierto contestes ambos instrumentos con la

doctrina internacional clásica, en cuanto a que por su naturaleza, si bien su propuesta compete al Ejecutivo Federal en concordancia a que le compete aplicarlo, la autorización definitiva de ellos, como instrumentos ordenadores corresponde al Congreso en lo general y a la Cámara de Diputados en el segundo de los instrumentos citados, independientemente de que en su tramitación se presenten accidentalmente diferendos de interpretación en cuanto a los extremos de los derechos de intervención que le asisten a los poderes involucrados para su diseño final.

Así, nuevamente es oportuno referir a Bernard Schwartz<sup>(3)</sup>, quien a propósito del tema refiere diferentes discusiones y pronunciamientos despejados desde el siglo XIX al interior del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, afirmando, entre otras cosas, que “el poder sobre la bolsa (se refiere a los caudales del Estado) está comprendido en el otorgamiento al Congreso de la autoridad tributaria. El poder de establecer impuestos incluye así el poder de autorizar gastos”.

Ahora bien, existen casos distintos que sin estar bajo la forma de una iniciativa en su acepción instrumental jurídica rigurosa implican o dan lugar a un proceso legislativo ordinario, incluso de carácter forzoso, o dicho en otras palabras, por ministerio de ley, sea la Constitución como tal o la legislación secundaria. Tal es el caso del que se desarrolla conforme lo previsto por el artículo 5 de la Ley de Planeación, que impone la obligación al Presidente de la República de someter al análisis y opinión del Congreso el Plan Nacional de Desarrollo.

Recordemos que toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto, lo que no significa que todos sus actos como tal lo sean, como tampoco en el plano de cada una de sus cámaras en el ejercicio de sus atribuciones. En consecuencia, en el caso que citamos en el párrafo anterior, aún y cuando no se trata de una ley por más que tenga determinados efectos ordenadores y vinculatorios válidos para el funcionamiento del Ejecutivo Federal, porque su acatamiento o no es por su ejecución o inejecución programática, que es simplemente una fase anterior a la expedición de actos de verdadera autoridad, - por lo general más costosa para el erario esa fase programática-, lo cierto es que produce un proceso legislativo formal que concluye con un Decreto, cuya especie es de mera opinión, que no alcanza categoría de ley ni siquiera al interior del aparato administrativo estatal, que incluso no es jurídicamente bastante para el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos, aunque si sea ostensiblemente válido para el esclarecimiento político con efectos electorales en cuanto al cumplimiento de la eficacia en la gestión pública.

En estas condiciones, para referir procesos legislativos de carácter

<sup>(3)</sup> Bernard Schwartz.- Op. Cit.-Pág.211.

forzoso, bajo el corte de los actos materialmente administrativos del Poder Legislativo, están los casos de nombramientos de servidores públicos.

Así, en el caso de la Cámara de Diputados, citemos su intervención en el nombramiento del consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con su tilde ciudadanizado, ocho entre todos ellos, tal y como lo dispone el tercer párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional.

En el caso de los senadores y bajo la misma tesitura de los procesos legislativos forzosos sobre actos materialmente administrativos, son de citarse los casos del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuevos e interinos; del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los diez consejeros que integran el Consejo Consultivo de dicho Organismo, y de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en términos de los artículos 96, 97, 89 y 102 Apartado B párrafos quinto y sexto de la Constitución.

Vale la pena precisar que en el caso de los citados nombramientos de los consejeros del IFE, la propuesta inicial corre a cargo de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, en tanto que los nombramientos con intervención del Senado arriba indicados, como los demás de su especie, implican la previa propuesta del Ejecutivo Federal, constituyendo un claro ejemplo de los actos calificados por la teoría del derecho administrativo como “complejos”, justamente por implicar la intervención de más de una autoridad gubernativa.

Por cuanto a las Legislaturas de los Estados y también a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el caso se presenta en derivación de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución, que regula la forma y términos en que mediante votación calificada de cuando menos dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, en las sesiones respectivas de cada Cámara, se acuerden reformas y/o adiciones (toda adición o derogación, no el caso de la abrogación- implica reformar) a la propia Constitución, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, lo que se traduce en la formación del Constituyente Permanente.

En cuanto a las disposiciones constitucionales expresas para la presentación de las iniciativas, son comunes a los titulares del derecho consignado en el multicitado artículo 71 Constitucional, además de este mismo precepto, en la fracción que corresponda a cada uno, los artículos 72 y 73, esencialmente, atendiendo a las particularidades y especificaciones que se desprenden de cada uno de estos preceptos.

