

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 21 DE AGOSTO DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
40/2013 Y SU ACUMULADA 5/2014	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD promovidas por diversos senadores y diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ)</p>	3 A 42 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
21 DE AGOSTO DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**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 MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ,
PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase informar.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 87 ordinaria, celebrada el martes diecinueve de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA,** señor secretario.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES 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.

Bajo la ponencia original del señor Ministro Valls Hernández, que hiciera suya la Ministra Luna Ramos y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señora y señores Ministros, como todos recordamos, el martes pasado continuamos con la discusión de este asunto, particularmente centrados en el contenido del considerando sexto. Ya podemos decir que falta exclusivamente la intervención de la señora Ministra Luna Ramos quien se ha hecho cargo de la ponencia, a quien le voy a dar el uso de la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, el asunto que se ha venido discutiendo, desde luego de la mayor importancia, elevado a este Pleno por la ponencia del señor Ministro Valls Hernández, del cual con mucho gusto me he hecho cargo, quisiera comentar algunas de las observaciones que se han hecho por las intervenciones muy valiosas de la señora Ministra y de los señores Ministros.

En primer lugar, diría que hay dos observaciones de carácter preliminar, una formulada por la señora Ministra Sánchez Cordero, y otra por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

En la de la señora Ministra Sánchez Cordero con muchísimo gusto habíamos dicho hacernos cargo de la legitimación de uno de los señores diputados, y lo que veíamos es que esto se había platicado justo cuando estábamos analizando el considerando de causales de improcedencia; sin embargo, en la página ciento diecinueve, que es donde se está analizando legitimación, es donde se hacen cargo justo del problema de este diputado, y se dice que efectivamente no había presentado –tal como lo señaló la señora Ministra– su documentación para señalar que lo era; sin embargo, se hace toda una aclaración de por cuántos se integran, de que está en la página de internet, y se dice que, al final de cuentas se tiene como presunción el hecho de que es diputado, esto, independientemente de que tomando en consideración el porcentaje de diputados que en ambas acciones vinieron, entonces está satisfecho el requisito de legitimación, pero le agradecemos mucho a la señora Ministra que nos haya hecho la observación y queda prácticamente depurada en la legitimación.

Por otro lado, el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena hizo una observación que en lo personal me parece muy importante y de una técnica jurídica, para mí, de la mayor importancia. La que él señala es la siguiente, dice: ¿Qué norma estamos analizando en cuanto a su constitucionalidad? Y dice: se impugna la derogación del artículo 2º, es decir, la derogación de la tasa del 11% y la tasa del 16% que ahora les aplica y les obliga no se encuentra en este artículo sino en el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. En realidad cuál es el artículo que estamos comparado con la Constitución, porque no se señaló como acto

reclamado o destacado el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, porque en realidad lo que se está reclamando es el decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial sobre Producción 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, y de manera destacada algunos artículos que son reformados en este propio decreto, pero no se está estableciendo de manera destacada el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que no fue modificado, el artículo que establece la tasa general del 10%.

Hubo intervenciones de varios de los señores Ministros y de la señora Ministra en las que trajeron a colación algún precedente en el que este Pleno, de alguna manera, ha establecido que tratándose de derogaciones no se entiende que es el artículo derogado, y que de alguna manera esto es lo que contrasta la ausencia de esa norma con la Constitución.

Y esto sí se trata en la parte relativa a la procedencia del juicio, cuando se dice que hay omisiones legislativas, aquí en realidad se dice: lo que se está tratando es un acto material y legalmente legislativo, que es el decreto reclamado y en ese decreto existe la derogación de un artículo; esto obedece al tratamiento que ya se había hecho en un precedente que citó la señora Ministra en su intervención de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco.

Entonces, ésta es una posible solución que ya en este Pleno, en algún momento –el Ministro Pérez Dayán, también señaló, incluso–, hemos tenido como acto de esta naturaleza, la derogación de algún artículo; sin embargo, creo que también tiene otra solución distinta, la que yo agregaré a mi voto

concurrente; no pretendo agregarla al proyecto porque al final de cuentas esto ya está aprobado en el capítulo correspondiente de procedencia.

Sin embargo, creo que la solución técnica al problema que él plantea, es precisamente que si bien no se señaló como acto destacado el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, anterior, es decir, el que no fue reformado y que de alguna forma establece la vigencia en el aspecto general de la tasa del 16%, lo cierto es que si analizamos la demanda, los conceptos de invalidez, pues la gran mayoría están referidos justo a atacar la falta de equidad de una tasa generalizada del 10%.

¿Qué quiere decir? Del análisis integral de la demanda, advierto que sí hay una impugnación a este artículo 1º en su viso de equidad, ustedes dirán: pero ¿no fue reformado en el decreto que ahora se está combatiendo?, lo cual es totalmente cierto, sí, pero en este caso está cobrando vigencia para las personas que se ubican en la faja fronteriza con esta tasa generalizada.

Entonces, para mí sí es impugnable porque se cobra vigencia en el momento en que desaparece la tasa del 11% por la derogación del artículo 2º, entonces, para efecto de voto concurrente, no para agregarlo al proyecto, porque esto de alguna manera quedó solucionado con el precedente al que ya nos habíamos referido, en el que sí era factible impugnar la derogación de un artículo como parte material de un decreto impugnado, de todas maneras en mi voto concurrente retomaría la idea del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, para decir que, en mi opinión, también tendría que haber tenido como acto destacado el artículo 1º de la ley que no fue reformado, por esta razón, porque entró en vigencia para la zona fronteriza, justo a partir de que se derogó la

tasa especial, eso por lo que hace a la observación que, en lo personal, me pareció muy técnica del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

Por otro lado, se dieron tres temas –y los divido así– en la discusión del fondo del asunto, donde de manera generalizada trataré los argumentos que se han dado por la señora Ministra y los señores Ministros.

Estos tres temas a discusión están referidos, por una parte, a lo que dijeron algunos de los señores Ministros en el sentido de que la mayoría de la argumentación del proyecto, está referida a que el consumidor o más bien, el parámetro consumo es el que se tiene que valorar en razón del análisis de equidad, porque incide esta tasa precisamente en el consumidor final.

El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, fue el que puso también este problema en la mesa de discusión, cuando él dice: el problema no es el consumidor final, porque el sujeto pasivo del impuesto es quien realiza las actividades que se encuentran gravadas por el impuesto al valor agregado que en este caso ¿quién es el que realiza esas actividades?, el arrendador, el prestador de servicio, el importador o el que está enajenando algún producto. Entonces, dice: el análisis de justicia tributaria de si se cumplen o no con los principios del artículo 31, fracción IV, debe de estar referido a este sujeto pasivo y a las actividades que como tal realiza y que son las que están gravadas, no tanto tomar en consideración el parámetro consumo que de alguna manera el proyecto retoma como parte muy relevante.

El otro tema que se trae a colación es si la homologación de estas tasas, a partir de la derogación del artículo 11 y del

establecimiento generalizado del 16% en el artículo 1º, es o no equitativa y por tanto sí cumple con el artículo 31, fracción IV.

El tercer tema es el relacionado con que si la razonabilidad de la medida está o no justificada adecuadamente por el juzgador. Estos son los tres temas de fondo que se tocaron, primordialmente, podría decir, por los señores Ministros, para analizar el proyecto que estamos discutiendo.

Quisiera mencionar, primero que nada, por lo que hace al siguiente problema: –quiero justificar plenamente esta situación– ¿por qué en el proyecto se da un análisis del parámetro consumidor o el parámetro consumo?

