

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 87
O R D I N A R I A
MARTES 19 DE AGOSTO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas del martes diecinueve 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 seis, celebrada el lunes dieciocho 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 martes diecinueve 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 Cossío Díaz consideró que deben analizarse las argumentaciones de los promoventes relativas a la razonabilidad del cambio del régimen tributario para advertir si se violó o no el principio de equidad, pues la acción de inconstitucionalidad involucra un control abstracto.

Difirió de la forma en que en el proyecto se sintetizaron los argumentos de la demanda, citando como ejemplo el alusivo a que la tasa diferenciada propicia un trato inequitativo, cuando se argumentó que la tasa reducida en la región fronteriza es regresiva.

Respecto a los conceptos de invalidez de carácter fáctico aducidos por los accionantes, expresó haber elaborado un cuadro comparándolos con los del proyecto y otorgándoles una calificación, sin embargo, estimó que no corresponde a esta Suprema Corte desahogar un proceso probatorio en el presente asunto con respecto de las tasas de crecimiento, de recaudación, entre otras.

Señaló que formulará un voto concurrente en el que precisará que las razones dadas en la iniciativa y en los dictámenes legislativos parten de una información suficiente y no controvertida, por lo que se pronunciará en favor del

proyecto en este apartado del proyecto, pero apartándose de las consideraciones.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recapituló que existen tres posturas expresadas, la primera, consistente en que, por deferencia al legislador, este Tribunal Constitucional no debe analizar las razones legislativas que justifiquen la modificación de la norma tributaria, la segunda, atinente a que se tienen que estudiar los conceptos de invalidez que alegan una violación al principio de equidad tributaria y, al concluir que no resulta afectado, no existe necesidad de referir a las razones legislativas para motivar dicha reforma legal y, la tercera, en relación con que, en todo caso, deben analizarse las razones legislativas y, de ser desvirtuadas, generarían la invalidez de la norma, independientemente de cumplir los requisitos constitucionales de carácter tributario: proporcionalidad, equidad, legalidad y gasto público.

Recordó que el proyecto parte de que, al no haberse demostrado la afectación al principio de equidad tributaria, no se da la necesidad de estudiar las razones legislativas, lo cual estimó que se sustenta en diversos criterios establecidos por esta Suprema Corte, sobre todo en lo relativo al diverso principio de proporcionalidad, tomando en cuenta la finalidad de la norma.

Recalcó que existen tesis de la Primera Sala que exigen una motivación reforzada por el legislador, tratándose de restricciones a los derechos humanos y, por ende, estimó que el primer paso del análisis debería concretarse en

analizar si la norma cuestionada resulta restrictiva o limitante respecto del ejercicio de un derecho y, sólo de resultar así, será necesario estudiar las razones legislativas que la sustentan con base en un test de proporcionalidad entre la afectación al derecho y la finalidad de la ley.

Aludió a que, en materia de escrutinio constitucional de políticas económicas o tributarias a la luz de los principios democrático y de división de poderes, el criterio reiterado de este Tribunal Pleno indica que debe ser flexible o laxo, sin embargo, cuestionó su aplicación tratándose de una derogación, como en el caso, además de que no se advierte la restricción a un derecho constitucionalmente protegido, en la inteligencia de que el control judicial con base en la proporcionalidad y razonabilidad jurídicas requiere de sutileza con el fin de respetar la libertad de configuración legislativa que se ha sostenido en materia tributaria.

En el caso, consideró que deberían analizarse, en primer término, los argumentos planteados en los conceptos de invalidez respecto de la violación al principio de equidad tributaria y, al no advertirse ésta, entonces no existe la necesidad de estudiar las razones legislativas o los fines extrafiscales o recaudatorios que sustentaron la modificación en el esquema tributario, además de que bajo esa circunstancia, al tratarse de un procedimiento democrático, no corresponde al Tribunal Constitucional cuestionar lo expresado en la exposición de motivos respectiva, por lo que

estimó que el análisis económico que se realiza en el proyecto, más que orientar el estudio, lo hace disperso.