Adicionalmente, para lo diputados, de la Constitución, es de invocación el 74 en tratándose de facultades exclusivas de su Cámara.

Para los senadores, también de la Constitución, corresponde el artículo 76 cuando la materia es de carácter exclusivo para su Cámara.

Para el Presidente de la República, igualmente de la Constitución, los directamente aplicables a la materia de que se trate.

Para las Legislaturas de los Estados, propios de la Constitución, únicamente el indicado 71 en su fracción III, toda vez que el caso del artículo 135 no constituye el ejercicio del derecho de iniciativa, sino que implica el desarrollo del proceso legislativo perteneciente al Poder Reformador o Revisor de la Constitución, esto es, el Constituyente Permanente, que conduce a que el Legislativo de cada Entidad Federativa despliegue su proceso legislativo local, solo para el efecto de dictaminar y pronunciar su aprobación o negativa con lo acordado por el Congreso de la Unión, cosa que se notifica por simple oficio a la cámara revisora.

Para los legisladores federales, no es menester invocar la Ley Orgánica del Congreso, salvo que el promovente desee abarcar precisiones o purismos en materia de comisiones competentes, trabajos de comisiones en conferencia, procesos legislativos anteriores sobre la misma materia u otros antecedentes o aspectos particulares de la iniciativa de que se trate.

También para los legisladores federales, en cuanto al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son aplicables, esencialmente, los artículos 55, fracción II y 56, más los preceptos pertinentes según la modalidad a que pertenezca la iniciativa y conforme a las precisiones o purismos que también desee imprimir el promovente.

En el caso de las iniciativas del Ejecutivo Federal, no es menester tampoco que se haga invocación a la Ley Orgánica del Congreso, salvo también especificaciones y purismos.

Por lo que se refiere al propio Ejecutivo Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, son aplicables también los artículos 55, fracción I y 56, así como el 62 cuando se trate de los asuntos que corresponden al inciso h) del artículo 72 constitucional.

En cuanto a las legislaturas de los Estados y la Ley Orgánica del Congreso, se reproduce lo señalado para los legisladores federales.

En cuanto a las Legislaturas de los Estados y el Reglamento del Congreso, es aplicable el artículo 55 fracción III y 56, más los propios a precisiones y modalidades.

Cabe puntualizar que en el caso del inciso h) del artículo 72 constitucional, esto es, cuando la materia es empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamiento de tropas, cualquiera de los titulares del artículo

71 constitucional debe sujetarse e invocar a lo correlativamente dispuesto por el artículo 62 del Reglamento del Congreso, lo que para efectos del método constituye una disposición común para los titulares del derecho de iniciativa.

Igualmente, conviene tener presente que en el caso del Ejecutivo Federal y las Legislaturas de los Estados, los propios titulares, en buen proveer, deben señalar o invocar también en sus iniciativas, los artículos específicos de sus ordenamientos legales propios.

Por último, es de señalarse que cuando se trata de iniciativas que remita una Cámara Legislativa Federal a su colegisladora, el artículo 57 del Reglamento cobra relevancia, pues dispone que dichos instrumentos pasarán desde luego a Comisión, lo que explica que el artículo 71 de la Constitución no es en forma alguna limitativo a que los legisladores federales necesariamente han de ejercer su derecho de iniciativa al interior de su Cámara de pertenencia.

### **3.-Génesis de la regulación constitucional en México para la formación de las leyes y decretos en materia impositiva ; texto dado por el Constituyente de 1917 y situación actual.**

Con tan sólo las porciones que hasta ahora hemos comentado en este trabajo, es posible observar que indudablemente el proceso de producción de la ley reviste un entramado jurídico que asociado con las complejidades políticas, sujetas a otras reglas de control que en forma alguna son materia de este documento, hacen de esa labor una actividad que amerita ser revalorada.

En esa virtud hay que partir de que por numerosos que sean los causahabientes del derecho de designación para los cuerpos colegiados, tienen en los procesos de integración la ocasión para conciliar sus propósitos concretos de manera por lo general directa y con documentos, conforme su estatuto, para que los colegiados les cumplan, con la facultad de sustituirlos como proceda, lo que es su facultad de retención más o menos accesible; mientras que tratándose de los órganos legislativos el asunto es distinto porque el causahabiente es cada ciudadano, entre millones, que tiene como interlocutores a los partidos políticos y ocasionalmente a candidatos independientes, sin legal posibilidad de firmar nada ni ingerencia definitoria, y tiene como estatuto nada menos que a la Constitución, por lo que para las sustituciones ha de esperar fecha oficial, que no es derecho de retención, supeditado a tanta otra opinión paritaria que habrá de expresarse en un proceso comicial constitucional que está fuera de su responsabilidad y control. Lo anterior se complica por el hecho de que este colegiado está legítimamente autorizado para resolver acerca de prácticamente todo y desde luego tiene imperio.

