



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

acuerdo número 974181 de fecha 15 de julio de 1997

“Control Constitucional previo de las Normas Fiscales”

Tesis que para obtener el grado de

Maestra en Derecho Fiscal

Sustenta la

Lic. Rosa María Gutiérrez Rodríguez

Director de la Tesis

Dr. Carlos Espinosa Berecochea

Ciudad de México, 2016

“CONTROL CONSTITUCIONAL PREVIO DE LAS NORMAS FISCALES”

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
I. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS	1
I.1 El control constitucional.	1
I.2 Desarrollo histórico del control constitucional	4
I.3 Clasificación de los sistemas modernos de control de la constitucionalidad	5
I.4 El Control Constitucional en México	9
I.5 Control constitucional en materia fiscal. Derecho comparado	13
II. PROCESO LEGISLATIVO (CREACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES EN MÉXICO)	21
II.1 Procedimiento Legislativo ordinario	21
II.2 Procedimiento Legislativo en materia fiscal	29
III. PROPUESTA DE UN CONTROL PREVIO DE LAS NORMAS FISCALES	34
IV. PROPUESTA DE REFORMAS	48
IV. 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	49
IV.2 Ley Orgánica del Poder Judicial	55
IV.3 Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	56
CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	60

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto brindar los elementos que permitan establecer la necesidad de un control previo de las normas que integran nuestro sistema jurídico, de forma específica, de las normas fiscales, el cual brinde certeza jurídica a los gobernados de que dichas disposiciones son acordes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, con la salvaguarda de las normas fundamentales que prevé para los gobernados la propia Constitución.

En efecto, se está convencido de que si las normas que se promulgan y publican, desde su creación se someten al tamiz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación previo a su expedición, mediante un procedimiento particular, se tendría la seguridad de que no se presentarían en nuestro sistema jurídico situaciones de aplicación de preceptos inconstitucionales de diferente forma a los gobernados, dependiendo de si en su oportunidad interpusieron el juicio de amparo, además de lograr con ello que no se afectara la recaudación, ya que no habría tampoco casos de devoluciones millonarias.

A fin de dar precisión y certeza a nuestro marco constitucional mediante el cual se deben regular las conductas de los gobernados, sería menester contar con reglas claras en materia impositiva que permitieran que todos los contribuyentes cumplan con su obligación constitucional de contribuir al gasto público, con la certeza tal de que las normas promulgadas gozan de las garantías constitucionales.

El control que se propone necesariamente tendría que ser previo para conseguir la certeza, de contar desde el punto de vista fiscal, con ordenamientos que prevén la emisión de las diferentes normas mediante las cuales se crean tributos, acordes a los principios constitucionales que los rigen y evitar el tener que combatirlos año con año, ya que como se verifica al través de la historia, la hacienda pública siempre está en la búsqueda de nuevos tributos que permitan contribuir a los

gastos de la administración pública federal, estatal y municipal, de ahí que cada año se emitan nuevas disposiciones en esta materia.

De esta manera, se propone contar con un órgano facultado para confrontar las normas, actos, disposiciones en materia fiscal con la Constitución y así verificar previo, si están o no de acuerdo con ella y, en caso de no estarlo, no promulgar la ley o modificación de que se trate, sin perjuicio de la prevalencia del juicio de amparo a efecto de contar con un mecanismo de defensa que permita restablecer o mantener el orden jurídico en caso de que por otras circunstancias se vulneren los derechos fundamentales de los gobernados, pero no por la simple emisión de una disposición tributaria.

Para la elaboración del presente trabajo se utilizó el método deductivo, a fin de conocer de manera general el control constitucional, el procedimiento legislativo y de manera particular su referencia desde un punto de vista de la materia fiscal para concluir con la propuesta desarrollada.

En el capítulo primero se hace referencia al control constitucional y el papel que ha tenido como protector de la Constitución, concebido desde el principio de la Supremacía Constitucional, los diversos sistemas que se han aplicado en México, su clasificación y, de manera somera, algunos aspectos de dicho control que se han desarrollado en diversos países, tales como Francia, Colombia, Argentina, el Salvador, entre otros, desde el punto de vista de derecho comparado.

En el capítulo segundo, se propone la revisión, en forma general del procedimiento legislativo de creación de las normas en el nivel constitucional y de manera específica de las leyes fiscales, que por su relevancia tienen reglas particulares dentro de dicho proceso.

En el capítulo tercero se formulan varias reflexiones que en la actualidad se han presentado en el ámbito doctrinal respecto de la situación del juicio de amparo en relación con las normas fiscales que año con año se emiten por parte de la autoridad a fin de proveerse de recursos para destinar al gasto público.

De acuerdo con ello, se plantea establecer un control constitucional previo, dentro del procedimiento legislativo, que permita la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de contar con un mecanismo en nuestro sistema jurídico, específicamente en la creación de las leyes fiscales, cuyo objetivo sea lograr que las normas en materia fiscal sean emitidas en el marco de la Constitución, lo cual no se concibe como una medida nugatoria de la defensa de los contribuyentes, si no como una protección de origen respecto de la garantía de los derechos tributarios que prevé la Constitución.

Finalmente, en el capítulo cuarto se propone de manera concreta la reforma, adición o eliminación de los textos que comprenderían las modificaciones que se consideran necesarias dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de prever el procedimiento a seguir para que desde la creación de la norma fiscal la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga intervención en el proceso legislativo, como Tribunal Constitucional, y que en el ejercicio de la atribución de la revisión previade las normas fiscales, emita sus consideraciones sobre la constitucionalidad o no de dichas normas antes de su promulgación y que se tenga la certeza de que las mismas, como se ha insistido, desde que entran en vigor gozan del pleno reconocimiento de que cumplen con los principios constitucionales.

Capítulo I. Control Constitucional de las normas

I.1 El control constitucional.

El sistema jurídico de un Estado debe proveer un marco de convivencia que permita el libre ejercicio de los derechos individuales mediante el cumplimiento de las disposiciones que se emiten para tal efecto, con especial énfasis en la protección de los derechos fundamentales que la Constitución consagra para todos los gobernados, debiendo ser esta protección garantizada para todos los gobernados.

En efecto, en las leyes se reconoce que no es permisible la conducta trasgresora entre los individuos; sin embargo, no debemos olvidar que las autoridades que conforman los poderes que rigen en el país pueden incurrir en la lesión de los derechos fundamentales que la Constitución prevé para los gobernados, como sería en el caso objeto de este proyecto, mediante la promulgación de leyes que se consideran inconstitucionales, por lo que surge la necesidad de contar con un mecanismo que permita la defensa constitucional de los derechos fundamentales respecto de la referida actuación de los poderes públicos .

En ese sentido, en la doctrina se ha conceptualizado este principio de jerarquía de la Constitución como “Supremacía Constitucional”, el cual es una calidad política de toda Constitución, en cuanto ella es un conjunto de reglas jurídicas que se tiene por fundamentales y esenciales para preservar la forma política del Estado, su sistema de valores y el sistema de fuentes formales del Derecho. La Constitución asegura y garantiza los principios y reglas que determinan la convivencia en dicha sociedad política. Ella determina las normas fundamentales de carácter sustantivo y establece el procedimiento de creación de las demás normas internas del Estado y la forma de incorporar y darle eficacia a las normas provenientes del Derecho

Internacional. La supremacía constitucional afirma el carácter normativo de la Carta Fundamental, lo que tiene como consecuencia admitir que las normas inferiores no pueden contradecirla¹.

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la jurisprudencia cuyo rubro es SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL² que las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Por su parte, Jorge Carpizo señala que “El principio de supremacía constitucional por medio del cual se dispone que la Constitución es la Ley Suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo.”³

La supremacía constitucional representa la unidad de un sistema normativo, y apuntala para los hombres un cierto margen de seguridad porque éstos saben que ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la Constitución les otorga y que si tal cosa acontece existe un medio reparador de la arbitrariedad.⁴

No obstante lo anterior y lo indiscutible que resulta la supremacía de la Constitución, es evidente la reiterada pretensión de vulnerarla, por lo que se ha

¹ Nogueira Alcalá, Humberto. Tópicos sobre Jurisdicción Constitucional y Tribunales Constitucionales. Revista de derecho (Valdivia), jul. 2003, vol.14, p.1.

² SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VIII/2007, Página: 6.

³ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, México, Editorial Porrúa. 1999. Pág. 1.

⁴ Burgo Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México 2003. pág. 1

instituido el Control Constitucional,⁵ que en México se ejerce, en el nivel de gobernados, mediante el juicio de amparo.

Cabe destacar al respecto que la tutela que se realiza mediante el juicio de amparo siempre es en función del interés particular del gobernado, ya que sin la afectación de éste por un acto de autoridad el amparo es improcedente; pero también es verdad que de manera simultánea, al preservar dicho interés, se mantiene y hace respetar el orden constitucional. Por ello, el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, son los dos objetivos inseparables que corresponden a la esencia del juicio de amparo.

En todo régimen de derecho y considerando a la Constitución como la norma suprema, se debe tener la certeza jurídica de que las disposiciones que se aplican gozan de dicha garantía, esto es, que una vez que se emite la disposición, en este caso, la norma fiscal, cuenta con la viabilidad jurídica de que no transgrede a la norma suprema.

El control constitucional se justifica para que la Constitución prevalezca por encima de cualquier disposición, es por ello la instauración en la misma de los medios de defensa, estructurados normativamente por ella y cuya finalidad es la anulación o abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y de esta manera se instituyen los sistemas de control de la constitucionalidad.

En el constitucionalismo moderno un mecanismo para garantizar el carácter supremo de la constitución se concreta en el principio de rigidez constitucional, que tiene como objetivo central el de salvaguardar la permanencia de la

⁵Burgo Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México 2003. Pág. 104.

constitución y su carácter de norma superior, de la que debe derivar el resto del orden jurídico positivo escalonadamente.⁶

I.2 Desarrollo histórico del control constitucional

La conveniencia de los mecanismos de control constitucional, sean correctivos o preventivos, se justifican por la necesidad de garantizar la vigencia del Estado de Derecho y la consecución de su núcleo esencial que es la limitación del ejercicio del poder político; así como en casos de irregularidad parcial del orden jurídico.⁷

La defensa de la Constitución originariamente se encomienda a los poderes que ejercen las funciones de gobierno, como se realizó en Grecia o Roma, situación que normalmente desembocaba en crisis políticas que a su vez debían resolverse.⁸

Posteriormente encontramos en Inglaterra, con la evolución del *common law*, que correspondía a los jueces dirimir lo relativo a las normas y actos públicos contrarios al orden constitucional de ese país. Concluyendo que en Inglaterra existía, a virtud del *common law*, una supremacía consuetudinaria respecto del poder del monarca y en general de cualquier autoridad inferior, cuyo contenido eran la seguridad personal y la propiedad.⁹

En las cortes de Aragón se da la figura del justicia mayor, el cual podía anular aquellos actos del rey contrarios al orden constitucional del reino.

