

**COMENTARIO A LOS AMPAROS EN REVISIÓN
NÚMEROS 1222/95, 1302/95 Y 1381/95 RESUELTOS
POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN EL 27 DE NOVIEMBRE DE 1995**

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió distintas resoluciones con motivo de la impugnación a la constitucionalidad de los artículos 178, 179 y 180 del Código Financiero del Distrito Federal. En ellas sostuvo que la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal sí tiene facultades para establecer impuestos, y que el artículo relativo a las nóminas, previsto por el citado Código Financiero, no viola la fracción IV del artículo 31 constitucional.

La Corte conoció de varios amparos en revisión, y en ellos sus principales argumentos para defender las atribuciones legislativas de la Asamblea de Representantes en materia impositiva, que son a los que nos vamos a referir en exclusiva, fueron:

La reforma constitucional de 1993 sobre el Distrito Federal otorgó, a diferencia de lo que ocurría anteriormente, competencias legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

También destacó que la Constitución, en el artículo 73, fracción VI, establece la regla de distribución de competencias entre el Congreso y la Asamblea de Representantes al señalar que el Congreso de la Unión legislará en el ámbito del Distrito Federal, pero sólo en aquellas materias que no estén expresamente conferidas a la Asamblea.

Por otra parte, la Constitución concede la facultad impositiva a la Asamblea de Representantes, por los siguientes motivos:

- a) Se incluyó en la fracción IV del artículo 31 constitucional, la referencia expresa al Distrito Federal para puntualizar como obligación para los mexicanos, la consistente en contribuir a su gasto público;
- b) Dejó de considerarse, con motivo de la modificación a la fracción IV del artículo 74 constitucional, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la relativa a examinar, discutir y aprobar anualmente el presu-

- puesto del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrirlo. Ello significa que el constituyente permanente decidió excluir del ámbito de competencia del Congreso de la Unión el ejercicio de la potestad impositiva en el Distrito Federal para otorgarlo a la Asamblea de Representantes, pues de no haber sido así, no se habría eliminado la facultad que se contenía en dicho precepto, y la Cámara de Diputados conservaría la facultad exclusiva, que ahora es de la Asamblea;
- c) En la fracción IV, inciso b), del artículo 122 constitucional, se incluyó la facultad que antes de la reforma se preveía en la fracción IV del artículo 74 constitucional. De lo que se infiere que si el artículo 74, fracción IV, se reformó conjuntamente con el artículo 122 constitucional, es claro que al haberse suprimido la facultad de la Cámara de Diputados para discutir las contribuciones que habrían de regir en el Distrito Federal fue porque el constituyente permanente determinó que esa facultad debía corresponder a partir de la reforma de 1993, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuestión que corrobora la facultad expresa de este órgano legislativo en cuanto a contribuciones en el Distrito Federal, o, dicho de otra manera, si se considera el texto actual del artículo 122, fracción IV, inciso b), de la Constitución general de la República, y se correlaciona con el que tenía la fracción IV del artículo 74 de la norma fundamental, se concluye que en el primero de ellos se confieren facultades en materia presupuestal e impositiva a la Asamblea de Representantes, las que con anterioridad a la reforma constitucional de 1993 eran competencia de la Cámara de Diputados.

Interpretar que la Asamblea de Representantes no tiene atribuciones impositivas es consecuencia de analizar literalmente, y sin hacer un análisis sistemático, la fracción IV del artículo 122 de la Constitución. Esto es, una primera lectura de la norma sin contextualizarse con el resto del ordenamiento constitucional puede hacernos concluir erróneamente que la Asamblea sólo tiene competencia para establecer contribuciones a la propiedad raíz, pero no tratándose de otras diversas, en tanto que respecto de ellas, exclusivamente tiene una facultad de análisis, la que no es susceptible de ser ampliada al ejercicio de la potestad de imponerlas. En este razonamiento se descuidaría, por ejemplo, lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la

Constitución, que determina los entes políticos que poseen potestad tributaria, que son: a) la Federación, b) los estados, y c) el Distrito Federal.