Lo anterior muy a propósito de que como es natural, las cuestiones relacionadas con la materia económica y concretamente con las hacendarias son sumamente sensibles y complicadas, en donde la política fiscal con todas sus determinaciones es parte central de la actividad Estatal y social en todos sus niveles.

La norma fiscal, por ende, se legisla bajo la aplicación del inciso h) del artículo 72 de la Constitución que literalmente indica que “la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

Entonces, atendiendo a este precepto fundamental, el proceso legislativo federal de nuestro interés en esta ocasión contiene esta regla especial, muy concreta, que al consistir en que la Cámara de origen sea siempre la de Diputados, establece una formalidad jurídica expresa de la que no está por demás explorar su procedencia dentro del constitucionalismo mexicano.

Ubicándonos en el texto oficial del “Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana”, sancionado por el Congreso de Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, que identifica el proyecto de Constitución de ese año, que finalmente resultó fallido, que no infructuoso, los artículos del 102 al 122 consideraban las atribuciones del entonces concebido como “Supremo Congreso”, unicameral, y la regulación que nos ocupa aparecía en el artículo 113, incipiente, pues solamente señalaba que correspondía al Congreso “Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos...” Por su parte el artículo 114 decía “Examinar y aprobar las cuentas de recaudación o inversión de la “hacienda pública”.

Posteriormente, el Congreso Constituyente, de 1824, con éxito, expidió el 31 de enero el Acta Constitutiva de la Federación, que se refirió al Congreso bicameral y sus facultades, aunque sin deslindar atribuciones para una y otra Cámara, habiendo dispuesto en el artículo 13, fracción VIII, que le correspondía “fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos generales que le presentará el Poder Ejecutivo” y a su vez la fracción siguiente le autorizaba “establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo”.

La Constitución de 1824, la primera del país en alcanzar plena vigencia, en concordancia con el Acta Constitutiva de la Federación dispuso la existencia del Congreso General con las dos cámaras legislativas, señalando expresamente en el artículo 50, fracción VIII, como una facultad exclusiva

del mismo, “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno”.

Así mismo, la propia Constitución plasmó en sus artículos del 51 al 66 las bases del proceso legislativo federal y de manera expresa indicó en su artículo 51 que “La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados”.

Por cuanto a los documentos efímeros de la década centralista, la Constitución de 1836 indicó en el artículo 25 que “ Toda ley iniciará precisamente en la Cámara de diputados. A la de Senadores le corresponderá la revisión”. A su vez, el artículo 44 disponía como facultades expresas del Congreso “decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse” y “ examinar y aprobar cada año la cuenta ....”

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 se conservaron en sus términos los principios de la Constitución de 1836, mediante los artículos 55, 56 y 66 fracciones II y III.

Por cuanto a la Constitución de 1857, el tema que nos ocupa se estableció de la siguiente manera: el artículo 51 consagró el Congreso bicameral y el artículo 70, reformado mediante decreto de 13 de noviembre de 1874 decía que “ La formación de las leyes y de los decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, o sobre reclutamiento de tropas , todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”

A su vez, cabe destacar que dicha Constitución estableció en conjunto como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en el artículo 72, “examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél”.

La Constitución de 1917 recogió en sus términos el texto reformado en 1874 de la Constitución de 1857, sin que a hasta el día de hoy haya sido objeto de reforma alguna.

Cabe comentar que el artículo 72 de la Constitución vigente, que contiene las bases del proceso legislativo federal, corresponde a los preceptos 67, 70 y 71 de la Constitución de 1857.

En cuanto a los razonamientos expresados durante los debates del

Constituyente de 1917 en torno al inciso h) del artículo 72 que nos ocupa, es de señalarse que el Diario de los Debates correspondientes oficializa que en la trigésima quinta sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917 se dio lectura al dictamen correspondiente presentado por la comisión dictaminadora a cargo de los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, cuyo texto literal es el siguiente:

“ El inciso h) del artículo 72 del proyecto de reformas del C. Primer jefe, es exactamente igual al artículo 70 de la Constitución, y trata de seguir una tradición constitucional de todos los países, que consiste en que la formación de las leyes relativas a empréstitos, contribuciones y reclutamiento de tropas, comenzará precisamente en la Cámara de Diputados.