⁶Covián Andrade, Miguel, El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, México, 2001. P. 21.

⁷Covián Andrade, Miguel, op. Cit., p. 25.

⁸Rabell García, Enrique. La Inconstitucionalidad de Leyes en México. Suprema Corte de Justicia de la Nación- Universidad Nacional Autónoma de México. 1998. Pág. 213.

⁹Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. Editorial Porrúa. México 1986. Pág. 85.

Estos dos sistemas jurídicos ocasionaron trayectorias y tipos diferentes de control constitucional. El sistema inglés se caracteriza por ser consuetudinario, mientras que el segundo es escrito y definido en cuanto a las funciones públicas.

Con la revolución francesa y debido a los excesos y complicidad del Poder Judicial en los asuntos de la Corona o las familias aristocráticas frente al pueblo, se origina la escisión del control constitucional en atención al tipo de órgano, ya sea político o judicial.

Asimismo, en Estados Unidos de América se da la síntesis de los dos sistemas jurídicos imperantes: tanto amplias facultades políticas y judiciales de los jueces y el valor de la jurisprudencia, así como una Constitución escrita, con lo que nace el control difuso de constitucionalidad en un sistema escrito y que desemboca en la doctrina de la supremacía constitucional frente a las leyes secundarias y actos de autoridad.

Los sistemas y mecanismos de control constitucional a través de la historia se ha observado que responden a esquemas normativos y estructurales variados, desde un control político-legislativo como es el sistema francés; o del control difuso de Estados Unidos de América, o bien, el esquema desarrollado por Hans Kelsen o modelo austriaco, incluso sistemas mixtos.¹⁰

I.3 Clasificación de los sistemas modernos de control de la constitucionalidad

José Almagro Nosete opina que “en sentido amplio, la expresión ‘defensa constitucional’ denota el conjunto de actividades encaminadas a la preservación o

¹⁰Basterra Díaz, Aurora, El Control Previo de Instrumentos Internacionales como Proceso Constitucional. Dirección General del Centro de Documentación, Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, p. 3.

reparación del orden jurídico establecido por la Constitución, y en particular, de la Constitución misma, que en cuanto ley suprema vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos”.¹¹

Los sistemas de defensa constitucional pueden clasificarse esencialmente en dos grupos, atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa¹². Los cuales se señalarán de manera breve, ya que existen otras clasificaciones, ya sea tomando en consideración el tipo de constitución, el tipo de órgano que realiza el control, el tipo de funciones del órgano, el alcance de los fallos o sentencias constitucionales, entre otros.

Por tipo de órgano, esta clasificación se da en atención al poder al cual pertenece el órgano, siendo el más clásico el del órgano político o judicial, aun cuando es factible que sean ejecutivos, legislativos, mixtos o autónomos.

Este tipo de control solo puede operar en sistemas parlamentarios, donde el jefe de gobierno se conserva al margen de la actividad política, siendo el control político, aquel que existe dentro de la división de poderes, o bien, creado especialmente para que sirva de protector de la constitucionalidad y el control judicial, aquel que se le encarga al poder judicial para declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo con la ley suprema.

Otra clasificación se da desde el punto de vista del alcance de las funciones encomendadas al órgano, esto es, la función del control constitucional puede consistir en dar definiciones generales de constitucionalidad, que tengan validez *erga omnes*, con motivo o no de un caso concreto; o puede consistir en definir la

11 Citado por Rabell García Enrique. La Inconstitucionalidad de Leyes en México. Suprema Corte de Justicia de la Nación- Universidad Nacional Autónoma de México. 1998. Pág. 217.

12 Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 1996. pág. 492.

constitucionalidad únicamente respecto al caso concreto que se ventila y con eficacia exclusivamente para ese asunto.

En el primer caso se ejercita ordinariamente a petición del órgano del poder a quien perjudica la disposición inconstitucional y tiene por efecto anular radicalmente dicha disposición; ejemplo de ello se encuentra en la Constitución austriaca de 1920 que otorga a la Corte de Justicia Constitucional la facultad de conocer de la inconstitucionalidad de una ley federal o local, a solicitud según los casos de las autoridades federales o locales, y la sentencia de la Corte por la cual una ley es anulada total o parcialmente, obliga al canciller federal o al jefe del gobierno local a publicar inmediatamente la anulación. La segunda clase se ejercita por demanda del individuo perjudicado con el acto inconstitucional y tiene por efecto paralizar dicho acto con respecto al quejoso, lo cual implica que conserva su validez para todos los que no lo reclamen; éste es exactamente el sistema mexicano, que realiza tal función con mayor pureza que el norteamericano.

Sistemas mixtos. Un mismo órgano puede hacer declaraciones generales y particulares, ejemplo España, el Tribunal de Garantías de 1933, la inconstitucionalidad de una ley sólo podía pedirla el agraviado por su aplicación y los efectos de la sentencia consistían en la total anulación de la Ley que no hubiere sido votada o promulgada en forma debida, mientras que las sentencias relativas a la inconstitucionalidad material únicamente producían efecto en el caso concreto.

Un conflicto constitucional, en términos generales, consiste en 1) la existencia de una constitución formal, 2) la acción u omisión de un órgano estatal (congreso,

gobierno, tribunales) y 3) que el resultado de dicha acción u omisión provoque el efecto de vulnerar la constitución.¹³

La clasificación del control constitucional puede ser:

1. Según el momento en que se realice, en control preventivo o previo y control represivo, reparador o posterior (aunque pueden darse sistemas mixtos).

a) control preventivo o previo, se realiza antes de que la norma forme parte del ordenamiento jurídico y tenga carácter obligatorio.

b) control represivo, reparador o posterior, se concreta cuando las normas ya forman parte del ordenamiento jurídico y tienen carácter vinculante.

c) control mixto, combinan en distintas proporciones los anteriores controles.¹⁴

2. Según la modalidad en que se expresa el control, puede desarrollarse a través de un control abstracto o un control concreto.

a) control abstracto, se analiza la compatibilidad lógica entre dos normas: por un lado la constitución y por el otro la norma impugnada dentro de un caso concreto, quien promueve la acción no está vinculado por ninguna relación jurídica en que intervenga la norma supuestamente inconstitucional, por lo cual el control preventivo siempre será abstracto.

b) control concreto, quien promueve la acción o excepción tiene como antecedente un caso judicial determinado, debiendo tomarse en consideración las circunstancias particulares del mismo.¹⁵

¹³Basterra Díaz, Aurora, op. cit., p. 12.

¹⁴Nogueira Alcalá, Humberto, op. cit., p. 15.

3. Según los efectos, pueden ser vinculantes o no.

a) vinculantes, la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos decisorios y que a su vez pueden ser con efectos relativos o *erga omnes*, esto es, i) si la norma cuestionada continúa vigente y solo surte efectos en el caso particular o ii) si el fallo otorga mayor seguridad jurídica y eficacia propia de un auténtico sistema de control de la constitucionalidad.

b) no vinculantes, se trata de meras recomendaciones.

I.4 El Control Constitucional en México

El control de la constitucionalidad en México se encomienda al Poder Judicial Federal, con eficacia únicamente respecto al individuo que solicita la protección, mediante el denominado juicio de amparo.

Es hasta la Constitución centralista de 1836 que se planteó el problema de la defensa de la Constitución y se propuso su solución mediante la institución de un órgano político llamado el Supremo Poder Conservador, que se componía de cinco miembros, elegidos mediante selecciones por las Juntas Departamentales, la Cámara de Diputados y el Senado; de estos cinco individuos debía renovarse uno cada dos años.

Las facultades del Poder Conservador consistían en declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución de uno de los tres poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos. Sin embargo, este tipo de control no funcionó por falta de ejercicio.

¹⁵Ibidem, p.15-16.

Justo Sierra¹⁶ señala “El Poder Conservador fue una rueda de sobra en el mecanismo; que lo pudo todo para estorbar el movimiento, nada para facilitarlo; lucubración de gabinete trasplantada a la ley para hacerla ingeniosa, no para hacerla vividera. En las Constituciones federales el verdadero Poder moderador es el Judicial; pero para hacerlo efectivo se le ha quitado precisamente la facultad de hacer declaraciones generales que desquiciaran el mecanismo, limitándolo a las particulares que rectifican el movimiento”.

En la Constitución de las Siete Leyes de 1836 se puso de relieve la importancia del control de la constitucionalidad y frente al evidente fracaso del poder político se consideró al Poder Judicial para servir de titular de la defensa de la Constitución, de ahí que se propusiera conceder a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a instancia de las Juntas Departamentales, Diputados o Senadores, ser el órgano que resolviera respecto de alguna ley o acto del Ejecutivo opuesto a la Constitución.

En el proyecto de Constitución de Manuel Crescencio Rejón presentado al Congreso de Yucatán se propone el cambio del órgano a quien se le otorga el control de la constitucionalidad, de ser un órgano político (Poder Conservador) a uno judicial (Suprema Corte de Justicia) “para oponerse a las providencias inconstitucionales del Congreso y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que se hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado”¹⁷ y se adquiere la característica de defensa de la Constitución a través del individuo, a diferencia de los sistemas que hace de los Poderes públicos los demandantes de la inconstitucionalidad, como se previó en la Constitución de 1836.

¹⁶Sierra, Justo. Evolución política del pueblo mexicano. <http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/z/>. Pág. 128.

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 1996. pág. 497.

El control Mixto de la defensa de la Constitución se propuso en México con el proyecto de Mariano Otero en 1842, en el cual, por una parte se preveía el control judicial al confiar a la Corte Suprema de Justicia la protección de las garantías individuales, exclusivamente frente a los poderes legislativo y ejecutivo de los Estados, y por otra parte instituía el control político al autorizar que una ley del Congreso General fuera reclamada como anticonstitucional por el Presidente de la República, de acuerdo con su Consejo, por dieciocho diputados o seis senadores, o por tres legislaturas; la cuestión de inconstitucionalidad se sometía en este caso a la decisión de las legislaturas y el resultado de la votación se daba a conocer por la Suprema Corte.

Como se observa, ya desde 1846 con Otero se indicaba que el Poder Judicial de la Federación tenía la gran tarea de velar por la protección de todos los habitantes de la República en el goce que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. Pero este control constitucional solo procedía para los individuos respecto de las garantías individuales porque para la emisión de leyes anticonstitucionales se mantuvo el control político, ya que si bien la Suprema Corte recibía la reclamación de inconstitucionalidad, la enviaba a las legislaturas, éstas eran las que, con su voto, resolvían por mayoría y tenía alcances de generalidad.