Coincido con muchas de las cuestiones que se han señalado en relación a que no sería el parámetro idóneo para tomarlo en consideración en un análisis de justicia tributaria, de cumplimiento de principio de justicia tributaria; sin embargo, del estudio, tanto de los conceptos de invalidez, como de las tesis que esta misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido, entiendo que la argumentación va en función de esto, por las razones que en algún momento se dieron por la Suprema Corte, y por lo que se está haciendo valer como concepto de invalidez en este aspecto por los diputados que promueven.

Esas son las razones fundamentales por las que el proyecto retoma este parámetro, y quiero explicarlo. Si nosotros vamos a los conceptos de invalidez, veremos que son –en este aspecto de equidad– tres los que se plantean. El primero de ellos, es el establecer que en la tesis jurisprudencial de este Pleno, la P. CXXXVIII/97, ya se había determinado el que, leo el 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”.

Entonces, lo que se nos dice en este primer concepto de invalidez es: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en algún momento examinó el problema de equidad, cuando existía una tasa de 10% en la frontera y 15% en general; y cuando se dijo que esta tasa de 10% y de 15% era inequitativa, porque le daba un trato diferente a sujetos iguales, la Corte resolvió que esto no era así, y que por tanto no se violentaba el principio de equidad tributaria, entonces, dicen ellos: si la Corte ya dijo que no hay un problema de violación de equidad con una tasa diferenciada, entiendo que el problema sigue prevaleciendo y que el sistema fronterizo se enfrenta con que los países vecinos o colindantes como Estados Unidos, Guatemala y Belice, contemplan tasas menores y que por esta razón el patrón consumo se ve afectado, porque no es lo mismo comprar un producto que tiene un impuesto al valor agregado con una tasa menor que va a reportar un precio más bajo a un producto que va a reportar un precio mayor.

Aquí lo que se nos dice es que no es un estímulo fiscal el que se les dio, esto es concepto de invalidez, sino que el patrón consumo es diferente, y por tanto la tasa debe ser diferente para garantizar la proporcionalidad y la equidad, esto se dice en relación con esta primera tesis que se analizó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Quiero recordarles que cuando platicamos acerca de cómo había sido el nacimiento del impuesto al valor agregado, habíamos mencionado: en mil novecientos setenta y ocho nace el impuesto al valor agregado con una tasa diferenciada del 6% y del 10% en

franja fronteriza, y el resto respectivamente, pero en mil novecientos noventa y uno, esta tasa se generaliza, y esta tasa se vuelve una tasa generalizada del 10%, se cobra exactamente lo mismo en todo el país; es hasta mil novecientos noventa y cinco cuando se hace una reforma en la que se vuelve a una tasa diferenciada; y esta reforma se vuelve una tasa diferenciada por una situación económica especial que estaba sufriendo el país en estos momentos, y entonces, se dijo: por razones de tipo económico es prudente aumentar la tasa generalizada y mantener la del 10% en frontera, pero se dieron razones de tipo totalmente económicos.

Éstas son las que valora la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta primera tesis a la que ya nos habíamos referido, y aquí es donde la Corte dice que hay un problema de fines extrafiscales, y que por esta razón no se viola el principio de equidad tributaria y el artículo 31, fracción IV.

Entonces, esto es lo que ahora retoman y dicen: ya analizaste en alguna ocasión este problema, Corte, y por tanto, dijiste que la diferencia entre una tasa y otra no violentaba el artículo 31, fracción IV.

La otra tesis que se retoma por parte de los conceptos de invalidez es la tesis 1a.CCXVIII/2011. Con posterioridad se hizo otra reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en donde se aumentó un 1% a ambas tasas, a la de frontera se cambió del 10% al 11% y a la generalizada se cambió del 15% al 16%, que es como se encontraban antes de la reforma que ahora estamos discutiendo.

Cuando se hace esta reforma también se combate ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación esta diferencia, pero lo

único que se establece es que tampoco hay una violación al principio de proporcionalidad porque se dice que aquí se está aumentando un punto porcentual en los dos casos, entonces que se les está dando un trato similar.

Ahora, el argumento es: lo que dijiste, Corte, en aquella época de que esto no resultaba violatorio del artículo 31, fracción IV, quiere decir que estabas aceptando el tratamiento diferenciado en estas dos zonas geográficas y que dijiste que esto no atentaba contra los principios de justicia tributaria; sin embargo, ahora con esta tasa que ahora tenemos derogaste la que se refiere al 11% en franja fronteriza y generalizas la tasa del 16%, ¿esto que trae como consecuencia?, pues que me des un trato que no me corresponde cuando ya dijiste que la gente de frontera es distinta.

Entonces, ¿qué es lo que sucede? Que me estás aumentando cinco puntos porcentuales a la franja fronteriza, y además esto equivale como a un 45% más de lo que tenía con anterioridad; entonces, lo que nos dice es que esto es inconstitucional.

Y el tercer concepto de invalidez es que dice que la constitucionalidad de la medida depende de su razonabilidad y proporcionalidad, porque las razones que el legislador da para igualar la tasa no alcanzan el fin perseguido y cuestiona razones de la exposición de motivos, dice: lo que dices en la exposición de motivos no es suficiente para, de alguna manera, justificar el cambio que estás dando y generalizar la tasa que antes tenías diferenciada.

¿Qué es lo que dice el proyecto y por qué para mí es importante que esto quede muy entendido? Porque la lógica del proyecto ha ido en función de contestar estos conceptos de invalidez que se presentan; entonces, si están partiendo de que el parámetro que

se analizó fue el consumo, y que este consumo tuvo como justificación fines extrafiscales, de ahí parte el proyecto justamente para dar esta respuesta.

¿Y qué es lo que nos dice? El proyecto primero nos está haciendo un estudio de lo que esta Corte ha estimado que es la equidad tributaria, que exige que los sujetos de causación que tienen una idéntica situación tengan una idéntica situación frente a la norma correspondiente; es decir, los principios de justicia tributaria, trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales.

Si hay desigualdad conforme a la tesis P./J. 24/2000, que se cita en el proyecto, en la foja ciento treinta y seis; aquí lo que nos está diciendo es: si hay un trato desigual, entonces tienes la obligación de justificar por qué se da ese trato desigual, y esto se ha manifestado también en algunas otras tesis.

Ahora dice, ¿cuál es la obligación en este tributo?, según los promoventes, como el consumo es distinto en ambas zonas, no deben recibir el mismo trato, dice: el consumo no es lo mismo en el centro del país que lo que se da en las zonas fronterizas; por ello, se analiza en el proyecto el parámetro de consumo que se aduce en la tesis a la que ya he hecho referencia y en el concepto de invalidez que es justamente la razón que dan para aducir que es inconstitucional y sobre todo el proyecto retoma este parámetro precisamente para llegar al análisis de si esto es relevante o no para el impuesto al valor agregado.

De las fojas ciento cuarenta y dos a la ciento cuarenta y tres, en el proyecto se está determinando cómo funciona el impuesto al valor agregado, cuál es la mecánica de este impuesto y nos explica qué es un impuesto indirecto, nos explica respecto de qué

actos procede, nos explica quiénes son los sujetos pasivos de este impuesto y concluye con decirnos que al final de cuentas, la idea es que este impuesto de alguna manera incide pero de manera indirecta en la manifestación de riqueza que implica el consumo, esa es una de las primeras conclusiones que hace el proyecto; sin embargo, dice, lo que incide en el consumo, no es precisamente la determinación de si se da un trato igual o desigual a los sujetos, el proyecto lo que nos dice es: que los factores que en realidad inciden en el consumo son factores de tipo económico y estos factores de tipo económico son: renta, precio y ahorro, y para evidenciar que el patrón de consumo atendiendo a una zona geográfica no es un parámetro de comparación para determinar la desigualdad, en la foja ciento cuarenta y siete nos está determinando que no tenía que analizarse una situación de política económica para efectos de determinar un problema de justicia tributaria que son dos cosas diferentes, el patrón consumo que se rige por cuestiones económicas es para cuestiones de política económica, pero el determinar si los sujetos obligados al pago del impuesto en regiones geográficas distintas amerita un trato igual o desigual, esto es una cuestión de justicia tributaria y de determinar si se está o no en lo establecido por el artículo 31, fracción IV.