Para saber si la Asamblea de Representantes tiene competencia para establecer contribuciones en el Distrito Federal, es necesario partir del análisis del texto íntegro de la fracción IV, inciso b), del artículo 122 constitucional, en tanto que el primer párrafo de ese inciso dispone que la Asamblea goza de tales potestades. En efecto, el precepto señala que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlo. La norma en cuestión claramente nos indica que la Asamblea posee facultades para establecer contribuciones de manera genérica, y además, en los párrafos tercero a quinto del artículo 122 establece facultades específicas a ese órgano legislativo, lo que implica que el constituyente, después de facultar a la Asamblea para establecer contribuciones de manera genérica, quiso reiterar y limitar dicha atribución cuando se trate de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora, etcétera, así como respecto de aquellas que se establezcan sobre los servicios públicos a cargo del Distrito Federal, al precisar además de esos campos específicos, que el órgano Legislativo local no establecerá exenciones o subsidios respecto de esas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

No resulta admisible sostener que la existencia de facultades expresas de carácter impositivo sólo se presenta cuando se detallan una a una en el texto constitucional y que por lo mismo, para que pueda entenderse que hay facultades expresas en materia impositiva debe hacerse una precisión de todas y cada una de las materias que pueda gravar el órgano Legislativo, criterio que resulta contrario al texto constitucional, tomando en consideración que la facultad expresa no es sino la atribución específica de una determinada competencia a un órgano de autoridad, como sucede en el caso de la Asamblea de Representantes, respecto de la cual, al establecerse en el artículo 122, fracción IV, inciso b), de la Constitución general, que la misma queda facultada para analizar contribuciones. Llegar a una conclusión contraria implicaría sostener que el Congreso de la Unión sólo tiene facultades para establecer contribuciones en los campos que le han sido expresamente reservados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, y que la fracción VII de ese

artículo, al no precisar expresamente los tipos de contribuciones, entrañaría un precepto vacío de contenidos, pues exclusivamente menciona que el Congreso establecerá las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y nunca detalla contribuciones singulares.

La afirmación que señala que la Asamblea de Representantes no tiene atribuciones para imponer contribuciones debido a que el artículo 122 de la Constitución utiliza la palabra "análisis" y no la palabra "imponer", es descartada por la Suprema Corte. Se argumenta, así, que el constituyente utiliza diversos términos cuando se refiere al otorgamiento de atribuciones legislativas. En el inciso *d*) del artículo 72 constitucional se usan al menos los siguientes enunciados "observar" y "examinar", para referirse a distintas atribuciones legislativas. En el artículo 115, fracción IV, párrafo primero, e inciso *c*), párrafo segundo, el constituyente atribuye competencia en cuanto al ejercicio de la potestad impositiva y emplea el término "establecer". Los dos ejemplos anteriores hacen concluir a la Corte que el propio constituyente, al otorgar facultades legislativas en el ámbito jurídico mexicano, emplea vocablos distintos, como son las palabras "examinar", "discutir", "establecer" e "imponer". Ese razonamiento le permite a la Corte determinar que resulta carente de toda consistencia jurídica el que se considere que solamente existe un término lingüístico para atribuir el ejercicio de la potestad impositiva a un órgano Legislativo.

Finalmente, la Corte apunta que el análisis de las facultades impositivas de la Asamblea de Representantes sólo puede hacerse a partir del análisis integral de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993. Mediante esa reforma se suprimió la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, así como la relativa a ser Cámara de origen en cuanto a la discusión de las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrir el presupuesto, facultades que al no estar conferidas ya a dicha Cámara, tampoco lo están al Congreso de la Unión, cuestión que por sí sola demuestra que la facultad que se prevé en el inciso *b*), fracción IV, del artículo 122 constitucional, sí implica el establecimiento expreso del ejercicio de la potestad impositiva por parte de la Asamblea de Representantes. A mayor abundamiento, la Corte destaca que en tratándose de las entidades federativas, la Constitución no indica en forma categórica y expresa que sus legislaturas pueden dictar su Ley de Ingresos y su Presupuesto de Egresos, así como decretar contribu-

ciones. Por otra parte, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1993 y los dictámenes de la reforma constitucional ya señalada, son muy claros, y en ellos se encuentra que uno de los propósitos de la reforma era la de otorgar atribuciones legislativas e impositivas a la Asamblea de Representantes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en los amparos en revisión ya citados, realizó una adecuada interpretación, pues aunque el inciso *b*) de la fracción IV del artículo 122 constitucional utiliza la expresión "analizando primero las contribuciones" para referirse a las facultades fiscales de la Asamblea de Representantes, y a primera vista ese enunciado no concede la facultad impositiva a la Asamblea, si se efectúa el estudio sistemático que hizo la Corte, no hay duda que el órgano Legislativo del Distrito Federal sí puede fijar contribuciones. Primero, porque el propio constituyente, reconoce como facultad legislativa la relativa al examen de determinadas normas, examen que tiene el mismo significado desde el punto de vista constitucional que el análisis de las propias normas, y segundo, porque fue la voluntad, intención y espíritu expresos del propio constituyente otorgar la facultad impositiva a la Asamblea si atendemos a la exposición de motivos y a lo establecido en los dictámenes de las comisiones legislativas que prepararon la reforma de 1993. Sostener un criterio contrario implicaría desatender la pretensión del constituyente permanente de dotar al Distrito Federal de un conjunto de representantes electos directamente por los ciudadanos del mismo, que determinen el monto de la capacidad económica que los ciudadanos deben aportar para sufragar el gasto público, pretensión básica dentro del esquema de la reforma constitucional para el Distrito Federal de 1993. No puede hablarse de avance en la autonomía política del Distrito Federal si se le niega a sus órganos, principalmente al Legislativo, la capacidad de decidir sobre los tributos que los ciudadanos deben aportar para el mantenimiento de las instituciones estatales y de los servicios públicos.