Para efectos de la Constitución de 1917 se reitera la propuesta del control judicial de la constitucionalidad, limitada a la protección de las garantías individuales y de las jurisdicciones federal y local.

Finalmente, en relación con el control directo de la Constitución Juventino V. Castro comenta que la "*Fórmula de Otero* es dual y es bien clara. Sobre todo en lo que se refiere a procedimientos para oponerse a leyes que contradicen a la Constitución: 1. *Ley que se pretende aplicar a una persona (física o moral), y que ésta aprecie como inconstitucional.* El afectado alega *agravio personal y directo*, y

solicita que la ley anticonstitucional no se le aplique a él. Si el Poder Judicial Federal finalmente aprecia como fundado el agravio, así lo declara, y ordena que *no se aplique al quejoso*. Esta declaración sólo favorece al demandante, y a nadie más; tiene efectos *relativos*. 2. *Ley que se aprecia inconstitucional no por una persona, sino por un órgano oficial*. Plantea éste su impugnación ante el Senado. Este ordena se consulte a todos los cuerpos legislativos de los Estados federados, y envíen su opinión a la Suprema Corte. Esta última simplemente homologa los votos, y declara el resultado. El Congreso —que no actúa *inter partes*, sino en evaluación de la ley impugnada— declara, si es el caso, que la disposición es inconstitucional, y la *invalida*, o sea le da efectos *erga omnes*. Esta es la verdadera *Fórmula Otero*, que es aprobada por el Congreso Constituyente de 1847, el cual la incluye en el Acta de Reformas del mismo año.”¹⁸

Si bien desde la Constitución de 1917 ya se otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de constituirse en guardián de todo el orden constitucional conforme lo preveía el artículo 105, no es sino hasta las reformas de 1993 y 1994, así como de la promulgación de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional que se da el juicio de control constitucional directo, que se ejerce por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se reconocen dos tipos de este control, esto es, las controversias constitucionales (abarca cualquier tipo de acto gubernamental) y la acción de inconstitucionalidad (comprende controversias en materia de promulgación de leyes por parte de los órganos legislativos).

Así se puede considerar que el control constitucional en México puede ejercerse mediante el trámite de tres tipos de juicios. A) El juicio de amparo, b) la controversia constitucional, y c) la acción de inconstitucionalidad, pero lo cuestionable es que ninguno de estos medios responden a una declaratoria que tenga el valor o fuerza general, coactiva de anular la disposición o ley que sea

¹⁸ Castro, Juventino V. El artículo 105 constitucional. Porrúa. México 1997. Pág. 10.

inconstitucional y así pronunciarse para todos los gobernados y no sólo para aquéllos que la impugnaron en el caso del juicio de amparo, o que esté al alcance de cualquier gobernado y que sólo se ejerza como un control político por parte de un órgano oficial.

I.5 Control constitucional en materia fiscal. Derecho comparado

A partir de la concepción de Constitución como norma jurídica y la idea de supremacía constitucional, se configuran en los distintos países de Europa y América Latina, Tribunales Constitucionales, cuyo cometido es el resguardo de la integridad de la Constitución y dentro de ello, la compatibilidad o simetría que debe tener el resto del ordenamiento a sus normas, valores y principios.

De la revisión a las Constituciones o normas supremas de [9] países¹⁹, y de manera comparada con el nuestro, se observa que sólo en el caso de México la obligación de contribuir al gasto público se considera como un derecho fundamental de los gobernados, lo que les permite impugnar una ley tributaria mediante el amparo directo —es decir, por su sola publicación, aún y cuando no exista un acto de aplicación que les afecte—.

En efecto, en el resto de los países objeto del referido análisis los particulares no pueden ejercer un medio de control constitucional en contra de una ley fiscal por su mera expedición, y sólo pueden intentar dicha vía contra los actos de las autoridades fiscales cuando éstos vulneran sus derechos fundamentales Vg. créditos fiscales emitidos por autoridad incompetente, falta de fundamentación y motivación. Así, se privilegia el supremo poder del Estado para imponer tributos que permitan financiar el gasto público en beneficio del interés colectivo sobre el

¹⁹Trabajo realizado por personal de la Procuraduría Fiscal de la Federación, Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta respecto de las Constituciones o normas supremas de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, España, Portugal, Brasil, Chile y Argentina. México 2007.

interés individual de los contribuyentes de disfrutar de los servicios públicos del Estado sin realizar aportación alguna al gasto público o aportando una cantidad mínima.

No obstante lo anterior, en un gran número de los países sobre los que se analizó su Constitución se permite a entes o servidores públicos acudir a la Corte Suprema de Justicia u órgano correspondiente para que se determine si una ley o, incluso un proyecto de ley, es o no constitucional, lo que permite aplicar el control de la constitucionalidad, al tiempo que se garantiza que una ley fiscal que no haya sido declarada inconstitucional por el órgano judicial sea aplicable por igual a todos los gobernados, lo que evita un trato desigual entre los contribuyentes y disminuye la carga de trabajo para los tribunales.

En ese contexto encontramos los siguientes controles constitucionales²⁰:

Control previo como sistema de control político. El ejemplo más importante de este tipo de control lo encontramos en Francia, en donde en 1946 se creó un organismo especial, un Comité Constitucional con atribuciones muy restringidas y presidido por el Presidente de la República. En la Constitución de 1958 el organismo evoluciona y se desarrolla, cambia su nombre a Consejo Constitucional que por su independencia del Ejecutivo y del Legislativo constituye una auténtica corte constitucional. Sus características son i) El jefe de Estado designa al Presidente del Consejo; ii) están definidas sus atribuciones; iii) sus decisiones no pueden ser apeladas, y iv) el procedimiento de control distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias. Las leyes orgánicas, antes de su promulgación y los reglamentos, antes de su aplicación, se someten automáticamente al Consejo Constitucional que se pronunciará previamente sobre su conformidad con la Constitución. Con la misma finalidad, las leyes orgánicas pueden remitirse al Consejo, antes de su promulgación, pero no llegan automáticamente sino que

²⁰Crt. Castrillón y Luna, Victor M., El Control Constitucional en el Derecho Comparado.

necesitan del impulso del Presidente de la República, el Primer Ministro o el Presidente de las asambleas. Este tipo de control no puede ser impulsado por particulares.

La ventaja del control político francés: es un control preventivo que se realiza luego de la sanción de las leyes y antes de ser promulgadas. La desventaja es la poca posibilidad de los particulares de impulsar el control para defender sus derechos que pasan a depender de los intereses de los funcionarios políticos facultados a realizar el impulso.

Sin embargo, este control previo implica que una ley una vez promulgada goza de una presunción *iure et de iure* de constitucionalidad en todos sus aspectos y no podrá ser objeto de una demanda de deslegalización, y con ello se afirma el principio de constitucionalidad de derechos fundamentales.

Otro tipo de control lo constituye el control Mixto, representado por Suiza, en el cual la más alta autoridad de Suiza es el Tribunal Federal. Se plantean diferentes sistemas de constitucionalidad. El político: La constitución establece que el mencionado Tribunal tiene la obligación de aplicar leyes y decretos sancionados y aceptar tratados ratificados por la Asamblea Nacional (parlamento). Sus jueces carecen de competencias para revisarlos, para verificar su constitucionalidad. La misma Constitución establece que es la voluntad del pueblo, que elige a la Legislatura federal la que se coloca por encima de la constitucionalidad ejerciendo la facultad de derogar las normas federales a través de las votaciones populares. Sistema Judicial: El Tribunal Federal puede examinar y realizar el control de la constitucionalidad de la legislación cuando surjan conflictos de competencia entre autoridades cantonales (locales) y federales y en desavenencias entre cantones en el ámbito del derecho público, en reclamos por violación de derechos constitucionales de los ciudadanos y violación de tratados y concordatos reclamados por los particulares.

Por lo que respecta al control Judicial, existen dos vertientes: la europea –sistema concentrado- y la americana –sistema difuso- y se divide en control judicial concentrado y difuso.

En cuanto al control judicial concentrado lo encontramos en España: se crea un órgano especial con funciones específicas relativas al estudio de temas constitucionales. La competencia del Tribunal Constitucional de España es conocer de recursos contra leyes y disposiciones normativas, amparos por violación de derechos humanos, conflictos de competencia entre el Estado y las Constituciones Autónomas. Los legitimados para impulsar el control son: a) vía directa: el Presidente del Gobierno, Defensor del pueblo, senadores, órganos colegiados de las Comunidades Autónomas. Puede interponer recurso de amparo: toda persona con un interés legítimo, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal. b) vía indirecta: la cuestión puede ser planteada ante el Tribunal Constitucional por el órgano judicial durante el proceso cuando se tenga que aplicar una ley que puede ser contraria a la Constitución. Las sentencias que declaran inconstitucionalidades tienen plenos efectos *erga omnes*.

En el método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, se atribuye en general a las Cortes Supremas de Justicia, poder anulatorio —*erga omnes*— cuando se trata de inconstitucionalidad, (Venezuela, Panamá, Costa Rica, México, El Salvador) o a Tribunales Constitucionales (Colombia, Guatemala, Perú, Bolivia). Aunque en algunos casos, la decisión de la Corte Suprema que ejerce el control concentrado sólo tiene efectos entre las partes (Honduras, Uruguay, Paraguay). En general, el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes se concibe como un control "*a posteriori*" que se ejerce respecto de las leyes vigentes, y de manera excepcional la previsión de un sistema exclusivamente preventivo, respecto de las leyes no promulgadas (Chile).

Por su parte, en la República Argentina encontramos el ejemplo del Control Judicial Difuso: los constituyentes que sancionaron la Constitución Argentina tomaron como modelo de control el previsto por la Constitución de los Estados Unidos de América, ya que adoptaron implícitamente el control difuso. En el artículo 116 de su Constitución se establece: "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación y por los tratados con las Naciones extranjeras". Esto es, que todos los jueces ejercen la potestad de interpretar la Constitución y en que pueden dejar de aplicar una norma en el caso concreto cuando la reputen contraria a la Carta Magna. Se constituye como un derecho y obligación a la vez de la judicatura cumplir su papel tutelar de la supremacía constitucional.

En América Latina, existe en la mayoría de países el método difuso de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al cual todos los jueces tienen el poder-deber —siguiendo el modelo norteamericano— de no aplicar las leyes que estimen inconstitucionales y que rigen la solución del caso concreto que deben decidir, con efectos entre las partes.

Ahora bien y para finalizar este apartado, a continuación se presenta en el cuadro la información más relevante de cada sistema jurídico en relación con las acciones que se pueden ejercer en contra de la inconstitucionalidad, haciendo énfasis en el aspecto de las leyes fiscales.

