

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 86**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 18 DE AGOSTO DE 2014**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del lunes dieciocho de agosto de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número ochenta y cinco, celebrada el jueves catorce de agosto de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes dieciocho de agosto de dos mil catorce:

**I. 40/2013 y  
Ac. 5/2014**

Acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014, promovidas por diversos Senadores y Diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión, demandando la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. SEGUNDO. Se reconoce la validez del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley Federal de Derechos; se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo’, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro Presidente Silva Meza reabrió la discusión en torno al considerando sexto del proyecto, relativo al estudio de fondo del impuesto al valor agregado, respecto de la equidad tributaria de la eliminación de la tasa en la zona fronteriza.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió la conclusión del proyecto consistente en que no se infringe el principio de equidad tributaria, pero por razones diferentes, precisando que aquél parte del estudio de los factores que inciden en el patrón de consumo para concluir que éste no puede constituir un parámetro para determinar una desigualdad, sino los principios tributarios de hecho imponible y capacidad contributiva, y concluyendo que la homologación de la tasa impositiva no vulnera el principio de equidad tributaria, pues todas las personas pagarán de la misma forma al actualizarse un similar hecho imponible; siendo que la base del impuesto al valor agregado se integra por el valor del bien o el servicio enajenado, por lo que resulta innecesario analizar un patrón de consumo en determinadas zonas del país y realizar un estudio de teoría económica.

Consideró que la tesis de rubro *“VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o. DE LA LEY RELATIVA AL IMPUESTO CORRESPONDIENTE, QUE ESTABLECE LA APLICACIÓN DE UNA TASA MENOR CUANDO LOS ACTOS O ACTIVIDADES GRAVADOS SE REALICEN POR RESIDENTES EN LA REGIÓN FRONTERIZA, NO VIOLA*

*EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 1995)."*

respondió a un momento histórico determinado en atención a los fines extrafiscales de no afectar la competitividad y estimular el comercio nacional en la frontera, sin embargo, este Alto Tribunal no determinó que una tasa igual del impuesto al valor agregado resultare inconstitucional.

Diferenció que las medidas extrafiscales de una norma deben analizarse conforme al artículo 25 constitucional, mientras que los principios de justicia fiscal se contienen en el artículo 31, fracción IV, constitucional y, en consecuencia, el criterio citado no impide el análisis de una nueva medida legislativa a partir del estudio de los fines puramente fiscales, máxime que el legislador no está obligado a adoptar instrumentos extrafiscales.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó, en general, favorablemente con el proyecto, pero expresó que, so pretexto de la libre configuración legislativa, se soslayó el estudio de razonabilidad solicitado por los accionantes.

En cuanto a la participación del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en la sesión pasada, destacó el tema de la impugnación, vía acción de inconstitucionalidad, de la derogación del artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, anunciando que reiteraría su voto emitido en la acción de inconstitucionalidad 65/2012, a saber, por la procedencia de dicho medio para impugnar un actuar

legislativo con el fin de abrogar o derogar una norma general, como ocurre en el presente caso.

En cuanto al estudio de fondo, estimó que, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mexicanos deben contribuir al gasto público y, si el legislador previó que se pagara una misma tasa, estaría de acuerdo con el proyecto en que ello no viola el principio de equidad tributaria. Por otra parte, cuestionó si es dable exigir al legislador una motivación para eliminar la tasa diferenciada que él mismo estableció en otro momento, aun cuando ello implique el escrutinio de una política pública tributaria, recordando que, a partir de diversos precedentes, se ha determinado que el legislador no está obligado a justificar la eliminación de una condición normativa diferenciada cuando existe una regla general.

Aclaró que el Tribunal Constitucional, al ejercer su función de control de leyes por mandato de la Constitución, no se arroga la atribución de legislador para establecer una política pública, lo cual ha despertado el debate en la comunidad judicial internacional, pero no obsta para realizar un juicio de razonabilidad a las normas fiscales o, como en el caso, su derogación. Precisó que esto no constituye un pronunciamiento de su parte en cuanto a la falta de razonabilidad de la medida materia de estudio y, por ende, respecto de su inconstitucionalidad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena recalcó haber expresado, en sesión pasada, que debería realizarse el

escrutinio de racionalidad constitucional de la medida impugnada, pero que había manifestado duda respecto si debe hacerse en relación a una tasa que no fue acto reclamado y que no formó parte del decreto alusivo.