Al bajar la tasa con el objeto de regular el consumo en la zona fronteriza, fue una medida de política económica, eso dice el proyecto, no fue una medida de justicia tributaria; dice: tan fue así, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. CXXXVIII/97 determinó lo siguiente, dice: “El artículo citado respeta el principio de equidad tributaria al establecer la aplicación de una tasa del diez por ciento sobre los actos o actividades gravados, cuando ellos se realicen por residentes en la región fronteriza, ya que siendo el consumo el objeto de este impuesto indirecto, el cual atiende tanto a la capacidad de

compra como a la disposición de bienes y servicios, resulta un hecho notorio que el referido consumo no se presenta en idénticas condiciones en la región fronteriza y en el resto del país, pues la cercanía de aquélla con otras naciones altera los patrones de consumo, por lo que al establecer el legislador una tasa menor para el cálculo del tributo que deban enterar los residentes de la región en comento se infiere, inclusive, el fin extrafiscal de no afectar la competitividad y de estimular el comercio nacional en la frontera, desalentando el consumo de bienes y servicios extranjeros que perjudiquen la competitividad de la industria nacional en tal región, lo que implica otorgar diversas consecuencias jurídicas a desiguales supuestos de hecho, respetándose, por ende, el principio de equidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional”.

Entonces, en qué descansa prácticamente la argumentación que se dio en ese momento para determinar que no se violentaba el artículo 31, fracción IV, el proyecto lo que nos dice: más que en razones de justicia tributaria, descansa en razones de naturaleza económica y extrafiscal, porque de alguna manera el decir que no se afecta la competitividad y de estimular el comercio nacional de la frontera, no son razones para hacer un análisis de equidad de que si se les está dando trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales, los sujetos son los mismos, los actos gravados son los mismos, lo que sucede es que se están dando razones de política económica, no de justicia tributaria; entonces el proyecto lo que dice es que en las dos tesis que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emite cuando analiza si hay o no un problema de equidad en tasas diferenciadas, en ninguna de las dos lleva a cabo un análisis de los sujetos obligados ni de los actos que esto implica, lo que hace es un análisis de política económica para poder determinar que, en ese caso de desigualdad que existió por razones específicas de emergencia

económica en un momento determinado, se justificaba la tasa diferenciada en estas dos regiones; entonces, el proyecto concluye diciendo que todos los sujetos que realizan el mismo hecho imponible, con independencia del lugar en donde se lleve a cabo el acto gravado, son iguales, y se les debe dar exactamente el mismo tratamiento de homologación, y que esto, desde luego, no violenta el artículo 31, fracción IV, por equidad, sino lo cumple y al quitar las diferencias que existían con el régimen anterior, dado de manera especial para la frontera; entonces, por esas razones, quería evidenciar que todas las cuestiones que en el proyecto se aducen en materia económica, en materia de parámetro consumo, tienen una razón de ser, y la razón fundamental es que ello obedece, primero que nada, a la contestación de los conceptos de invalidez que se aducen por los promoventes de las acciones; y segundo, porque de alguna manera está diciendo que las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia, nunca tocaron el aspecto de equidad en el sentido de análisis de los sujetos obligados ni de los actos a que éstos implicaba; que lo que se tocó en estas tesis, fue exclusivamente razones de política económica y fines extrafiscales, que por eso no se contraponen con lo dicho en estos criterios.

Por esas razones les decía, probablemente no todo mundo comparte estas partes que se están señalando en el proyecto, pero les quería manifestar a que obedece la mecánica y la metodología que siguió el proyecto, para hacer este tipo de estudio, que fue exclusivamente para dar contestación a lo que se hacía valer en los conceptos de invalidez.

Desde luego, entiendo que algunos de los señores Ministros harán voto concurrente en esta parte, pero al final de cuentas se

está tratando de responder a lo que se adujo como conceptos de invalidez.

En lo personal, me apartaré de esta parte del proyecto por las siguientes razones.

Nunca he compartido, bueno, sí, a lo mejor todavía al principio, pero después me aparté de esta situación que se generó en la jurisprudencia relacionada con los fines extrafiscales; es un concepto que, como los señores Ministros saben, y vemos muy seguido en Sala, no comparto; entonces, por esas razones, primero que nada, las tesis a las que se hace referencia en el proyecto y que son prácticamente la base de la argumentación que se da, primero, no participé en su elaboración, y es un concepto del que no participo, el del fin extrafiscal.

En mi opinión, el fin extrafiscal es algo que es “a mayor abundamiento de los principios de justicia tributaria”; si hay principios de justicia tributaria eso es lo que nos da la constitucionalidad del impuesto, y si además hay fines extrafiscales, son como “a mayor abundamiento”, son: “además de”, no “en vez de”.

Por esas razones me he apartado de todos estos criterios, y por esta razón también, me apartaría de esta parte del proyecto; y quisiera pasar al tercer aspecto que se refiere al problema de razonabilidad.

El problema de razonabilidad se analiza, a partir de la foja ciento cincuenta y seis.

El proyecto en este aspecto, lo que está determinando es que no hace falta analizar la razonabilidad a que se refiere la exposición de motivos.

Las razones fundamentales que el proyecto señala para determinar que no se da esta razonabilidad, es que la tesis 2a./J. 31/2007 de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que si los sujetos son iguales y el trato que se les da es el mismo, no existe obligación de razonar ese trato, pues sólo debe hacerse cuando existen categorías iguales y trato diferenciado, o bien, categorías distintas y trato igual, entonces, que cuando se trata de una categoría idéntica y un trato idéntico, como sucede en la especie, no hace falta que el Constituyente justifique la constitucionalidad de algo que cumple con el principio de equidad tributaria, entonces, por estas razones, el proyecto en esta parte hace un análisis muy simple –podríamos decir– de racionalidad.

Algunos de los señores Ministros en sus participaciones, estaban en la idea de que el problema de racionalidad tenía que analizarse de manera integral y completa, y que cada una de las razones debería ser motivo de estudio y determinar si justificaban o no el cambio de tasa diferenciada. Otro grupo de señores Ministros estuvo en la idea de que estábamos en presencia de un análisis laxo, así se llamó, del estudio de estas razones.

En el considerando quinto –que ya estuvo votado en la sesión anterior– se dejó asentado algo que creo que da por descontado que el análisis tiene que ser –como lo dijeron varios de los señores Ministros– desde un punto de vista laxo, porque en la página ciento veintisiete se dice: “Es por ello que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que la intensidad del escrutinio constitucional en materias relacionadas con la política

económica y tributaria, a la luz de los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo”, y concluye diciendo lo siguiente, –es la conclusión de todo el estudio que se hace en esta parte–: “lo cierto es que ello no puede llevar al Tribunal Constitucional a afirmar que siempre deberán otorgarse los mayores incentivos posibles, ni es éste un postulado exigible constitucionalmente, como tampoco lo es el que estos incentivos siempre deban darse a través del sistema tributario.” Es la conclusión que se le da a esto, donde se determina, primero, que no debe ser un estudio pormenorizado, y por último, se concluye diciendo que fue una especie de estímulo, una especie de beneficio que obedeció a una situación específica del momento en que se emitió, y que esto no obliga a que tenga que continuarse o darse en otras ocasiones.