PAÍS	ACCIÓN CONTRA LEYES FISCALES POR SU SIMPLE PROMULGACIÓN O ENTRADA EN VIGOR	OBSERVACIONES
Estados Unidos de América ²¹ Canadá ²²	NO PROCEDE	<ul style="list-style-type: none"> • Aplican el <i>CommonLaw</i>. • La Constitución de Estados Unidos de América se rige por el modelo de control de constitucionalidad difuso en el cual, se le reconoce a la Constitución el carácter de norma suprema y se le da a los jueces la función de velar por la protección de la misma. Al juez lo obliga la ley y por encima de ésta la Constitución. • En Canadá la Corte Suprema es la que ejerce el control judicial constitucional sobre la distribución de poderes y sobre la Carta de derechos, Cualquier ley que viole a las secciones de la Constitución es inválida hasta la extensión de su invalidez y sin fuerza y efecto. • No se prevé una acción similar al amparo contra leyes fiscales por su simple entrada en vigor.
Alemania ²³	SÓLO PROCEDE A TRAVÉS DE ENTES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • La constitucionalidad de las leyes sólo puede analizarse a petición del Gobierno Federal, de un Gobierno Regional o de un tercio de los componentes de la Cámara de Diputados. • Los principios tributarios no son derechos fundamentales.
Francia ²⁴	SÓLO PROCEDE A TRAVÉS DE SERVIDORES O ENTES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis de la constitucionalidad de una ley sólo puede ser solicitado ante el Consejo Constitucional por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores.

²¹ Artículo 6. 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

²² Sección 52 de Constitution Act, 1982 de Canadá.

²³ El artículo 93 de la Constitución Alemana prevé que el Tribunal Constitucional Federal (das Bundesverfassungsgericht) es el encargado de analizar la constitucionalidad de las leyes a instancias del Gobierno Federal, de un Gobierno Regional o de un tercio de los componentes de la Cámara de Diputados. Asimismo, prevé que las reclamaciones de orden constitucional podrán ser interpuestas por cualquiera mediante alegación de que la autoridad pública le ha lesionado en alguno de sus derechos fundamentales o en uno de los derechos especificados en los artículos 20, párrafo 4; 33, 38, 101, 103 y 104 de la propia Constitución, dentro de los cuales no se encuentra ninguno en materia tributaria.

²⁴ Artículo 61 de la Constitución Francesa.

España ²⁵	SÓLO PROCEDE A TRAVÉS DE SERVIDORES O ENTES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • El recurso de inconstitucionalidad lo pueden promover: el Presidente, 50 diputados, 50 senadores, el defensor del pueblo y los órganos de las comunidades Autónomas. • Si dentro de un juicio el juez considera que para resolverlo es necesario analizar la constitucionalidad de la norma, el órgano juzgador puede solicitar al Tribunal Constitucional que se pronuncie al respecto. • Los principios tributarios no son derechos fundamentales.
Portugal ²⁶	SÓLO PROCEDE A TRAVÉS DE SERVIDORES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • La acción de inconstitucionalidad de una ley la pueden ejercer diversos servidores públicos, entre los que destacan: el Presidente, el Presidente de la Asamblea de la República y el Primer Ministro. • Los principios tributarios no son derechos fundamentales.
Brasil ²⁷	SÓLO PROCEDE A TRAVÉS DE ENTES O SERVIDORES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • La acción directa de inconstitucionalidad y la acción declaratoria de constitucionalidad se ejercen por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, la Asamblea Legislativa de los Estados o la Cámara Legislativa del Distrito Federal, el Gobernador de un Estado o del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Consejo Federal de la Orden de Abogados del Brasil, los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, y la Confederación Sindical o entidades de clase de ámbito nacional.

²⁵El órgano encargado de estudiar la constitucionalidad de las leyes es el Tribunal Constitucional. Una norma puede impugnarse por dos vías: **(i)** el recurso de inconstitucionalidad, (artículo 162.1.a de la Constitución Española) y **(ii)** la cuestión de inconstitucionalidad, (artículo 163 de la Constitución Española). Los particulares no pueden controvertir la constitucionalidad de una ley tributaria.

²⁶El Consejo de la Revolución, con la participación de la Comisión Constitucional es el órgano encargado de verificar la constitucionalidad de las normas (artículos 281 y 283 de la Constitución Portuguesa). La Comisión Constitucional es la encargada de emitir dictamen sobre la constitucionalidad de los textos que hayan de ser examinados por el Consejo de la Revolución y de resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad de una norma cuando los Tribunales se nieguen a aplicarla basándose en que es inconstitucional (artículos 282 y 284 de la Constitución Portuguesa). Existe un control preventivo, pues previo a la promulgación de la ley un consejo o el Ejecutivo estudian su constitucionalidad. Dentro del apartado de derechos fundamentales de la Constitución Portuguesa no se encuentra la materia impositiva.

²⁷El Tribunal Supremo Federal es el órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de leyes federales (artículo 102 de la Constitución Brasileña).

Chile ²⁸	NO PROCEDE	<ul style="list-style-type: none"> • El control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución se ejerce por medio del Tribunal Constitucional. • No se prevé una acción similar al amparo contra leyes fiscales por su simple entrada en vigor.
Argentina ²⁹	NO PROCEDE	<ul style="list-style-type: none"> • El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. • No se prevé una acción similar al amparo contra leyes fiscales por su simple entrada en vigor.

²⁸ Compete al Tribunal Constitucional, entre otros, ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución. Artículo 81 de la Constitución Política de la República de Chile.

²⁹ El Defensor del Pueblo es un órgano independiente que actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Artículo 86 de la Constitución Nacional de la República Argentina.

Capítulo II. El Proceso Legislativo (creación de las normas fiscales en México)

II.1 Procedimiento legislativo ordinario

La función legislativa del Congreso consiste en que éste o sus cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que van dirigidas a los gobernados.³⁰

El procedimiento legislativo³¹ es la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.

Para efectos de nuestro sistema jurídico, el procedimiento legislativo se encuentra previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El antecedente inmediato de estas disposiciones se encuentra en las reformas que en 1874 se hicieron a la Constitución de 1857, que determinaron la reinstalación del bicammarismo y el otorgamiento del veto presidencial, entre otras cosas. A partir de 1874 la Constitución reguló los mecanismos y procedimientos que debían seguirse para la formación de una ley o un decreto.

El Constituyente de 1916-1917 retoma el esquema antes señalado con mínimas modificaciones, configurándolo conforme a lo siguiente:

³⁰ Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. 8ª. Ed. Trad. Roberto J. Vernengo. México 20055. Páginas 235 a 238.

³¹ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo V. México 2002. Pág 813.

a) Existencia de un sistema bicameral; b) existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones; c) necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, con hasta dos oportunidades en un mismo periodo, para cada cámara, para lograr el consenso; d) existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto.

Desde el punto de vista de la Doctrina Mexicana Jorge Carpizo refiere que el procedimiento legislativo está integrado por las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia³².

Iniciativa

De conformidad con el artículo 71 de la Constitución quienes tienen facultad para iniciar leyes y decretos son el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas³³ y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. Con esta etapa se inicia el proceso de formación o creación de leyes o decretos.

El texto Constitucional establece:

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

³² Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. UNAM. México 1991. Pág. 86

³³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro. “Comentario al artículo 71”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Editorial Porrúa-UNAM. México 2006. T III. Pág. 256 a 262.

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

...”

De acuerdo con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Poder Judicial) ni los particulares tienen la facultad de iniciativa legislativa, salvo que estos últimos sean ciudadanos y representen 0.13% de la lista nominal de electores. En el caso del Poder Judicial el Constituyente separa la función de interpretación de la ley que le corresponde a este poder y la función de hacer la ley, con lo cual se pretende asegurar la imparcialidad en la función interpretativa del juzgador, considerando que le corresponde examinar la constitucionalidad de las leyes.

Por lo que corresponde a los particulares, si bien no poseen la facultad de iniciativa, cuentan con el derecho de petición previsto en términos del artículo 8o. de la Constitución, además de que conforme a las disposiciones del Congreso (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado de la República) se tienen en cuenta al remitirlas a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate y, en su caso, se dictaminará de ser

tomada en cuenta, haciendo suya la propuesta y así se ejercita la facultad de iniciativa.³⁴

Una iniciativa de ley es el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto, disposición o conjunto de ellas que se refieran a alguna materia en la que se mande o prohíba determinadas conductas a regular de los gobernados. La iniciativa de decreto se refiere al derecho de presentar o proponer un proyecto de norma de carácter particular, se refiere a ciertos lugares, tiempos, personas, entre otros.

Las iniciativas que se presentan pasan a las comisiones que correspondan para su análisis y dictaminación.

Discusión, aprobación o rechazo

La discusión es la segunda etapa del proceso legislativo ordinario, considerada como el acto por el cual las Cámaras del Congreso de la Unión deliberan acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decreto, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.³⁵

Francisco Berlín Valenzuela señala que “en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa, pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas.”³⁶

El artículo 72 constitucional contiene diversas hipótesis que pueden presentarse en el procedimiento de formación de la ley. En principio las iniciativas pueden

³⁴ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1996. pág. 285.

³⁵ García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1994. Pág. 54

³⁶ Berlín Valenzuela, Francisco. “Discusión de proyectos de ley o decreto”. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa. México 1998. Pág. 264.

presentarse ante cualquiera de las dos cámaras; la que conoce en primer término de la iniciativa se llama cámara de origen y la otra cámara revisora.

Por otra parte, existe la regla general de que los miembros de una cámara no pueden promover ante la otra cámara, por lo que las iniciativas de diputados deberán discutirse en esta cámara, sucediendo lo mismo respecto de las iniciativas de los senadores.