Es igualmente contundente el argumento de la Corte, en el sentido de que aunque el Congreso de la Unión tiene aún atribuciones legislativas en el Distrito Federal, muchas de las que tenía antes de la reforma de 1993 son ahora de la Asamblea de Representantes, y lo que se ha reservado al Congreso es básicamente la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno, con lo que asume la calidad de constituyente en el Distrito Federal. Las atribuciones presupuestarias y fiscales se han trasladado al Distrito Federal en virtud de la modificación al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, que ante-

riormente otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad de conocer y aprobar el presupuesto del Distrito Federal y era al mismo tiempo Cámara de origen para establecer contribuciones. En la actualidad, con la modificación al artículo 74, fracción IV, y la redacción del inciso b) fracción IV, del artículo 122 —reformas que se practicaron concomitantemente— no hay duda que es la Asamblea la que posee la facultad de fijar contribuciones en el ámbito local del Distrito Federal.

El espíritu de la reforma constitucional de 1993 al Distrito Federal fue el de otorgarle más atribuciones a su órgano Legislativo, que anteriormente era exclusivamente reglamentario. En materia impositiva, la fracción IV del artículo 122 facultó a la Asamblea para analizar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir el presupuesto de egresos del Distrito Federal; y en el inciso c), último párrafo, para ampliar el plazo de presentación, ante ella, de la iniciativa correspondiente a la Ley de Ingresos para el Distrito Federal; asimismo, en el inciso g), para legislar sobre “presupuesto, contabilidad y gasto público”. En la fracción V, primer párrafo, del mismo precepto, se señala que el jefe del Distrito Federal debe presentar la iniciativa de ley de ingresos ante la Asamblea, y en el octavo transitorio se establecen los ejercicios respecto de los cuales corresponde al presidente de la República enviar las iniciativas de leyes de ingresos y presupuesto de egresos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes. Todas estas atribuciones sobre el presupuesto, ingresos, gasto público, contabilidad y la de analizar las contribuciones necesarias para decretar el presupuesto, son indicativas de que la Asamblea tiene facultades legislativas de tipo impositivo, aunque esa expresión no haya sido utilizada expresamente por el constituyente permanente.

También cabe decir que el régimen de facultades expresas en materia fiscal que prevalece en el ordenamiento jurídico mexicano no puede llevarse al extremo de exigir que en un solo precepto, o con determinadas palabras se establezcan las atribuciones de la autoridad, pues ello significaría poner por encima el método de interpretación literal sobre los demás sistemas de interpretación jurídica, lo que no es idóneo para la aplicación del derecho, además de que desarticularía los propios mecanismos de interpretación establecidos en la Constitución. Lo anterior viene a confirmar el criterio de la Suprema Corte, pues la intención de la reforma constitucional de 1993 fue la de otorgar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal,

la facultad de imponer aquellas contribuciones que fuesen necesarias para cubrir su gasto.

Después de analizar los distintos amparos en revisión conocidos por la Suprema Corte de Justicia sobre este tema, parece claro que aunque ningún ordenamiento es totalmente coherente y perfecto, una mejor atención del constituyente permanente al momento de las reformas constitucionales evitaría muchos problemas de interpretación judicial. Gran parte de las dificultades inherentes a la interpretación constitucional obedecen a lo inadecuado de la sistematización de las reformas en el texto constitucional. Es sabido cómo el número y la continuidad de las reformas constitucionales han producido conflictos de interpretación tan interesantes como el que aquí se ha expuesto. A reserva de sostener una posición ambiciosa que reformara integralmente la Constitución, lo que seguramente nadie dudaría en realizar sería una revisión al texto de la carta magna para sistematizarlo de mejor manera.

María de la Luz MIJANGOS BORJA