Muchos de los señores Ministros –yo diría la mayoría– estuvieron en la idea de que sí habría que analizar cuando menos las razones de manera laxa, ya está votado en el considerando quinto lo de manera laxa, lo dicho en la exposición de motivos; por estas razones, propondría que si ustedes no tienen inconveniente, en el engrose de esta parte, se agregarían estas razones determinadas en la exposición de motivos, una vez determinadas cuáles son estas razones, se diga que son suficientes para adoptar la medida de quitar la tasa diferenciada.

Creo que en la última sesión, varios de los señores Ministros estuvieron –creo que la mayoría– de acuerdo en que se agregara a la última parte del considerando, en el que se dice: “estos fueron los motivos y estos resultan ser suficientes para estimar justificada la adopción de la medida”. Yo de esta parte, también me apartaría, en primer lugar, porque sí considero que es

suficiente con determinar que si se está dando trato igual a los iguales se cumple con el principio de justicia tributaria, establecida en el artículo 31, fracción IV, y que esto no amerita el dictado de una justificación por parte del legislador, para justificar que está dando el mismo trato, y que está cumpliendo con el principio establecido en el artículo 31, fracción IV.

Y por otro lado, la exposición de motivos viene a ser como una especie de fundamentación y motivación por parte de la autoridad legislativa, que de acuerdo a lo establecido en la jurisprudencia de este Pleno, no existe la obligación de que el legislador haga este tipo de fundamentación y motivación, pues basta con que tenga competencia y que existan razones sociales que reclamen ser reguladas, para que se considere que está realmente fundado y motivado.

Pero como entiendo que es una petición de la mayoría de los señores Ministros, si no tienen inconveniente, en el engrose se agregaría esta parte de análisis laxo, tal como fue aprobado en el considerando quinto del proyecto, el análisis de la exposición de motivos.

Entiendo que hubo otro grupo de Ministros, al que me adhiero, donde consideramos que esto no era necesario, pero ya sería motivo de apartarnos en su momento de esta parte que la mayoría sí considera debe agregarse y por tanto ofrecería que en el engrose haríamos este agregado.

Esto sería por mi parte, señor Presidente, la participación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Luna Ramos. Doy el uso de la palabra al señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Desde luego, agradezco la muy puntual reseña que nos ha hecho la señora Ministra Luna Ramos en función del contenido del considerando que se está discutiendo.

Reafirmo mi posición de estar en contra del proyecto por todas las razones que ya he expuesto, pero creo que dada su intensa y muy completa participación, debo por lo menos aclarar algún punto que me compete.

La señora Ministra Luna Ramos, nos hizo la reseña puntual del contenido de la tesis que justifica el sentido decisorio de esta Suprema Corte, cuando tuvo a su vista el mismo problema y resolvió que una tasa diferenciada cumplía con el principio de equidad.

Desde luego que eso que ella refirió es lo que contiene la tesis. La tesis trata de ser un sumario, un extracto lo suficientemente identificatorio de algo como para darnos una idea, si partiéramos sólo de esta explicación tal cual la he escuchado de la señora Ministra muy puntualmente, parecería que entonces aquella decisión sólo privilegió los fines extrafiscales, lo cierto es que la tesis dice: fines extrafiscales, además del propósito recaudatorio que puede tener un impuesto, se le pueden incorporar fines extrafiscales siempre y cuando se respeten los principios constitucionales que rigen la tributación, no por un fin extrafiscal se puede olvidar o dejar de lado la proporcionalidad, la equidad o la legalidad; son componentes adicionales que pueden generar la posibilidad de agregar un fin extrafiscal, pero la tesis en ese sentido, la que ella misma cuestiona, reconoce la preponderancia de los principios constitucionales de la tributación y su adición sobre la base de los fines extrafiscales.

Ciertamente, el expediente y su sentencia revelan que en la consideración específica del legislador hubo bastantes más razones que el mero consumo diferenciado. Se habló de la situación y desigualdad económica de las fronteras, la cual a mi manera de entender existe, pero más allá de esto que también coincido, no es un tema en este momento ser motivo de discusión, sí creo que si es ésta entonces la circunstancia que va a definir este considerando, me llevaría mucho a repensar lo ya votado en este Pleno, cuando se discutió la pertinencia o no de mantener el considerando quinto.

En el considerando quinto, muchos pensamos que era valiosa la aportación que ahí se hacía, pues se describía en términos genéricos lo que es la libertad de configuración, pero en un segundo apartado se hablaba de los principios.

Recuerdo muy puntual y claramente la intervención del señor Ministro Cossío Díaz, cuya preocupación radicaba en que si ésta iba a ser la manera de definir tendríamos que quitarla; hoy entonces, parecería que en este escrutinio laxo, tal cual ha sido ofrecido por la señora Ministra Luna Ramos, quien se hace cargo del proyecto, el considerando quinto será el que nutra la respuesta del considerando sexto, si no mal recuerdo, se convino que el contenido del considerando quinto era un mero preámbulo, una expresión de estas dos importantes vertientes de la libertad de configuración y los principios constitucionales.

Si hoy el vaciado —como ella lo dice— del considerando quinto será la justificación del considerando sexto, ya me preocupa porque en aquella ocasión dije: a mí no me condiciona, me parece completo, me parece un buen análisis en donde se ven los dos extremos: la combinación de cada uno de ellos; más

intensa en un caso, menos intensa en otro, será la que en cada punto vaya dando una respuesta, en donde la libertad de configuración prevalece respecto de los otros o los otros sobre de ésta, pero si hoy es ese vaciamiento el que se va a hacer, pues parecería entonces que efectivamente, como bien se apuntó aquí, en vía de preocupación —particularmente el señor Ministro Cossío Díaz— hoy entonces ese fenómeno se produce.

Este considerando quinto, de carácter eminentemente teórico, será el que dará respuesta a un tema llamado “escrutinio laxo”; desde luego, respeto ampliamente las participaciones que todos han tenido aquí.

Hoy no sé si realmente las razones que tuvo esta Suprema Corte para resolver, en cierto momento, junto con el Ejecutivo y el Legislador la equidad de aquel tributo hayan cambiado como para justificar un trato diferenciado; lo único que podría decir es que el asunto resuelto por esta Suprema Corte va mucho más allá que el resumen de la tesis, y el resumen de la tesis bien parecería indicarnos que entonces fueron los fines extrafiscales los que motivaron y aceptaron o llevaron a aceptar la violación del principio de equidad, no lo es tanto. Estoy convencido y absolutamente seguro, por comprobación, que en aquella diferenciación prevalecieron más criterios que justificaban un trato diferenciado que el mero patrón de consumo, y así lo expresan las ejecutorias que dieron lugar a esa tesis.

Creo que así leída, simplemente parecería que los fines extrafiscales pesaron más que el principio de equidad tributaria, cuando no lo fue. Es ésa mi aclaración, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente, muy breve le ofrezco hacer mi participación al Pleno en general.

Nada más quiero mencionar que reconozco que, como dice la señora Ministra, hubo que referirse a los conceptos de invalidez que se plantearon; entre ellos, por ejemplo, el concepto del consumo y otras cuestiones que estaban establecidas ahí, inclusive al precedente en que se fundaron muchas de esas razones.