Es conveniente destacar que el inciso I del artículo 72 de la Constitución dispone que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Ciertamente el artículo 72 de la Constitución en lo relativo a los distintos supuestos del procedimiento legislativo, adolece de ordenación y correcta sistematización; sin embargo, es posible distinguir los siguientes supuestos:

- a) Presentado un proyecto de ley ante la cámara de origen y aprobado por ésta, pasa a la revisora, quien, en caso de aprobarlo también, lo deberá enviar al Ejecutivo para que éste, si no tuviere observaciones que hacer, lo publique inmediatamente.
- b) Si el proyecto de ley es desechado en la cámara de origen, no se puede presentar nuevamente sino hasta el siguiente periodo de sesiones.
- c) Si el proyecto de ley es aprobado en la cámara de origen, pero reprobado totalmente por la revisora, el proyecto vuelve con sus observaciones a la de origen para ser discutido nuevamente por ésta, con ello se pueden presentar cualquiera de estos dos supuestos: i) que

sea aprobado por la mayoría de los miembros presentes, caso en el cual regresará el proyecto a la revisora para que lo pondere nuevamente. Si la revisora también lo aprobase pasará al Ejecutivo para los efectos de su sanción, y ii) si en la segunda ponderación la revisora nuevamente lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

- d) Aprobado un proyecto de ley en la cámara de origen, pero desechado parcialmente, modificando o adicionado por la revisora, el proyecto debe regresar a la de origen, para que ésta discuta nuevamente sólo respecto de lo rechazado parcialmente, modificado o adicionado, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados; aquí se pueden presentar nuevamente dos situaciones: i) que la cámara de origen apruebe por mayoría absoluta de votos las observaciones de la revisora, caso en el cual el proyecto es enviado al Ejecutivo, y ii) que la cámara de origen no esté de acuerdo con las observaciones de la revisora por el mismo margen de votación, por lo cual debe volver el proyecto a la revisora para una segunda ponderación. Si la revisora ya no insiste en sus observaciones el proyecto es enviado al Ejecutivo, pero si la revisora por la mayoría absoluta de los presentes insiste en su rechazo parcial, modificaciones o adiciones, el proyecto ya no puede presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, en esta última hipótesis ambas cámaras pueden convenir, por votación de la mayoría absoluta de sus miembros, que la ley se publique sólo con los artículos aprobados.
- e) Cuando un proyecto de ley ya ha sido aprobado por las cámaras, debe pasar al Ejecutivo para los efectos de su sanción. Esta fase es lo que corresponde al derecho de veto, de acuerdo con el inciso b) del artículo 72 de la Constitución se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo

proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

- f) Si el Ejecutivo vetare el proyecto de ley, éste regresará a la cámara de origen para ser discutido nuevamente, si fuese confirmado por esta cámara, es decir, si no se estuviese de acuerdo con las observaciones del Ejecutivo, por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto pasará a la revisora y si ésta también confirmara el proyecto por la misma mayoría, el proyecto se convierte en ley o decreto regresando al Ejecutivo para el sólo efecto de su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

Es conveniente apuntar algunos de los principales aspectos de la discusión y aprobación de una ley, previstos en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Abierta la discusión, disponen los artículos 103 y 100, respectivamente, inmediatamente se dará lectura a la iniciativa y a continuación se leerá el dictamen de la comisión correspondiente y el voto particular cuando lo hubiere. Acto seguido el presidente de la cámara formará una lista de los individuos que deseen hablar en pro y en contra del proyecto, lista a la cual deberá darse lectura antes de iniciar el debate. El proyecto de ley se discutirá antes de iniciar el debate. El proyecto de ley se discutirá en lo general, es decir todo el proyecto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Los miembros de la

cámara hablarán alternativamente en pro y en contra del proyecto; inicia con la discusión quienes se hayan inscrito para hablar en contra.

Sanción

La sanción es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo.³⁷ Esto es si un proyecto se envía al Ejecutivo y éste no es devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de treinta días naturales siguientes a su recepción.

Promulgación o publicación

Aprobada y sancionada una ley el Ejecutivo tiene la obligación de ordenar su publicación a fin de que pueda ser conocida por quienes deban cumplirla. La publicación de la ley se hace en el Diario Oficial de la Federación.

La promulgación es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley o decreto ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.³⁸

La publicación se refiere al hecho material de insertar en el Diario Oficial de la Federación, tanto la ley aprobada o modificada como el decreto de promulgación con el objeto de que se dé a conocer a quienes deben cumplirla y finalmente la fecha en que inicia su vigencia será aquella que se señale en los artículos transitorios del instrumento de que se trate.

³⁷ García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1994. Pág. 55

³⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro. "Comentario al artículo 72". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. 7ª. Ed. Porrúa-UNAM. México 2006. T III. Pág. 263 a 278.

II.2 Procedimiento Legislativo en materia fiscal

La potestad tributaria se encuentra plasmada en la Constitución como la facultad para imponer contribuciones, lo cual es inherente al Estado, en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando el órgano correspondiente, Congreso de la Unión, establece las contribuciones mediante una ley que vinculará a las autoridades y gobernados, sujeto activo y pasivo en el ámbito fiscal.

En ese contexto, la potestad tributaria del Estado se ejerce y se agota a través del procedimiento legislativo, con la creación o modificación de la ley, en la cual se establece de manera general, impersonal y obligatoria las situaciones jurídicas o de hecho y, en forma precisa, los elementos de las contribuciones: objeto, sujeto, base, tasa o tarifa, que al realizarse generarán un vínculo entre los sujetos comprendidos en la disposición legal.

Las características de la potestad tributaria son: es inherente al Estado, emana de la norma suprema, es ejercida por el Poder Legislativo, faculta para imponer contribuciones mediante ley, fundamenta la actuación de las autoridades.

En ese sentido, la ley es la fuente más importante del Derecho Fiscal, lo que encuentra sustento en los artículos 31, fracción IV, 71, 72, inciso h, 73, fracciones VII y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Son los artículos 72 y 73 de la Constitución, de forma específica el inciso H. del artículo 72, los que disponen que las iniciativas a empréstitos, contribuciones o impuestos, entre otros, deben ser discutidas primero en la Cámara de Diputados. Tena Ramírez señala que esta disposición obedece a que las contribuciones en

dinero y sangre son las que afectan más directamente al pueblo y por ello debe conocerlas primero la “cámara genuinamente popular”³⁹.

Las normas tributarias tienen la peculiaridad de que tanto la Ley de Ingresos que es el catálogo de los ingresos que se percibirán tiene una temporalidad anual, y no se pueden modificar durante el ejercicio en que fueron expedidas, siendo en consecuencia en principio, los únicos ingresos con que contará el estado para hacer frente a los gastos que se ejercerán durante ese mismo periodo.

La ley constituye la fuente más importante del Derecho Fiscal puesto que ahí se regula y se marcan todos los actos de la relación jurídica-tributaria entre el estado y el contribuyente y además tiene que estar regulado por alguna norma jurídica aplicable en el caso.

La competencia tributaria que tiene el Congreso se establece en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 Constitucional, las cuales disponen:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a VI....

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII.a XXVIII....

XXIX. Para establecer contribuciones:

³⁹Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 1996. pág. 291.

- 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; y
 - f)** Explotación forestal.
 - 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.

XXIX-B. a XXX. ...⁴⁰

Para la creación de las leyes en materia tributaria, esencialmente son las mismas etapas que se han señalado respecto del procedimiento legislativo ordinario; sin embargo, es conveniente resaltar lo siguiente:

Las iniciativas de leyes fiscales pueden provenir indistintamente de cualquiera de los sujetos que se comentó tienen la facultad constitucional de iniciativa. No

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73.

obstante, es de reconocer que en nuestro sistema político la gran mayoría de las iniciativas de ley suelen provenir del Presidente de la República y como ya se indicó, la cámara que conocerá del proyecto invariablemente será la Cámara de Diputados conforme a lo previsto por el inciso H. del artículo 72 constitucional.

Al respecto Oscar Rabasa sostiene que el hecho de que la Cámara de Diputados sea la de origen en cuestiones hacendarias no tiene explicación ni sustento histórico, pues ello deriva de un error al haberse establecido en nuestro país el bicameralismo en el año 1875.⁴¹ Sin embargo, se ha determinado que el antecedente histórico tiene su origen en la Carta magna Inglesa de 1215, la cual establecía en una de sus principales estipulaciones que el monarca no podía decretar ningún impuesto que previamente no hubiera sido aprobado por el pueblo a través de sus representantes en el Parlamento y dentro de nuestro sistema jurídico se reconoce a los Diputados como representantes del pueblo y de ahí que opere siempre como cámara de origen la Cámara de Diputados.

Para los efectos del debate cameral (discusión y aprobación), del veto y sanción, así como de la promulgación, publicación e inicio de vigencia del proyecto de iniciativa de ley en la materia fiscal no se tiene mayor diferencia con el del procedimiento legislativo ordinario.

Dentro de la entrada en vigor de la ley fiscal es necesario mencionar que difiere de las otras materias, toda vez que por sus implicaciones y por los cambios que deben llevar a cabo sus destinatarios (contribuyentes) para su aplicación es de vital importancia que cuenten con un tiempo que les permita cumplir en forma adecuada las disposiciones fiscales de que se trate, de ahí que normalmente su vigencia se inicie con el del ejercicio fiscal, esto es el 1 de enero del año respectivo.

⁴¹ Citado por Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa. Páginas 48 y 49.

Emilio Margain Manautou sostiene que “debemos concluir que la vigencia constitucional de la ley fiscal es de un año”⁴². La vinculación entre el presupuesto federal y las leyes tributarias que implican la vigencia de éstas últimas se agote en un año, constituye un criterio invariablemente aceptado tanto por la práctica como por la jurisprudencia y la doctrina, que se justifica y explica no sólo por derivar de un mandato constitucional, sino también porque la multiplicación de los problemas y requerimientos económicos del Estado moderno demanda continuas reformas y adiciones a las normas fiscales que ahora más que nunca se han convertido en instrumentos esenciales cambiantes.

No obstante lo anterior, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que si bien leyes de ingresos tanto de la Federación como de los Estados y de los Municipios, deben ser aprobadas anualmente por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas, tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas.⁴³

⁴² Ibid, Pág. 37.

⁴³ IMPUESTOS, CARACTER DE LAS LEYES SOBRE. Sexta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, XXIX, Página: 158, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

Capítulo III. Propuesta de un control previo de las normas fiscales

Una vez revisado el control constitucional y el procedimiento legislativo, de los cuales observamos que si bien nuestro sistema jurídico pretende que en las leyes se reconozca que no es permisible la conducta trasgresora entre los individuos, siempre está la incógnita de ¿qué pasa si es dentro de las propias leyes que se lesionan los derechos fundamentales de los gobernados?.

En ese sentido deriva la propuesta que se formula en el presente trabajo, al considerar que existe la necesidad de un control previo que, como su nombre lo indica, se ejerza antes de que entre en vigor la ley o norma de que se trate y con ello evitar que el sistema considere disposiciones inconstitucionales que es necesario combatirlas para restablecer el orden jurídico respecto del detrimento que se haya producido en la esfera jurídica de los gobernados.

En efecto, se considera que no es permisible que dentro del sistema jurídico de cualquier país y para el caso en concreto de México, actualmente tengamos que observar como una norma que se reputa inconstitucional, por así haberla declarado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea necesario tener que combatirla, ya que no existe un medio de control constitucional que evite esta circunstancia, pero todavía más allá de ello, que aun cuando se declara inconstitucional, sólo se deja de aplicar al promovente del medio de defensa, pero todos los demás que no litigaron el asunto y que no se opusieron concreta y oportunamente, están obligados a someterse a dicha ley inconstitucional a pesar de ese vicio sustancial, debido a la relatividad de las sentencias de amparo, a título de la llamada fórmula Otero que prohíbe hacer declaratorias de generalidad, *erga omnes*, en los juicios correspondientes.