Compartió la inquietud del señor Ministro Cossío Díaz en relación a que, de ser factible el estudio de las razones dadas en la exposición de motivos respectiva, se tendría que abrir un incidente para presentar y desahogar las pruebas para corroborar la versión de alguna de las partes contendientes en la acción, con lo que coincidió también con el señor Ministro Franco González Salas en que esto no es competencia del Tribunal Constitucional al tratarse de un Poder Federal distinto que actúa bajo el marco de su competencia y en un ámbito de libertad configurativa en materia fiscal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea adelantó que su posición se asemeja a la del señor Ministro Franco González Salas.

Indicó que, en un régimen constitucional y democrático de derecho, todas las normas generales y los actos de las autoridades están sujetos al control de constitucionalidad, pues la Constitución vincula a todo el Estado, sin embargo, el escrutinio de normas de carácter general no es el mismo, pues depende del tipo de afectación y norma de que se trate y, de tal suerte, no es igual el control estricto derivado de la diferenciación que realiza el legislador, conocido como “categoría sospechosa” respecto del artículo 1º constitucional, al control intermedio que se utiliza al resolver

un conflicto competencial entre diferentes órganos y órdenes normativos del Estado.

En este tenor de ideas, señaló que existen sistemas en los cuales el Constituyente estableció fines determinados y facultó al Poder Legislativo para que, con una discrecionalidad más o menos amplia, tome la decisión entre diversas opciones constitucionalmente válidas, de entre las cuales se concibe a las políticas públicas, como lo son las relativas al desarrollo de pueblos indígenas, la niñez o el desarrollo industrial sustentable, entre otras, contenidas en los artículos 2º, apartado B, fracción VIII, 4º, 6º, apartado B, fracción I, 21, inciso c), 25 y 26 de la Constitución General.

Por lo anterior, estimó que corresponde a los jueces constitucionales realizar un escrutinio laxo de dichas políticas públicas, pues no les corresponde determinar si la medida tomada por el legislador fue la más adecuada o razonable, sino solamente si se trata de una de las constitucionalmente válidas, como refiere la tesis 1a. CCCXII/2013 (10a.) derivada del amparo en revisión 202/2013, cuyo rubro establece *“INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS.”*, razón por la cual, en el presente caso, tras advertir que no existe incidencia directa en el núcleo esencial de un derecho, que el órgano legislativo era el competente para emitir la norma, que el procedimiento legislativo cumplió con los requisitos

formales, que el fin perseguido es constitucionalmente válido y que existe una causalidad entre la medida tomada y su fin, la norma deviene constitucional, indicando que éste es el punto hasta el cual alcanzaría el ejercicio jurisdiccional de la Suprema Corte, pues la elección de las opciones válidas constitucionalmente corresponde al Poder Legislativo.

Finalmente, se manifestó a favor del proyecto y anunció voto concurrente para plasmar estas razones.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que, aun aceptando este sistema de escrutinio amplio, el propósito de esta acción de inconstitucionalidad es otorgar seguridad jurídica a los afectados en su economía cuando argumentan un cambio sustancialmente contrario del régimen tributario, aclarando que no debe realizarse este estudio frente a cualquier producción normativa novedosa.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que el estudio relativo al consumo es realmente irrelevante, pues no es el parámetro para la validez del tributo, sino el principio de equidad tributaria, el cual no se afecta constitucionalmente, siendo que la única afectación es al derecho de propiedad, lo cual ocurre con cualquier impuesto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza compartió el sentido del proyecto con algunas diferencias, en razón de que debería partir de la verificación del cumplimiento de los principios constitucionales en materia tributaria para, de

presentarse una restricción o una vulneración de derechos humanos, realizar un examen de razonabilidad de la medida, coincidiendo con el señor Ministro Aguilar Morales en cuanto al escrutinio que amerita la incidencia en el derecho de propiedad.

Precisó, en cuanto a la libertad de configuración legislativa, que el Tribunal Constitucional no puede convertirse en un controlador de la calidad de las leyes, sino de su constitucionalidad.

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 jueves veintiuno 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.