Reconozco que había que ocuparse de ellas, pero creo que todas esas razones y esos argumentos que se mencionan al respecto, sirvieron, en su momento, para justificar la decisión que se tomó en aquella ocasión respecto de la diferencia de tasa que había en los impuestos, tanto en la frontera como en el resto del País, y me parece que aun cuando no los compartiera, de alguna manera se ocupa la señora Ministra correctamente —ahora haciéndose cargo de la ponencia— de contestarlo; sin embargo, como ella misma creo que lo da a entender, lo que interesa es en relación con el impuesto actual, la tasa que se va a aplicar a todas las personas sin distinción, incluyendo a las personas que viven en la frontera; de tal modo que si cumplen con el principio de equidad tributaria, el principio constitucional de igualdad tributaria, pues todas las razones que se hayan dado en relación con la justificación o no de la situación anterior, no son más que aplicables para ella; situación que por cierto no pude pronunciarme porque no tenía el honor de pertenecer a este Tribunal Constitucional, pero haciendo el análisis de la tasa que ahora es la que se está cuestionando en este asunto, pienso que basta con que por sí misma, en el análisis constitucional de los

principios tributarios, cumpla satisfactoriamente con todos estos principios, para mí es suficiente, siendo como lo había dicho innecesario, inclusive referirse a que si el consumo mayor o menor justifica o no la igualdad que ahora se estableció.

De tal modo, que nada más para aclarar este punto, quisiera insistir —como lo decía ella— no estoy en esta mayoría que señalaba la señora Ministra respecto de esta justificación necesaria en la exposición de motivos porque considero que el análisis del tributo en sí mismo considerado es suficiente para determinar su validez. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Tampoco voy a abundar mucho en el tema, ya de por sí muy discutido en este Pleno; sin embargo, me gustaría hacer una puntualización sobre la aplicabilidad del precedente que se ha citado en reiteradas ocasiones; es decir, cuando se impugna la tasa, la vez anterior; lo que se impugnó la ocasión anterior, y a diferencia de este asunto concreto, es la tasa diferenciada, es decir, en ese momento había dos tasas, la tasa del 15% y la del 10%. ¿Quiénes son los sujetos o quién pide amparo? Piden amparo los sujetos que se ubican en la tasa del 15%, y que quieren una equidad con la tasa del 10%.

Por lo tanto, me parece que la Corte estuvo correcta en hacer un análisis en aquél entonces de proporcionalidad y equidad, porque eran los contribuyentes que se ubicaban en la tasa del 15%, quienes pedían una equidad con la tasa del 10%.

Por eso, me parece que el proyecto en la parte donde hace hincapié en el fin extrafiscal del precedente pasado, está muy puesto en razón en limitarse a eso, porque en este caso, no tenemos un amparo de equidad de una tasa mayor buscando equipararse a una tasa menor; tenemos la derogación de una tasa y la solicitud de acción de inconstitucionalidad, no de amparo, de una reviviscencia de una norma ya derogada, alegando que el consumidor está sufriendo una afectación en un mayor precio.

Me parece que no son exactamente aplicables los hechos del precedente anterior a este precedente, precisamente por quién está pidiendo amparo, y por las razones por las cuales estaban pidiendo amparo en el amparo anterior. Me parece que son situaciones totalmente distintas. Por eso yo sí sostengo, y lo desarrollaré más en mi voto concurrente que los principios de equidad y proporcionalidad tributaria no aplican en este caso particular y deberíamos de entrar a un análisis de equidad, pero de equidad ordinaria con un escrutinio laxo desde mi punto de vista. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Bien, señoras y señores Ministros, creo que el asunto está suficientemente discutido. Vamos a tomar una votación a partir de la propuesta del proyecto, las consideraciones que hace la señora Ministra, y la libertad que existe desde luego natural, en cada uno de las señoras y de los señores Ministros para expresar lo que a su derecho convenga en la justificación de su voto si así lo desean, y en la expresión de los votos concurrentes. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Nada más una pequeña aclaración. En la explicación, hice referencia al considerando quinto donde se había establecido desde un punto de vista más teórico que aquí ameritaba un análisis laxo de las razones dadas por el legislador.

No se está remitiendo tanto del considerando sexto al quinto, diciendo que ahí están las razones, por eso siempre me he apartado de estos considerandos; porque a mí me parece que a veces hay ocasiones en que se dice alguna cosa en el considerando, y pudiera variarse en el análisis ya de los conceptos de invalidez; sin embargo, aquí es acorde, porque al final de cuentas lo que están pidiendo es un análisis “laxo”, así como lo han llamado, de la exposición de motivos, y por eso, la propuesta iba en el sentido de nada más establecer cuáles fueron esas razones, y concluir que son suficientes para justificar el cambio.

Y como les decía, yo me aparto, porque, en mi opinión, ni siquiera hace falta el dar estas razones, pero no es porque en realidad se diga está el contenido del quinto dándole razón de ser ni contestación al concepto de invalidez del sexto, no, simple y sencillamente era una referencia mía, donde estaba ya determinado por este Pleno, y aprobado que el escrutinio tenía que ser de esta manera. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Señor secretario, vamos a tomar votación en relación con el contenido del considerando sexto relativo a la limitación de la tasa, impuesto al valor agregado, desde luego, y limitación de la tasa en la zona fronteriza en el tema de equidad tributaria que corre en el proyecto de la página ciento treinta y

dos a la ciento cincuenta y ocho que es la que ha ocupado la atención de las señoras y de los señores Ministros en las últimas sesiones, en los términos y con las consideraciones que ha hecho la señora Ministra encargada precisamente de esta ponencia.

Tomamos votación a favor o en contra del reconocimiento de validez, es decir, por las razones que se imponen y con estas justificaciones que se han venido dando. Por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Estoy a favor de la validez del precepto, pero difiero radicalmente de las argumentaciones que se dan. Creo que en una acción de inconstitucionalidad, sí debemos llevar a cabo un análisis de las razones dadas por el legislador.

Creo que apelar simplemente a la existencia de una deferencia en cuanto a las políticas fiscales o a las políticas económicas, me parece realmente una claudicación de las atribuciones de este órgano constitucional.

Sin embargo, una vez que se confrontan las razones que se dan en la demanda, con la forma en la que la desean acreditar los promoventes, llego a la conclusión de que las razones que dan en este considerando sexto —y sólo a él me estoy refiriendo— para tratar de desacreditar las razones del legislador, no son suficientes.

En primero lugar, creo que el legislador da mucho más razones que aquéllas que están impugnando los promoventes; en segundo lugar, me parece que con las pruebas que quieren tratar de demostrarlo, no refutan estas mismas consideraciones; en tercer lugar, me parece que muchos de los argumentos que estuvieron planteados no van estrictamente encaminados a refutar o a analizar o a confrontar lo que el legislador dice, sino son argumentos interesantes.

Por estas razones, creo que sí se debe hacer un análisis de razonabilidad, creo que sí se deben confrontar, pero me parece —por las razones que di el martes, no es el caso repetirlas— que no son suficientes en este punto para refutarlo, por ende, estoy a favor de la validez del proyecto, pero me aparto radicalmente de los argumentos que se han dado para sostener esta validez, y anuncio un voto concurrente, como nos recordaba el señor Ministro Presidente hace un momento, en el ejercicio de nuestros derechos. Gracias.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También como lo manifesté en mi intervención de hace rato, dando las razones en cada uno de los tres apartados que se desarrollan, estoy con el sentido del proyecto y haré voto concurrente por estar en contra de las consideraciones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Voy a estar de acuerdo con el proyecto, creo que se introduce el argumento fundamental que he sostenido respecto del escrutinio laxo y un mínimo de justificación y, en su caso, me reservo el derecho, como lo anuncié, de hacer un voto concurrente para aclarar algunas cuestiones.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Estoy a favor del proyecto, pero no comparto todas sus consideraciones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Estoy a favor del proyecto y reservo mi derecho para hacer un voto concurrente en atención al anuncio de la señora Ministra de que haría algunas adiciones al engrose, y a reserva de leerlo, formularé o no un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Estoy por la validez del precepto, pero también porque se realice un análisis de razonabilidad, y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra del proyecto en este considerando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Con el proyecto modificado, también reservándome para formular voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que a favor de la propuesta modificada de este considerando sexto, existe una mayoría de nueve votos a favor del sentido de la propuesta y con el voto en contra de consideraciones de los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos, también reserva de voto de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea, y aviso, en su caso, de formular voto concurrente de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero y Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, con este resultado de la votación es suficiente para aprobar el reconocimiento de validez en este tema del considerando sexto, ya con las salvedades que cada señor Ministro considere para formular votos o hacer las precisiones correspondientes; los argumentos esenciales del proyecto quedan ahí.