Control abstracto

Como ya se ha hecho referencia, el control abstracto se ejercita cuando ya ha sido promulgada la ley y consiste en la eliminación de la norma por razón misma de su inconstitucionalidad, en atención al desorden jurídico que su vigencia ocasiona, sin que sea necesario que se produzcan casos de aplicación de la misma o, con independencia de que en estos casos se hayan producido.

Control concreto

El control concreto se ejercita cuando la declaración de inconstitucionalidad de la ley o de un acto tiene como ocasión un litigio concreto en donde se cuestiona un acto de aplicación de la ley inconstitucional o se pretende la reparación o resolución del agravio inconstitucional originado por el acto.

Como se observa, tanto el control abstracto como concreto, difieren del control previo por que en ambos casos el control de constitucional se ejercita cuando se ha cometido la aplicación del acto de autoridad, esto es, que la ley se encuentra promulgada, teniendo sus efectos un control reparador, y lo cuestionable, como se ha analizado, es que podría no haberse ejercido el derecho de combatirlo y purgar las consecuencias que ello traería consigo.

Control previo de la norma fiscal

Ahora bien, adicional a los argumentos esgrimidos en relación con el control de constitucionalidad, de la prevalencia de la supremacía constitucional, y de que se debe garantizar al individuo la convivencia en un Estado de derecho con respeto a sus derechos fundamentales, otro de los aspectos por los cuales se considera que se debe pugnar por un control constitucional previo es la importancia de la seguridad de los ingresos del Estado, ya que al ser una de las principales

encomiendas que tiene el Estado y que no es importante por sí misma, sino que su relevancia reside en la necesidad de tener que brindar bienes y satisfactores públicos a sus habitantes y es por ello que requiere de la obtención de recursos y de ahí la necesidad de la función recaudadora, la cual se programa desde el punto de vista presupuestal a efecto de cumplir con los objetivos prioritarios para responder a las demandas de los ciudadanos.

En ese contexto, la merma que resientan dichos recursos ocasionado por la impugnación de la ley o norma que en su oportunidad se declare inconstitucional será en demérito del funcionamiento de las atribuciones que tienen conferidos los órganos del Estado y, por ende, el consecuente perjuicio para la colectividad.

Dentro de los argumentos que se esgrimen para estar en contra de este tipo de mecanismos se encuentran el que se considera que se eliminaría el juicio de amparo, el cual tiene un arraigo profuso en nuestro país y que ha demostrado su eficacia durante más de un siglo, sin realizar especificación en concreto que permita establecer que esto es cierto, ya que el juicio de amparo no sufriría modificación desde el punto de vista de subsistencia, y solo, en su caso, lo que no sería procedente es el juicio de amparo contra leyes en materia fiscal, toda vez que se tendría la certeza jurídica de que al momento de ser emitidas están acordes con el marco constitucional.

En ese sentido, Juventino V. Casto⁴⁴ ha señalado que un argumento de mayor profundidad es el que se indica que la sentencia es un acto jurídico y el acto jurídico sólo produce efectos para las partes, y que por ello, y en respeto al principio de la división de poderes, si se mantiene la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo se obtiene el equilibrio de los poderes y se evita el

⁴⁴ Castro, Juventino V. Derecho Constitucional y Amparo. Editorial Oxford University Press. México 2001. Pág. 354

enfrentamiento entre ellos, impidiéndose en esta forma que el Poder Judicial degenerare en un poder incontrolable.

Es conveniente establecer que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que existen tres órdenes de gobierno o tres poderes, respecto de la emisión de normas sólo se puede observar la participación de dos, el Poder Ejecutivo y el Legislativo y no hay participación del Poder Judicial.

Tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo se relacionan con las etapas de la ley: la creación y la ejecución, mientras que los jueces no intervienen en éstas etapas.

Ahora bien, el equilibrio armónico de los poderes que concurren en el moderno Estado de Derecho de ninguna manera puede encerrarse en los rubros que en la Constitución y en otras muchas se enuncia como de división de poderes. El poder público, en el sistema constitucional moderno, se origina y pertenece al pueblo, para su ejercicio se distribuye en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pero de ahí la conclusión de que el Legislativo se limita a legislar, el Ejecutivo a ejecutar o cumplimentar las leyes, y a administrar la función pública, y el Judicial a juzgar de las controversias, implica no sólo la amputación de una fisiología de los tres poderes —flexible y humana— sino una vivencia imposible.

En efecto, el Legislativo legisla, pero también realiza numerosos actos de administración —interna y externa— y juzga, tanto dentro de un jurado de sentencia, cuando se instaura un juicio político a altos funcionarios de la Federación, como cuando la Cámara de Diputados declara si ha lugar o no a proceder penalmente contra un funcionario de esa calidad. Por su parte, el Ejecutivo tiene a su cargo nombrar a los miembros, y supervisar en varios extremos, de los llamados Tribunales Administrativos, en lo que podrían entenderse como función jurisdiccional, e igualmente expide reglamentos, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 89, fracción I constitucional. Finalmente el

Poder Judicial federal de hecho legisla cuando decreta jurisprudencia obligatoria, que es de característica general, y además realiza otras muchas funciones administrativas internas y externas. Por lo que queda bien claro que lo que llamamos división de poderes realmente es una colaboración en la que hay funciones que se realizan de manera exclusiva, paralela e incluso hay actos jurídicos en donde se requiere la participación de dos o de los tres poderes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto en la jurisprudencia cuyo rubro reza: DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.⁴⁵

De ahí que se considere que es posible que el Poder Judicial participe como un órgano del poder del Estado encargado de la elaboración de la ley, específicamente en el procedimiento legislativo.

Si en el procedimiento legislativo estuviera prevista una fase mediante la cual se tuviera la oportunidad de resolver sobre la constitucionalidad de la iniciativa de ley, previo a su promulgación y publicación, se evitaría que, como hasta la fecha acontece, los gobernados tengan que realizar la impugnación de aquellas leyes que con su sola expedición lesionan la esfera jurídica de los particulares, con las consecuencias que implica en materia fiscal dicha situación.

Por ello, si dentro de esa fase que se propone, la Suprema Corte de Justicia de la Nación participará en el proceso legislativo y opinará sobre las iniciativas de ley

⁴⁵Novena Época, Registro: 166964, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Julio de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 78/2009, Página: 1540.

antes de que éstas sean aprobadas por el Congreso, se evitarían muchos juicios costosos, innecesarios y el tiempo que se debe intervenir en ellos, así como tener disposiciones que aplican solo para aquellos que interpusieron algún medio de defensa y les beneficio la resolución.

Ya que si bien a nivel individual se cuenta con la figura del juicio de amparo para que los gobernados puedan atacar la inconstitucionalidad de una ley, lo cierto es que como lo refiere Horacio Aguilar Álvarez⁴⁶ en nuestro sistema una ley, aunque sea abierta y absolutamente inconstitucional, tendrá una vida jurídica normal, como si fuera constitucional y sólo aquellas personas que hayan atacado esa ley por la vía de amparo se verán beneficiados por la declaración de inconstitucionalidad que haga el órgano competente.

Incluso todavía podríamos decir que se tiene un mayor alcance cuando se forma jurisprudencia, constituyendo un control de la constitucionalidad al hacer obligatoria la aplicación de la resolución mediante la cual se otorgó el amparo a una persona declarando inconstitucional un precepto de determinada ley, pero esto también, como ya se comentó, sólo será respecto de aquellos que hayan interpuesto el juicio de amparo pero definitivamente no surte el efecto de declarar la invalidez de la ley, esta sobrevive y se seguirá aplicando a todos aquellos que no hagan la reclamación correspondiente para determinar su invalidez.

Por eso se insiste en que dicha atribución se estima debe recaer en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, manteniendo los pesos y contrapesos en la división de poderes y que actúe previo a la promulgación de las leyes a fin de que se logre tener certeza jurídica respecto de las leyes que se aplicarán en materia fiscal al gobernado y de modo especial a los contribuyentes, sin constituir nuevos órganos de poder que lo único que han traído consigo es mayor gasto a cargo de erario sin que se obtengan mejores resultados en aras de la población, sin que lo anterior,

⁴⁶ Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio. Leyes. México, Editorial Trillas. 1999. Pág. 132

descarte en su caso, que la Suprema Corte de Justicia se arrogue el carácter de Tribunal Constitucional, pero al cual se le deberán otorgar todas las atribuciones necesarias para fungir como tal con todo el imperio para determinar resoluciones con efectos generales.

En ese sentido, el Doctor Héctor Fix Zamudio⁴⁷ menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se equipara a los tribunales Constitucionales europeos por las atribuciones conferidas a dicha Corte como la instancia de mayor jerarquía del país y cuyas facultades fueron ampliadas a partir de la reforma de 1994, en donde se le da la facultad de conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad.

Ya Jellinek⁴⁸ también postuló alternativamente dos soluciones: reconocer a los jueces la facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes, o admitir un control de lege ferenda, creando una jurisdicción que en el curso del procedimiento legislativo pudiera decidir de lege ferenda acerca de su constitucionalidad, siendo conveniente al efecto otorgar a las minorías parlamentarias y al gobierno, legitimación para plantear al Tribunal la cuestión de la presunta inconstitucionalidad de un proyecto de ley. Se trataba de un control preventivo, si bien las sentencias habrían de tener eficacia constitutiva y no sólo declarativa.

Además de que el amparo fiscal tiene como finalidad esencial ser un mecanismo procesal que sirva para proteger los derechos tributarios de los gobernados y por ello se debe evitar que se utilice con otros fines, y como mencionan Carlos Elizondo y Luis Manuel Pérez de Acha“ sería paradójico e inconcebible que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ocasionaran la erosión de

⁴⁷ Fix Zamudio, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. México, Editorial UNAM. México 2002. Pág. 879

⁴⁸ Citado por Francisco Fernández Segado. El Nacimiento del Modelo de Control Autónomo de la Constitucionalidad en Europa (El Control de la Constitucionalidad en la Europa de Entreguerras). La Actualidad de la Defensa de la Constitución. SCJN-UNAM. 1998. Pág. 34

los ingresos del Estado y, por ende, de sí misma. De ahí la responsabilidad de que sus decisiones tengan que tutelar tanto los ingresos públicos como la propiedad privada, buscando equilibrios que garanticen la subsistencia del Estado en dos vertientes imprescindibles desde la perspectiva de la Hacienda Pública: ingreso-gasto del Estado y garantías individuales de los gobernados”⁴⁹.