Siendo éste un principio bien adquirido entre nosotros, no necesita fundarse especialmente, y, por lo tanto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea, el inciso h) del artículo 72, en los términos siguientes:.. ( texto)”.

Con esa concisión expuesta por los diputados dictaminadores, certera conforme la realidad histórica, según se comprueba con los antecedentes constitucionales que hemos señalado, el texto fue aprobado.

Como hemos dicho dentro del cuarto párrafo de este apartado de nuestro estudio, el precepto contenido en el inciso h) del Artículo 72 no ha sufrido modificación alguna desde su expedición en la Constitución de 1917.

#### **4.-Imprudencia jurídica de que dentro del proceso legislativo en materia de contribuciones o impuestos, el Senado, en ejercicio de su función como Cámara revisora, introduzca autónomamente contribuciones o impuestos diversos a los establecidos por la Cámara de Diputados en su minuta proyecto de Decreto.**

A partir de las consideraciones hechas anteriormente, en el sentido de que el derecho de iniciativa legislativa es un acto jurídico regulado, como lo es también el proceso legislativo, y de que en tratándose de contribuciones e impuestos, el inciso h) de la Constitución instaura una norma especial dentro del proceso legislativo ordinario, resulta oportuno comentar que conforme a Derecho no existe forma procedente para alejarse de tal formalidad. Esta afirmación se encuentra debidamente sustentada a través de jurisprudencia firme emitida desde luego por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma de la que damos cuenta en el apartado respectivo de este estudio.

Como es de explorado Derecho, el sistema bicameral impone dentro del proceso legislativo federal la fase que corresponde al envío a la

colegisladora, por parte de la Cámara de origen, de la Minuta que contiene el proyecto de ley o decreto aprobada por ésta para la continuación de su tramitación constitucional. Esto es visible en el inciso a) del artículo 72 constitucional, con sus incidencias especiales de reenvío previstas en los incisos c) a e) del propio precepto.

Tal etapa se encuentra reproducida en su mandato dentro del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano, en los artículos del 135 al 137.

En esa virtud, en su función como Cámara revisora dentro del proceso legislativo que nos ocupa, el Senado se encuentra absolutamente legitimado para formular sus observaciones y proponer cambios a la minuta de la Cámara de Diputados, en términos del artículo 72 constitucional citado, facultad que tradicionalmente ha ejercido con todo acierto y relevancia jurídica.

Ahora bien, lo anterior no significa en forma alguna que los senadores e incluso las Legislaturas de los Estados estén impedidos para iniciar leyes o decretos en la materia que nos ocupa dentro del inciso h), del artículo 72 constitucional, -la Asamblea Legislativa del Distrito Federal solo puede hacerlo para aspectos relativos a su régimen interior-, toda vez que la acotación constitucional evidentemente se refiere solo a que debe necesariamente ser la Cámara de Diputados la de origen del proceso legislativo y éste, formal y materialmente inicia con la presentación de la iniciativa respectiva ante la Cámara competente.

Por tanto, atendiendo a los principios aplicables a este acto jurídico regulado que ya hemos comentado con anterioridad, de no cumplirse con las formalidades prescritas, se produce inexistencia o nulidad absoluta o relativa.

A este respecto, conviene recordar que la promoción -que en rigor no es presentación formal- de iniciativas en la materia que nos ocupa dentro del Senado o de las Legislaturas estatales sólo tienen jurídicamente esa connotación, toda vez que el proceso legislativo no tiene inicio sino hasta que la iniciativa respectiva es recibida por la Cámara de Diputados para su tramitación constitucional.

Lo anterior conduce al esclarecimiento de que la presentación del documento de iniciativa de que se trate, dentro del Senado o de la Legislatura Estatal, tiene el efecto, amerita y recibe únicamente el tratamiento legal parlamentario de conocimiento, concreto como atención de asunto que indudablemente reviste o contiene una iniciativa legislativa que le conduce a su remisión para radicación legal ante la Cámara de Diputados, que es la Cámara de primera

competencia, acorde con los artículos 71 y 72 inciso h), conjuntamente, de la Constitución, disposiciones legales que se perfeccionan con toda pulcritud jurídica a través de la aplicación del artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que textualmente indica “la formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualesquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre .....contribuciones o impuestos....., todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de diputados.”