Vamos a un receso para continuar con la discusión en los temas que contiene el considerando séptimo: impuesto al valor agregado, eliminación de la tasa en región fronteriza, competitividad y Plan Nacional de Desarrollo.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:26 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a continuar. Estamos situados en el considerando séptimo, todavía en el tema del impuesto al valor agregado. Señora Ministra Luna Ramos, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. El considerando séptimo está relacionado también con la eliminación de la tasa de la región fronteriza, y está denominado: “Competitividad y Plan Nacional de Desarrollo.”

En esta parte se está impugnando la inconstitucionalidad de los artículos 1º -C, fracciones IV, V, párrafo primero, y VI, párrafo primero, y 2º-A, inciso b), párrafo último, y la derogación del artículo 2º y el párrafo último del artículo 5º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Los conceptos de invalidez se basan, fundamentalmente, en dos argumentos: El primero de ellos es el relacionado con la competitividad; y el segundo, está relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo.

En el concepto de invalidez referido a la competitividad lo que se nos maneja por los promoventes de estas acciones es que la competitividad dejó de ser un anhelo por parte de los mexicanos y que ahora se establece como una obligación constitucional a partir de la reforma del artículo 25 constitucional de cinco de julio de dos mil trece, en el cual se determinó que la competitividad es indispensable para el crecimiento económico; que con esto la tesis 1ª. XXII/2011 de la Primera Sala que establece que la constitución de fines extrafiscales tales como la competitividad o el desarrollo económico no son exigibles, lo cierto es que a partir de esta reforma ya lo son.

Al existir una diferencia en el patrón de consumo en la zona fronteriza debe establecerse un trato diferencial para impulsar la competitividad; que por estas razones el artículo 26-A de la Constitución contempla la creación del Plan Nacional de Desarrollo al que deberán sujetarse los programas de administración pública.

Este Plan 2013-2018, publicado en el Diario Oficial el veinte de mayo de dos mil trece, establece como una de las estrategias transversales para el desarrollo nacional la democratización de la productividad buscando reactivar los sectores estratégicos del país mediante una política de fomento económico que aumente la productividad de los sectores.

En el proyecto que se somete a consideración de los señores Ministros lo que se está determinando, primero que nada, es el análisis de lo que es la competitividad, cómo la define la Constitución de conformidad con el reporte del Instituto Mexicano para la Competitividad.

Uno de los factores que más incidencia tiene en la falta de competitividad en nuestro país, es la ineficiente regulación, pues derivado de los costos de cumplimiento, entre otras razones por el exceso de trámites, hace que no se den facilidades para la creación de empresas.

La situación anterior, dicen que genera un impacto negativo en la facilidad de apertura de todos estos negocios y que esto aumenta brechas de corrupción, de generación de mercados informales, y que además lo que verdaderamente determina la competitividad en nuestro país será seguir la eficiencia de estos sectores; que los impuestos son instrumentos de política financiera, son herramientas que puede establecer el Estado con la expectativa de alterar el comportamiento de los agentes económicos para incentivar o desincentivar determinada conducta, dada su incidencia en el mercado, en tanto que cumplen con dos funciones: uno, modifican los ingresos disponibles; y dos, modifican los precios de bienes y servicios.

Así es que se advierte que, si bien los precios son alterados por los impuestos, y por tanto constituyen un factor que incide en el comportamiento de consumo, lo que verdaderamente determina el nivel de competencia es la eficiencia de diversos sectores económicos y no únicamente el establecimiento de instrumentos fiscales.

Se dice que la política tributaria no debe actuar de manera aislada, sino que debe complementarse con todos los sectores estratégicos, como políticas monetarias, cambiarias, crediticias por lo que no se podría afirmar que siempre sea el instrumento idóneo para alcanzar estos objetivos o que no es el único además, podría tomarse en consideración por razones de tipo económico y de política económica, pero que no puede decirse

que el hecho de que se determine un impuesto que incide en el costo de determinados productos, sea suficiente para establecer que esto nos va a dar el cumplimiento del derecho establecido en el artículo 26, relacionado con la competitividad.

Que la tasa del impuesto al valor agregado, no podría considerarse el único medio idóneo para salvar esta competitividad, para exigirle al legislador su establecimiento, pues nada indica que con ello se alcancen los fines constitucionales. En este sentido, si bien la competencia es una obligación prevista en el artículo 25, ello no significa que un incentivo fiscal sea la única forma para alcanzarla.

De conformidad con ésta y otras muchas razones que expone el proyecto en este sentido, es posible afirmar que si bien los impuestos o medidas fiscales puedan servir como instrumentos para impulsar la competitividad a través de incentivar ciertas conductas, su establecimiento no garantiza este nivel de competitividad al que aspira la Constitución, por lo que no es posible exigirle al legislador su creación, sino que ello dependerá de que en el ejercicio de libre configuración los establezca como parte de una política económica respecto de la cual este Alto Tribunal no puede juzgar su idoneidad.

Y luego, se contesta lo del Plan Nacional de Desarrollo, y en este sentido lo que se dice es que los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, el Estado es responsable de la rectoría económica a través de lo cual organiza y conduce el desarrollo nacional; la rectoría económica del Estado, se lleva a cabo mediante un sistema de planeación democrática, por medio del cual se busca generar solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad en el crecimiento de la economía nacional, teniendo como herramientas para lograrlo, diversos instrumentos de

política económica tales como la política de control de precios, la monetaria, la deuda interna, la política de subsidios públicos, la laboral, la educativa y la tributaria.

El diseño y desarrollo del referido sistema de planeación, se encuentra a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito de sus respectivas competencias; por un lado, de acuerdo con el 73 constitucional, corresponde al Congreso de la Unión, expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico y para la promoción de la inversión nacional y regulación de la inversión extranjera.

Por otro lado, conforme al 26, el Ejecutivo se encuentra facultado para conducir libremente la planeación nacional de desarrollo, otorgándosele un amplio margen de acción al respecto, como se desprende tanto de la Ley de Planeación como de los otros ordenamientos.

Se dice que, en el caso concreto, ambos Poderes en ejercicio de sus atribuciones y como parte de la política tributaria, estimaron necesaria la homologación del impuesto al valor agregado en todo el país, por considerar que tal acción tendría como efecto una mayor recaudación y en consecuencia se generaría un mayor crecimiento económico.

Lo anterior, en modo alguno, implica la inobservancia del principio de competitividad o la obstaculización del desarrollo nacional, pues tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, decidieron que en virtud del contexto actual, la aplicación diferenciada de la tasa del IVA, no proporciona un crecimiento económico y en su lugar deben adoptarse otras medidas para alcanzar el fin.

Así, la homologación de la tasa del IVA, se dio en el ámbito de las respectivas competencias del Poder Legislativo y Ejecutivo federales dentro de las facultades que tienen a cargo de diseñar y desarrollar el referido sistema de planeación.

Hasta aquí, lo dicho en síntesis, porque el proyecto es mucho más amplio, la contestación que se da a este concepto de invalidez referido a la competitividad y al Plan Nacional de Desarrollo. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Como lo acaba de señalar la señora Ministra, este considerando séptimo tiene dos partes: la primera, relativa a competitividad, y la segunda a planeación de desarrollo.