Dentro del sistema tributario mexicano, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación juegan un papel importante en el campo de los ingresos del Estado, ya que de su contenido se desprende la búsqueda de un equilibrio constitucional que por una parte debe defender los derechos de los contribuyentes y por la otra, debe tutelar la facultad que tiene el Estado para imponer contribuciones.

El equilibrio entre los mecanismos de defensa de derechos tributarios y la capacidad recaudatoria del Estado es sumamente relevante en una democracia, ya que como también menciona Rodrigo García Verdú: “ En México, la constitución establece en su artículo 31 la obligación de sus ciudadanos de ‘contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes’. Esta facultad de imponer contribuciones de carácter obligatorio no proviene de un acuerdo contractual entre el gobierno y los ciudadanos, sino del poder coercitivo del primero. En consecuencia, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el gobierno debe invertir recursos productivos y enfrentarse a la oposición de grupos de presión. Además, la existencia de mecanismos como la elección de los gobernantes en un régimen democrático o las decisiones de un poder judicial independiente limitan la capacidad del gobierno para establecer contribuciones excesivas”⁵⁰.

⁴⁹Citado por Góngora Pimentel, Genaro. La lucha por el Amparo Fiscal. Editorial Porrúa, México 2007. Pág. 322.

⁵⁰Ibid, pag. 323

Tal es la trascendencia de este mecanismo pero al igual la capacidad recaudadora del Estado que es necesario reflexionar sobre los alcances de los efectos del amparo en materia fiscal, en el entendido de que es pertinente aclarar que la intención no es eliminar la posibilidad de la procedencia del juicio de amparo o de limitarla, lo que realmente sucedería sería que no existiría el supuesto de aplicación de manera indirecta, ya que desde un principio de la creación de la norma se tendría la certeza de la constitucionalidad de las disposiciones en esta materia.

Actualmente en materia fiscal encontramos una sociedad litigiosa, combativa respecto de sus derechos y más en materia tributaria. Se ha observado un desarrollo importante de foros, eventos y mesas de debates en los que se discuten las reformas legales que se emiten en materia fiscal. Los despachos y asociaciones más prestigiosas venden a sus clientes este análisis, además de la existencia de una serie de revistas periódicas donde se realizan análisis de las diferentes reformas y si bien se puede decir que con ello se tiene mejores profesionistas especializados en esta materia, también lo es que de manera indiscriminada promueven una cantidad de amparos que incrementan la carga de trabajo, el costo que representa para los contribuyentes y necesariamente la disminución de la recaudación efectiva del país.

Se ha dicho que el alto porcentaje de los asuntos fiscales que se promueven en materia fiscal pudiera tener su origen en el hecho de que el juicios de garantías relativo a disposiciones tributarias se percibe ahora como un negocio particularmente rentable, del cual pueden desprenderse considerables ganancias para los abogados postulantes, pero también ventajas competitivas para las empresas que acuden al amparo, las cuales inclusive pueden preferir destinar

recursos al pago de un abogado que litigue determinado aspecto de la ley fiscal, que al desarrollo de nuevas tecnologías o al incremento de la productividad⁵¹

A partir de 1995 se ha visto la interposición de amparos masivos y de ahí el escrutinio meticuloso por parte de los abogados a cada reforma anual para vender el producto, más que para efectos de actualización. Como lo fueron en su momento el amparo en contra del impuesto al activo, del impuesto empresarial a tasa única o del costo de lo vendido.

Se indica que algunos reportes periodísticos ubican en más de 15,000 los amparos promovidos en contra del sistema de deducción del costo de lo vendido⁵²; del impuesto al activo, en vigor a partir de 2007, en donde se interpusieron 17,000 amparos⁵³, y en contra del impuesto empresarial a tasa única, de 30,424 demandas de amparo⁵⁴.

Lo anterior denota que, independientemente de la voluntad de defenderse por parte de los contribuyentes, es enorme la litigiosidad en la materia.

En donde se observa que es evidente este cambio del abuso del amparo fiscal tratando de obtener un negocio rentable para los abogados y lograr competitividad por parte de las empresas es en el análisis de los amparos promovidos en contra de la deducción del costo de lo vendido, toda vez que dicho mecanismo ya había estado en vigor en 1986 sin que se haya provocado ningún juicio ni reclamo de los contribuyentes, mientras que para 2005, se dio una ola de amparos, en donde al

⁵¹ Roa Jacabo, Juan Carlos. El debate sobre el amparo fiscal y los efectos de éste en el México actual. Editorial Themis, México 2009. Pág. 21

⁵²Arteaga, José M. "Corte valida el sistema 'costo de lo vendido'". El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/56655.html>, fecha de consulta 2 de noviembre de 2011

⁵³Columna Capitanes, "<peleando record de amparos". Reforma, citada en Invertia de Terra Networks, S.A., http://www.invertia.com.mx/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200803051421_TRM_69597015, fecha de consulta e de noviembre de 2011

⁵⁴Mendez Alfredo. "No avanzan los amparos contra IETU", La Jornada, publicado el 30 de abril de 2008, pág. 31. <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/30/index.php?section=economia&article=031n3eco>. fecha de consulta e de noviembre de 2011

final la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que no era inconstitucional dicho mecanismo y negó los amparos respectivos.

Otro de los efectos que se presentan con la lluvia de amparos en materia tributaria es la utilización por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de recursos humanos, materiales y financieros para la solución de los conflictos constitucionales en esta materia y dejando de lado todos aquellos que también de alguna manera le correspondería pero que por el cúmulo de amparos en materia tributaria no es posible revisar y con los efectos adversos en la política fiscal del país.

En materia de política fiscal Juan Carlos Roa Jacobo señala respecto a quien le corresponde al Poder legislativo o a la Corte dicha atribución “¿Cuál de ellos debe prevalecer?, Más aún, ¿sería legítimo que la Corte cuestionara la intención que persigue el legislador? De ser afirmativa tal respuesta, ¿cómo interpretar los artículos constitucionales que se refieren a la rectoría económica del Estado, frente a los postulados del artículo 31, fracción IV de la Carta Magna? ¿En qué casos debe prevalecer una intención extra fiscal, frente a las propiamente fiscales, si ambas pueden tender a una misma finalidad, con la diferencia de que la primera puede materializarse a través de una mayor o menor asignación de gasto?”.⁵⁵

Otras razones críticas aducidas en contra del amparo fiscal son que los efectos del amparo fiscal den la redistribución de la carga tributaria, ya que se afecta el monto recaudado, tanto en los ingresos tributarios que dejarán de percibirse, como a la devolución de los montos correspondientes a gravámenes declarados inconstitucionales.

⁵⁵Roa Jacobo, Juan Carlos. El debate sobre el amparo fiscal y los efectos de éste en el México actual. Editorial Themis, México 2009. Pág. 34

La afectación a los niveles de recaudación es innegable: si un determinado grupo de causantes acude al amparo —mientras que los demás no lo hacen— ello redundará en una disminución de la carga fiscal de los que reclamaron en dicha vía, a diferencia de los demás contribuyentes, mismos que deberán continuar cumpliendo con la obligación fiscal que, en principio, fue declarada inconstitucional, si bien únicamente en lo que se refiere al particular quejoso, por virtud de la formula Otero (de relatividad de las sentencias de amparo).

En estas fechas se tiene tal convicción de que es necesario dar respuestas en el sistema jurídico a todos los aspectos antes enunciados que se han realizado diferentes propuestas a fin de dar solución a la problemática de que se evite tener disposiciones reputadas inconstitucionales que deban de continuar aplicándose por no existir resoluciones con efectos generales, y de la necesidad de revisión de la figura del juicio de amparo, tal es el caso de las propuestas de Carlos Elizondo Mayer-Serra y Luis Manuel Pérez de Acha, de Hilda Gabriela Enrique González, Diego Valadés, Javier Laynez Potisek, Genaro Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitron⁵⁶

Trabajos en los cuales se destaca el hecho de que el acceso a la justicia constitucional en materia tributaria en otros Estados no es tan amplia como en México, además de que la legitimación activa no radica en los gobernados directamente; el efecto que tiene la interposición masiva de amparos; las respuestas del Poder Judicial y de las autoridades encargadas de la defensa de dichos asuntos y, por ende, qué tan accesible resulta dicha vía; la falta de compromiso social que existe en México por lo que respecta al pago de contribuciones; la necesidad de revisar los efectos del juicio de amparo ya que por virtud de ellos la decisión soberana sobre muchas cuestiones fiscales se ha transferido del Poder Legislativo al Judicial.

⁵⁶ Roa Jacabo, Juan Carlos. El debate sobre el amparo fiscal y los efectos de éste en el México actual. Editorial Themis, México 2009. Páginas 46 a 49.

Incluso se sumaron a esta tendencia un grupo de Diputados Federales, los cuales presentaron una iniciativa de reforma constitucional con la cual se pretende acotar el alcance del amparo en materia fiscal.⁵⁷

Acorde con todo lo anterior, se concluye que reconociendo los diferentes problemas que se presentan con la interposición de los juicios de amparo en materia fiscal, su masificación, es pertinente resaltar que dicho problema no radica en dicho medio de defensa o en los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación si no en las normas inconstitucionales que pretenden aplicarse transgrediendo los derechos fundamentales que consagra la Constitución.

Asimismo, la consideración de por qué el Poder Judicial y no otro órgano que sea el encargado de participar en el procedimiento legislativo de creación de leyes fiscales, tiene como sustento el que la definición de la constitucionalidad requiere conocimientos especiales en materia legal y exige, por otra parte, imparcialidad e independencia de criterio, atributos que se encuentran de preferencia en los jueces, porque son profesionales del derecho y porque su función propia exige por esencia, la neutralidad.

Adicionalmente, porque se estima de suyo natural que si es quien aplica las disposiciones con el conocimiento de las disposiciones y donde su tarea es la de dictar la ley procedente, con mayoría de razón se podría pronunciar sobre la constitucionalidad de las mismas leyes que en su oportunidad serían objeto de estudio, sólo que a diferente momento, y en el caso que se propone sería previo.⁵⁸

⁵⁷ Castillo del Valle, Alberto del. Reforma Constitucional. Muerte de las Garantías y del Amparo Fiscal. Ediciones Jurídicas Alma. México 2009. Pág. 11

⁵⁸ Mauricio Hauriou. Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid 1926, pág. 333

No habría punto de conflicto entre la participación del Poder Judicial en la creación de la norma con su aplicación desde el punto de vista constitucional, toda vez que en la revisión de los asuntos que se hagan de su conocimiento sería la legalidad la cuestionable (contrapeso la ausencia de toda fuerza material).