El señor Ministro Pérez Dayán indicó que, respecto de la duda planteada por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Sánchez Cordero de García Villegas, queda pendiente de aprobación la tesis orientadora derivada de la citada acción de inconstitucionalidad 65/2012, con la cual se colmaría la cuestión presentada, pero que, de acuerdo con el criterio sostenido, se permite dar la amplitud necesaria y constitucionalmente correcta a este tipo de acciones para combatir también un acto derogatorio.

En lo atinente a los temas de libertad de configuración y de fijación de políticas públicas expresados por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, estimó que la Suprema Corte no debería participar en el cuestionamiento de dichas políticas, pues ya fue planteado en su momento, en el cual se determinó que el impuesto al valor agregado en las fronteras sí respetaba el principio de equidad tributaria.

Respecto de lo considerado en aquél momento y ahora en la propuesta del proyecto, indicó que existen dos factores concurrentes, que son, 1) impuesto al valor agregado y 2) respeto al principio de equidad tributaria, y si bien se excluyen las conclusiones consistentes, por un lado, en que el trato desigual en las tasas aplicables es equitativo y que, por otro, el trato análogo en dichas tasas también es

equitativo, ello no obsta para reconocer que la única manera de resistir la verdad de la segunda expresión es que las condiciones que justificaron la primera no aparezcan para aquélla, lo cual en el caso no sucede, ni en la iniciativa ni en la discusión generada, lo que podría implicar que este Alto Tribunal genere dicha justificación.

Recordó que en aquella ocasión se justificaron las tasas del ocho y diez por ciento en la zona fronteriza, frente a la del quince por ciento del resto del país, en función de las necesidades de la población cercana a la frontera, por razón del tema extrafiscal de inversión, generación de empleos y prestación de servicios, lo cual era armónico con el principio de equidad tributaria.

Por ello, concordó con la señora Ministra en que este Alto Tribunal no invade competencia alguna al analizar las razones que modificaron el régimen tributario, vía acción de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que se impugnó el decreto en su totalidad, por lo que esta Suprema Corte debe estudiar el sistema, no preceptos específicos, pues, de lo contrario, se restringirían las posibilidades de análisis.

Estimó que no debería introducirse la expresión “políticas públicas” a la construcción discursiva, pues realmente se deben estudiar las normas jurídicas, ya que, de darse lo primero, se constituirían conceptos prejurídicos o parajurídicos.

En cuanto al estudio de fondo, en su apartado A, expresó que, si bien la argumentación de los promoventes se centra en la incidencia de la tasa del impuesto al valor agregado en el consumidor, y se ha señalado que el contribuyente del mismo no es el consumidor, por lo que las garantías de proporcionalidad y equidad no alcanzan a este último, coincidió con el enfoque del proyecto para realizar un análisis comparativo de las situaciones de los consumidores pues, a pesar de que dicho impuesto no grava directamente al movimiento de riqueza de la operación correspondiente, de manera fáctica dicho gravamen atiende al patrimonio que soporta la operación del consumidor, quien paga el precio del bien o servicio, y respecto del cual el legislador no precisó su dimensión exacta ni su cuantificación. Precisó que este criterio deviene de la resolución al amparo en revisión 1844/2004, dentro del cual se determinó que, por mandato legal, el impuesto en comento es trasladado al cliente del causante, es decir, el contribuyente de facto.

Por lo que ve al apartado B del estudio de fondo, relativo al aumento desigual del impuesto sólo en la región fronteriza, concordó con el señor Ministro Pérez Dayán en que se presenta un problema relativo a que, si en la anterior ocasión la Suprema Corte determinó que los fines extrafiscales perseguidos por el legislador para generar dos tasas eran constitucionales, tras realizar un análisis de los mismos, este criterio no limita un nuevo estudio de las razones que justifican la nueva medida impugnada.

Finalmente, en cuanto al apartado C del análisis de fondo, relativo a la razonabilidad, resaltó el problema atinente a que, si la única manera de determinar la constitucionalidad de la libertad configurativa es a partir de las razones dadas por el propio legislador, se podría dar una condición abstracta, en ese sentido, que no permitirá confrontación alguna.