Coincido con lo relativo al Plan Nacional de Desarrollo. En nuestro país existió la posibilidad, en las iniciativas que se presentaron, de que éste fuera aprobado por el Congreso de la Unión y, por ende, le resultara vinculante, pero como todos recordamos en el proceso legislativo, estos elementos se suprimieron, de forma tal que tiene una vertiente obligatoria para la administración pública, pero me parece difícil entender que la tenga para el Congreso, por lo cual coincido en el resultado de este apartado B del considerando séptimo.

Sin embargo, no coincido con lo que se sostiene en el apartado relativo a competitividad. Creo que en este caso lo que nos tenemos que preguntar, es si la razón que se da incorpora el estándar de escrutinio que debe utilizar este Tribunal al analizar

las razones usadas por el legislador, es decir, volvemos al problema que señalaba muy bien el señor Ministro Pérez Dayán, del considerando quinto, el estándar de escrutinio y el modo en que debemos aplicar.

Ya me parece, señalado e inclusive reiterado, que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, estamos en la posibilidad no sólo de analizar las normas, sino el sistema impugnado mismo, esto como inclusive lo hemos contestado, a partir del comentario que hizo el señor Ministro Gutiérrez en las sesiones anteriores, y que hoy al inicio de su última exposición, la señora Ministra Luna Ramos respondió adecuadamente.

Creo que la pregunta que debemos hacernos es si el legislador justificó el cambio de las razones para generar una tasa diferenciada en un momento histórico anterior.

El veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho se estableció la Ley del Impuesto al Valor Agregado con una tasa del 6% para la zona fronteriza y del 10% para el régimen general. El veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y uno se homologaron las tasas al 10%. El veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y cinco se reformaron las tasas y se estableció de nuevo la diferenciación de 10% en la frontera y 15% como régimen general.

Esta diferenciación –y lo han mencionado varios de los compañeros– se impugnó y fue analizada por esta Suprema Corte, lo cual está plasmado en las tesis resultantes de los amparos en donde se estableció que la tasa diferenciada no viola el principio de equidad, ya que una situación particular de la región fronteriza, justificaba el fin extra fiscal de no afectar la

competitividad, se dijo expresamente en esa tesis, así como estimular el comercio nacional en esa zona.

Hay que subrayar que en el tiempo transcurrido entre esos amparos y la presente acción de inconstitucionalidad –y como también lo recordaba la señora Ministra Luna hace un rato, y lo plantearon muy claramente los promoventes en su demanda– se modificó el artículo 25 constitucional, –esto mediante reforma del cinco de junio de dos mil trece– y se estableció a la competitividad, no como un elemento de mera retórica, sino como un elemento que debe estar incorporado y debe estar satisfecho en el ejercicio que se haga por los órganos competentes de nuestro país.

En el proyecto sigo encontrando que tiene esta deficiencia, se va a volver a presentar, a mi juicio, la misma en el considerando trece, porque no se enfrenta con las razones relacionadas con la competitividad. La manera en que lo hace, me parece, con toda franqueza, muy deficiente.

Si bien es cierto en que el Instituto Mexicano de la Competitividad es un órgano muy importante, es un órgano serio, es un órgano que está contribuyendo en mucho a la discusión pública, no creo que se pueda tomar a ese instituto ni a la encuesta que realizó, como un elemento determinante de la competitividad misma.

Hasta donde pude analizar en el índice de competitividad urbana que realizó este instituto en el dos mil doce, en la ponderación de gobiernos eficientes y eficaces que le dio un 11%, consideró sólo eficacia recaudatoria, pero me parece que no introdujo el concepto que está considerando el proyecto, en el sentido de que los impuestos no son un factor o un elemento relevante de la competitividad.

¿Qué es entonces lo que se hace en el proyecto? Se dice que si bien es cierto que la Constitución define competitividad, a juicio, no creo que eso diga el informe del IMCO, pero eso es lo que dice el proyecto que dice el informe del IMCO, los impuestos no son relevantes para la competitividad; como consecuencia de eso se dice: si no son relevantes para la competitividad, no puede producirse una inconstitucionalidad por falta de análisis de la competitividad.

Creo que ni el informe del IMCO puede tener el peso que se le da en términos de que se diga que eso no tiene un efecto, pero menos me parece que se pueda considerar o extraer una razón, cuando creo que el análisis de este prestigiado instituto va por otro lado y está diciendo cosas distintas; sin embargo, éste es el elemento central del propio proyecto.

Creo, entonces, que un cambio de política pública específica en este caso el elemento de la competitividad que fue justificada en un momento y se introdujo, y esto es lo que me parece más importante, como un elemento normativo, no quiero decir otra cosa, más que estar introducido como un elemento normativo y que fue validada a través de los medios de control de constitucionalidad que nosotros mismos establecimos, y que terminó acuñando el propio concepto que definió la Suprema Corte con anterioridad, determina las razones, o determina el ejercicio que tiene que hacer el legislador para modificar esos mismos elementos.

Se dieron, insisto, razones de competitividad, creo que el Presidente de la República en su iniciativa, y creo que el Congreso de la Unión, primero en sus dictámenes y después en sus discusiones, tuvo que haber justificado por qué las condiciones de competitividad se transformaban y haberle dado a

ese elemento constitucional específico, un peso también específico.

De este modo, me parece claro, insisto, de los trabajos legislativos no se desprende absolutamente nada, esta idea del IMCO apareció en los dictámenes, no en las iniciativas, sobre ella no hubo ningún aval, ni hubo ninguna discusión, y creo sencillamente que aquí sí hay una ausencia completa de razonamientos, y eso me parece que lleva a que por el elemento de la competitividad no se pueda sustentar este caso.

Por estas razones, en este considerando séptimo, votaré en contra del proyecto, por la inconstitucionalidad, por estos elementos que acabo de señalar, de los preceptos que muy bien identificó la Ministra Luna al inicio de su exposición, y estaré de acuerdo en lo general, creo que habría otras razones mejores para decir por qué el Plan Nacional de Desarrollo no genera esta obligatoriedad al legislador, y en eso no tendría inconveniente. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Continúa la discusión.

Si no hay ninguna participación, yo lo haré de manera breve, a título personal, nada más en el sentido, participando de la propuesta esencial del proyecto, pero sí con matices en las consideraciones; definitivamente comparto lo que dice el señor Ministro Cossío, en relación con la invocación que se hace a este instituto, no para servir de referente para el fundamento, sino que no necesariamente la determinación de un diseño tributario que pretende incentivar y proteger a un sector de contribuyentes tiene que necesariamente acudir a un diseño único, a una participación única o a un instituto colegiado, etcétera, sino que

tiene que dar otro tipo, o hacer otro tipo de consideraciones como aquí se hace.

Entonces, tendría motivos de disenso con algunas consideraciones, pero coincidiendo en lo esencial con la propuesta.