Capítulo IV. Propuesta de reformas

Se propone establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación participe en el procedimiento legislativo de creación de las leyes fiscales, la cual podría realizarse en dos vertientes:

Primera. Que el Poder Ejecutivo lleve a cabo el procedimiento hasta que el Poder Legislativo apruebe la iniciativa que corresponda y posteriormente enviarla al Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación) para su análisis con plazos similares a los previstos para el Poder Legislativo, o

Segunda. Que el Poder Ejecutivo realice el envío del proyecto de iniciativa de ley en forma simultánea tanto al Poder Legislativo como Judicial, a efecto de que se efectúe el análisis y se apruebe o deseche por ambos poderes, en el entendido de que el análisis y valoración que realizaría el Poder Judicial sería respecto de la constitucionalidad del proyecto, esto es, que no contenga disposiciones contrarias a la Carta Magna y observe los principios tributarios que la misma consagra.

Si bien pudiera parecer más adecuada la primera opción que se señala, lo cierto es que en aras de optimizar los tiempos y que no haya detrimento en la labor de análisis que se debe realizar de estos ordenamientos y contar de manera oportuna con dichos instrumentos, que como ha quedado asentado en algunos casos tienen una vigencia de un año y por ello deben de sujetarse a determinados tiempos para su creación o modificación, es por lo que esta propuesta se realiza en términos de la segunda opción.

Para tal efecto se proponen los siguientes textos a fin de reformar los ordenamientos que a continuación se presentan.

IV.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sección II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. **Tratándose de los proyectos que versaren sobre contribuciones su discusión también se llevará a cabo, de manera simultánea, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con su Ley Orgánica y reglamentos respectivos:**

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si éstas lo aprobaren, **así como, en su caso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,** se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen **o, en su caso, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,** dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso **o, en su caso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,** cierran o suspenden sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente **y, en su caso, al Consejo de la Judicatura, según corresponda.**

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen **y, en su caso, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, **y, en su caso, revisado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos **y, en su caso, por ocho Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si ~~por este~~ **proyecto** fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, **así como, en su caso, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobasen **el Congreso de la Unión y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen **o, en su caso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen **o, en su caso, de los ocho Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, se pasará todo el proyecto al

Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes. **Tratándose de proyectos que versaren sobre contribuciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá realizar, en lo conducente, los mismos procedimientos y se deberá contar con su aprobación, en su caso, previo a que se pase al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. No podrá promulgarse ni publicarse un proyecto que verse sobre contribuciones en la parte correspondiente que se haya determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inconstitucional.**

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen **y, en su caso, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las 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 **y, en el caso de proyectos que versaren sobre contribuciones deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

K. Tratándose de proyectos que versaren sobre contribuciones el Ejecutivo Federal deberá presentar de manera simultánea, ante la Cámara de Diputados y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el proyecto de mérito. La Cámara de Diputados, previo a pasar para su discusión a la Cámara revisora deberá recabar la aprobación sobre la procedencia constitucional del proyecto por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en su carácter de Tribunal Constitucional, se pronunciara respecto de su constitucionalidad, a efecto de que se pase al Ejecutivo para los efectos de la fracción A de este artículo.

Del Poder Judicial

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Contar con conocimientos probados en materia de Derecho Constitucional;**
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;-
- VI. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación,; y
- VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

...

Artículo 99 Bis. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se constituirá en un Tribunal Constitucional para realizar el análisis de los proyectos que versen sobre contribuciones.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en Pleno; el quórum para sesionar será de, por lo menos, ocho Ministros; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley.

Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

I. Ejercer el control de constitucionalidad de los proyectos de leyes o modificación de leyes que versaren sobre contribuciones;

II. Resolver sobre las cuestiones de constitucionalidad de los asuntos que se tramiten ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito relativos a contribuciones;

III. Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional, y

IV. Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley que verse sobre contribuciones.

El Tribunal Constitucional hará uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, **con excepción de las que versen sobre contribuciones**; actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. a III.

IV. Del análisis de los proyectos de ley o modificación de leyes que versen sobre contribuciones.

IV.2 Ley Orgánica del Poder Judicial

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I, II **y IV** del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. a X. ...

XI. De la constitucionalidad de los proyectos de leyes o modificación de leyes que versaren sobre contribuciones;

XII. De las cuestiones de constitucionalidad de los asuntos que se tramiten ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito relativos a contribuciones;

XIII. De las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional;

XIV. De las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley que verse sobre contribuciones;

XV. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y

XVI. De las demás que expresamente le confieran las leyes.

IV.3 Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 1o.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por leyes, con excepción de las que versaren sobre contribuciones o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- y III. ...

Artículo 61.- El juicio de amparo es improcedente:

I.- a XXI. ...

XXII. Cuando subsista el acto reclamado pero no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y

XXIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Tribunal Constitucional, y

XXIV.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

...

Artículo 107.- El amparo indirecto procede:

I.- Contra normas generales que por su sola entrada en vigor, **con excepción de las que versaren sobre contribuciones**, o con motivo del primer acto de su aplicación, causen perjuicio al quejoso.

...

CONCLUSIONES

Primera. En nuestro sistema jurídico no existe un control constitucional previo que permita resolver sobre las cuestiones de leyes inconstitucionales.

Segunda. La Doctrina Mexicana se ha pronunciado sobre la necesidad de contar con un Tribunal Constitucional, que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene a su cargo funciones relacionadas, incluso el control difuso que lleva a cabo en relación con las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad, no se encuentra reconocida la figura de Tribunal Constitucional con un procedimiento específico mediante el cual se resuelvan las cuestiones sobre la inconstitucionalidad de las leyes; sin embargo, surge inquietud respecto de la posible eliminación o limitación de la procedencia del juicio de amparo, el cual se considera como un importante medio de defensa con el que cuentan los gobernados para hacer valer sus derechos fundamentales.

Tercera. Se considera procedente instrumentar un mecanismo inserto en el procedimiento legislativo que permita, desde la creación de los proyectos de leyes o modificaciones de leyes que versen sobre contribuciones, garantizar que los mismos serán emitidos acorde con la Constitución.

Cuarta. El control previo que se propone prevé que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, erigida en Tribunal Constitucional, pueda intervenir en el procedimiento legislativo para analizar y observar que los proyectos de ley presentados mediante iniciativa de ley no sean inconstitucionales, de esta manera se coordinarían los tres poderes al participar en el proceso de emisión de la norma fiscal, teniendo como resultado que la misma gozaría de los atributos que exige la constitución y su aplicación garantizaría a los gobernados su congruencia con la misma.

Quinta. Se considera que no existiría afectación al equilibrio de los Poderes u órganos de gobierno el establecer la participación del Poder Judicial en el procedimiento legislativo ya que se ha reconocido que en la distribución de atribuciones es posible ejercerlas mediante la colaboración de dos o de los tres poderes, siendo plenamente justificable al brindar certeza jurídica a los individuos y de esa manera a las propias instituciones.

Sexta. La instauración del control constitucional previo traería como consecuencia evitar muchos juicios de amparo contra leyes con la consiguiente disminución de la carga de trabajo para el Poder Judicial y el demérito de la calidad de las resoluciones.

Séptima. Con el mecanismo que se propone se lograría el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los gobernados en materia fiscal.

Octava. Se evitaría la injerencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la política tributaria y, por ende, la incertidumbre de afectación de las finanzas públicas en detrimento del gasto público y su destino.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio. Leyes. México, Editorial Trillas. 1999
- Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Oxford University Press, México 2002
- Bejar Algaza, Luisa. El poder legislativo en México. Editorial UNAM-Gernika. México 2004
- Berlin Valenzuela, Francisco. “Discusión de proyectos de ley o decreto”. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa. México 1998
- Burgo Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México 2003
- Burgo Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México 2003
- Burgo Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. Editorial Porrúa. México 1986
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. UNAM. México 1991
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa. México 1996
- Castillo del Valle, Alberto del. Reforma Constitucional. Muerte de las Garantías y del Amparo Fiscal. Ediciones Jurídicas Alma. México 2009
- Castro, Juventino V. Derecho Constitucional y Amparo. Editorial Oxford University Press. México 2001
- Castro, Juventino V. El artículo 105 constitucional. Porrúa. México 1997
- Covián Andrade, Miguel, El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, México, 2001.

- Fernández Segado, Francisco. El Nacimiento del Modelo de Control Autónomo de la Constitucionalidad en Europa (El Control de la Constitucionalidad en la Europa de Entreguerras). La Actualidad de la Defensa de la Constitución. SCJN-UNAM. 1998
- Fix Zamudio, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. México, Editorial UNAM. México 2002
- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1994
- Góngora Pimentel, Genaro. La lucha por el Amparo Fiscal. Editorial Porrúa, México 2007
- Hauriou, Mauricio. Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid 1926
- Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. 8ª. Ed. Trad. Roberto J. Vernengo. México 2005
- Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa. México 2005
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro. "Comentario a los artículos 71 y 72". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Editorial Porrúa-UNAM. México 2006. T III
- Rabell García, Enrique. La Inconstitucionalidad de Leyes en México. Suprema Corte de Justicia de la Nación- Universidad Nacional Autónoma de México. 1998
- Vega Ramírez, Willy Earl. Análisis del Riesgo de la Desaparición del Principio de Relatividad de la Sentencia en Materia Tributaria. Editor Ángel. México 2004.

Leyes

- Constitución Alemana

- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución Política de la República Federal de Brasil
- Constitución de Canadá
- Constitución Política de la República de Chile
- Constitución de los Estados Unidos de América
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución de Francia
- Constitución de Portugal
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso de la Unión
- Ley Orgánica del Poder Judicial

Reglamentos

- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Reglamento del Senado de la República

Enciclopedias

- Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo V. México 2002. Pág 813.

Jurisprudencia

- SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

- DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA

Revista

- Basterra Díaz, Aurora, El Control Previo de Instrumentos Internacionales como Proceso Constitucional. Dirección General del Centro de Documentación, Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/29/Becarios_029.pdf.
- Noqueira Alcala, Humberto. Tópicos sobre Jurisdicción Constitucional y Tribunales Constitucionales. Revista de Derecho (Valdivia), jul. 2003, vol.14, http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502003000100003&lng=es&nrm=iso. ISSN 0718-0950.

Artículos

- Arteaga, José M. “Corte valida el sistema ‘costo de lo vendido’”. El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/56655.html>, fecha de consulta 2 de noviembre de 2011
- Columna Capitanes, “<peleando record de amparos”. Reforma, citada en Invertia de Terra Networks, S.A.,

http://www.invertia.com.mx/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200803051421_TRM_69597015, fecha de consulta e de noviembre de 2011

- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. La industria del amparo fiscal. Revista Política y gobierno. México 2009
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo. El (gran) negocio del amparo (fiscal). Revista Nexos (México, D.F.). 2009
- Mendez Alfredo. “No avanzan los amparos contra IETU”, La Jornada, publicado el 30 de abril de 2008, <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/30/index.php?section=economia&article=031n3eco>. fecha de consulta e de noviembre de 2011.