Recordó que la iniciativa de reformas que derivó en el decreto materia de impugnación se basó en las estadísticas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) relativas a la inferior recaudación del impuesto al valor agregado en México, a su eficacia recaudatoria, a la idoneidad de no establecer excepciones ni tratamientos preferenciales, a la simplificación y control del impuesto, así como a evitar simulación de actividades para colocar al contribuyente en un tratamiento más favorable, las cuales indicaron que la tasa reducida en la región fronteriza, lejos de ser una herramienta efectiva para reducir los precios finales para beneficiar a los consumidores, trajo mayor bonanza a productores y comercializadores, por lo que el legislador desapareció la tasa diferenciada.

Por lo anterior, consideró que la nueva medida resulta constitucional al tratarse de una decisión de política tributaria derivada de las razones dadas por el legislador, además de que no es exigible constitucionalmente estimular el comercio nacional en la zona fronteriza.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, respecto del amparo en revisión 1844/2004, sostuvo que el criterio derivado de dicho amparo mantiene en su conclusión una lógica consistente en que el análisis de equidad y proporcionalidad del impuesto debe realizarse tomando en cuenta los mecanismos de su acreditamiento y traslado que permitan gravar el valor añadido; es decir, atendiendo a la afectación que genera el traslado en el contribuyente estrictamente pues, de no hacerlo así, implicaría la existencia de un control de precios al consumidor en la Constitución, lo cual no sucede.

Por otra parte, en cuanto al análisis de razonabilidad, se manifestó de acuerdo con el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a las razones tomadas en cuenta por el legislador.

El señor Ministro Cossío Díaz dio lectura completa al criterio derivado del amparo en revisión 1844/2004, con lo que señaló la existencia de elementos para entender los conceptos de consumidor, contribuyente y justicia tributaria.

El señor Ministro Franco González Salas coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en que este considerando sexto no es congruente con el diverso quinto votado como marco de referencia, atinente a que se debe analizar la libertad de configuración del legislador en materia de políticas tributarias y económicas.

Indicó que lo fundamental es determinar el grado de escrutinio constitucional de la medida impugnada, por lo que

hizo referencia a la tesis Tesis: 1a. LIII/2012 (10a.) de la Primera Sala, de rubro *“TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN.”*, mediante la cual apuntó que, aun cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Consecuentemente, la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, implica que el cumplimiento de los criterios que lo integran requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo y no máximo de idoneidad y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables.

Por lo anterior, consideró que el legislador tiene una facultad muy amplia de libre configuración en materia económica, siempre y cuando no vulnere los principios constitucionales directamente aplicables, siendo que, en el caso, no encontró afectación a derecho humano alguno en relación con la medida impugnada y que las condiciones con las que se decidió al respecto hace veinte años son muy diferentes a las actuales, máxime que, doctrinaria y jurisprudencialmente, la materia tributaria es mutable por naturaleza, ya que atiende a circunstancias económicas, sociales y políticas específicas de una época, razón por la cual se debe abordar el análisis de las razones que sustentan la nueva norma.

En este orden de ideas, resaltó que los argumentos expuestos por los accionantes fueron materia de debate en los trabajos legislativos, por lo que cuestionó el alcance de la competencia de este Tribunal Constitucional con respecto de razones que ya fueron derrotadas en el ámbito del Poder Legislativo, indicando que con este enfoque debería llegarse a la conclusión del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto al tema de la razonabilidad de la medida y la necesidad de su ponderación.

Por otra parte, manifestó inquietud por las expresiones del señor Ministro Franco González Salas en atención a que, en la propia acción de inconstitucionalidad, los promoventes aducen que en ninguna etapa del proceso legislativo se

valoró cuantitativamente el comportamiento del consumo en las regiones fronterizas para justificar el cambio de la tasa correspondiente, señalando que precisamente la acción de inconstitucionalidad permite el escrutinio constitucional de lo que las minorías expresen que, en su momento, argumentaron en la discusión de una ley y no prosperó, por más que dichos argumentos hayan sido derrotados en un órgano legislativo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza acordó postergar la discusión del asunto para la siguiente sesión y que continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la sesión privada tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes diecinueve de agosto de dos mil catorce a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.