Adicionalmente, es oportuno tomar muy en cuenta que si bien no existe directamente un impedimento de Derecho para que el titular del derecho de iniciativa en la materia acuda directamente a la Cámara de Diputados para radicarla, el artículo 57 del Reglamento del Congreso dispone que “ Pasarán también inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra”, lo que asegura la verdadera aplicación de los preceptos involucrados antes referidos.

Por otra parte, resulta concluyente que la parte final del artículo 62 citado del Reglamento del Congreso introduce la contundencia jurídica aplicable, al ordenar precisamente que los proyectos que nos ocupan deberán -discutirse primero- en la Cámara de Diputados, lo que nos coloca en la claridad jurídica de que si conforme a los mecanismos de reenvío citados del artículo 72 constitucional, la Cámara revisora debe someter a la de origen todas sus propuestas, en tratándose de cualquiera que se refiera a la materia de contribuciones e impuestos, por detallada que sea, debe discutirse primero en la Cámara de Diputados para su indispensable eficacia constitucional.

#### **5.- El criterio definitorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Enseguida, podrá leerse la jurisprudencia correspondiente, cuya concordancia y claridad no ameritan mayor comentario.

Registro No. 921009

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN

Página: 15

Tesis: 9

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 80. TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO A LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Suntuarios, ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE DISCUTIDO PRIMERO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

De acuerdo con el artículo 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la formación de leyes que establezcan contribuciones deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados, disposición que se encuentra reiterada en el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, el artículo 80. transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, incorporado por la Cámara de Senadores, que estableció un impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, resulta inconstitucional por no haberse observado el procedimiento antes indicado. Dicha violación trasciende a la validez de la norma, porque se llevó a cabo en contra del texto expreso de la disposición primeramente citada.

Novena Época:

Amparo en revisión 310/2002.-Summa Compañía Automotriz, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretarios: Beatriz Joaquina Jaimes Ramos, Teóculo Ángeles Espino y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 400/2002.-Parrin, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóculo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 255/2002.-Perfil Cuadra, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóculo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 433/2002.-Somet, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóculo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 458/2002.-Milenio Motors, S.A. de C.V.-19 de noviembre

de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el asunto Humberto Román Palacios. Secretarios: Beatriz Joaquina Jaimes Ramos, Teóduo Ángeles Espino y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 400/2002.-Parrin, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 255/2002.-Perfil Cuadra, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 433/2002.-Somet, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 458/2002.-Milenio Motors, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el asunto Humberto Román Palacios.-Secretarios: Beatriz Joaquina Jaimes Ramos, Teóduo Ángeles Espino y Pedro Arroyo Soto.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 5, Pleno, tesis P./J. 51/2002.

## **6.- Visión global en Derecho comparado: Tres casos, Estados Unidos de América, Argentina y España.**

Para asomarnos únicamente a los principios constitucionales expresos en lo fundamental sobre el tema que se ha abordado en este estudio, es oportuno referir que la Constitución de los Estados Unidos de América indica textualmente, en su parágrafo 1, de la Séptima Sección del Artículo Uno que: “Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos”.

En cuanto a Argentina, el artículo 52 de su Constitución indica literalmente: “A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas”.

Por su parte, en el caso de España, el artículo 133.1 de la Constitución de ese país indica literalmente que “La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”, así mismo, el artículo 134.2 dispone exactamente que “Los presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”, y finalmente, por cuanto a esta materia, el numeral 3 del propio artículo 134 señala textualmente que “El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado, al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”.

#### **7.-Consideración concluyente.**

Conforme todo lo anterior, resulta evidente que de acuerdo con la tradición constitucional y su exacta aplicación, la atribución del Congreso de la Unión para legislar en la materia objeto de este estudio, implica el principio de que la Cámara de Diputados ha de fungir invariablemente como Cámara de origen y de primera dictaminación, tanto respecto a la propuesta inicial a cargo del Ejecutivo Federal, como respecto a todas las sucesivas propuestas que en se caso surjan dentro del proceso legislativo bicameral respectivo, con todas sus variaciones y momentos, que conducen al perfeccionamiento y expedición de la legislación correspondiente, como una modalidad que reconoce en dicha Cámara el sitio primigenio de la representación nacional, para autorizar el establecimiento de las contribuciones necesarias para cubrir anualmente el gasto público útil para la coexistencia de la sociedad políticamente organizada.