Bien, tomamos votación a favor o en contra de la propuesta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra y por la inconstitucionalidad.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estoy con el sentido del proyecto, me aparto de algunas de las consideraciones señaladas en los dos aspectos, tanto en la competitividad como por el Plan de Desarrollo, pero haré voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Estoy con el sentido del proyecto, y como lo anuncié desde mi primera intervención, tengo algunas diferencias con las consideraciones.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto, por las mismas razones que fundamentaron mi voto en el considerando anterior, y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, y también reiteraré muchas de las consideraciones que expresé en el apartado anterior para dar respuesta a este rubro.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: De igual manera, estoy de acuerdo; también muchas de las razones que expresé en el considerando anterior; además, de que el estudio se basa

únicamente en el análisis de la tesis invocada en los conceptos de invalidez, y podré formular un voto concurrente proporcionando razones diversas.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También por la validez del precepto; sin embargo, sí en un voto concurrente estaré a realizar un análisis de razonabilidad. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Obligado por la votación del considerando anterior, estoy en contra de éste por su contenido, de haber sido diferente la votación anterior hubiera votado por su inoperancia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Estoy con la propuesta esencial del proyecto y en un voto concurrente expondré los motivos de disenso con algunos razonamientos del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta contenida en este considerando, con el voto en contra de algunas consideraciones de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero y Presidente Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, resultado de votación suficiente para aprobarlo. Estamos en el considerando octavo. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, señor Ministro Presidente. En el considerando octavo, también se está refiriendo a la eliminación de esta tasa del impuesto al valor agregado y aquí el criterio está referido a la razonabilidad legislativa, al principio pro persona y a la falta de fundamentación y motivación

establecida en el artículo 16 constitucional; se señalan como artículos impugnados a los que ya se habían indicado en el considerando anterior; los conceptos de invalidez van referidos a que los promoventes plantean la invalidez de la homologación de la tasa por violación al principio de razonabilidad legislativa que en su vertiente de motivación encuentra fundamento en el artículo 16, al artículo 40 del principio democrático, al artículo 49 relacionado con la división de Poderes y al artículo 134, por principio de honradez, y en su vertiente de proporcionalidad en sentido lato, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

En el proyecto se están declarando infundados estos conceptos de invalidez, en razonabilidad referida al artículo 16 constitucional, aparte de las razones que de alguna manera ya se han determinado en los considerandos anteriores, respecto de que tratándose de una situación equitativa la que se está homologando, es decir, que se trata de los mismos sujetos, la fundamentación y motivación de cualquier acto legislativo, no tiene que ser reforzada en este sentido, dice el proyecto, porque no se trata de ninguna categoría de carácter sospechoso, al establecer que son los mismos sujetos obligados.

Y por otro lado, también se determina que existe la jurisprudencia de este Pleno, en el sentido de que por fundamentación y motivación desde el punto de vista legislativo, se entiende a la necesidad que existe de que la autoridad legislativa tenga competencia y que haya una conducta que amerite ser regulada, que por estas razones no tendría por qué obligarse al legislador a que emita este tipo de razonabilidad y que en el caso concreto si hubiera alguna diferencia, no homologación, entonces estaría en obligación de justificar esa diferencia de trato en relación con una tasa distinta, pero que en este caso no es así; entonces que por

estas razones no tendría por qué establecerse violación al artículo 16.

También se está violentando el derecho de propiedad y se hace un análisis del artículo 27 constitucional, donde se dice cómo opera la propiedad en nuestro país, cuáles son los lineamientos que en este sentido nos da el artículo 27 constitucional; y además, también se hace un análisis en relación con los principios de retroactividad, si tratándose de un derecho de propiedad, debiera o no haberse respetado este principio de retroactividad; y bueno, el proyecto una vez que analiza esta situación llega a la conclusión de que no se está limitando ni quitando la propiedad de nadie, sino simple y sencillamente se está estableciendo una tasa general en toda la República y que la teoría de los derechos adquiridos es inaplicable, desde luego, a la materia fiscal.

Por lo que se refiere, tampoco es posible analizar la falta de proporcionalidad de las normas impugnadas desde una perspectiva de derechos humanos, por tratarse de un parámetro de control para analizar la legitimidad de cualquier restricción impuesta a los mismos, aspecto que no se actualiza en el caso concreto sin que resulte por tanto aplicable la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Canese vs Paraguay, ni los criterios sostenidos por esta Suprema Corte citados por los accionantes que abordan el principio de proporcionalidad desde esta perspectiva, pues más bien, deberá verificarse si las normas impugnadas cumplen o no con el principio de proporcionalidad tributaria que tiene naturaleza e implicaciones totalmente diferentes.

Por otro lado, tampoco es posible determinar la inconstitucionalidad de las normas reclamadas, en atención a los

motivos que presentó el legislador en relación con el artículo 31, fracción IV, porque ya se habían analizado, cuando menos la equidad en los anteriores considerandos; y en cuanto a los artículos 40 y 49, finalmente son artículos de postulación prácticamente estructural del Estado Mexicano, con los cuales no guarda relación alguna la determinación impositiva.

Y por último, en relación con la razonabilidad legislativa, no resulta aplicable el principio de honradez al que se refiere el artículo 134 de la Constitución que establece directrices claras e ineludibles para los órganos de gobierno respecto de la utilización y administración de los recursos públicos, que tienen a los gobernados como fuente de origen y destino final, más no para las normas que emiten los órganos legislativos, cuya validez se determina a partir de su adecuación con el texto constitucional, y en modo alguno implica la administración de recursos económicos, pues sólo se da cuando, partiendo de lo previsto en las normas, se emplean esos recursos; en este caso estamos en la situación de una recaudación de carácter impositivo; por tanto, resultan inaplicables las cuestiones legislativas, los requisitos constitucionales previstos para el ejercicio del gasto público, pues exigen reglas particulares, tanto formales como materiales que deben observarse, para la creación de leyes, por lo que de ninguna manera es posible transpolar principios constitucionales aplicables a otras materias, sin que sea óbice que en el caso se impugnen normas derivadas de una reforma fiscal, dado que el establecimiento de los elementos esenciales del tributo, no implica la regulación del manejo de recursos públicos, sino por el contrario, los medios para su obtención.

Hasta aquí, señor Ministro Presidente, esta parte del proyecto del señor Ministro Valls Hernández, que se refiere a la contestación de estos argumentos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Luna Ramos. Está a la consideración. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. De manera muy breve. En el considerando sexto se hizo un análisis de razonabilidad aplicado a determinados elementos de equidad; en el séptimo, competitividad y Plan Nacional; en este octavo se vuelve a aplicar el de razonabilidad; esto creo que, para quienes como el caso mío y el señor Ministro Pérez Dayán, hemos tenido una votación en contra, es importante simplemente hacer una aclaración —o al menos yo, para mí la hago—

La razonabilidad se pudo haber analizado como una unidad, el proyecto tomó la decisión, muy legítima y muy correcta, desde algún punto de vista, de dividir la aplicación de la razonabilidad, en tres temas distintos.

Eso lleva, entonces, a ser selectivo sobre lo que uno considera razonable o no, dependiendo del tema.

Insisto, en el sexto y en este octavo, considero que la forma en la que se está aplicando, resulta razonable, aun cuando no coincida con muchas de las razones; sin embargo, en el sexto, específicamente en el tema de competitividad, creo que ahí sí hay una diferencia fundamental; simplemente lo explico para que no dé yo la impresión de que, a pesar de estar frente al tema de razonabilidad, estoy teniendo una variación de criterio. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Continúa a discusión.

Si no hay alguna participación, tomamos votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto, pero no por las razones dadas.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También estoy con el proyecto, también me aparto de algunas de las razones, porque considero que no es el juzgador el que, en un momento dado, tiene que determinar la razonabilidad de estos preceptos, cuando en la parte anterior del proyecto se ha dicho que el propio legislador, en el caso de que exista una homologación, en donde no haya trato diferenciado para sujetos iguales, no tiene la obligación de justificar.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto, en los términos de las argumentaciones que di, para manifestarme a favor, en los anteriores.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto, con fundamento en los argumentos y las razones que expresé en los considerandos anteriores, y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, con algunas salvedades.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto, con adiciones que formularé en voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también estoy a favor del proyecto y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra, en los términos en que voté el considerando anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Por el proyecto, con salvedades.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de nueve votos a favor del sentido del proyecto en este considerando, con el voto en contra de todas las consideraciones del señor Ministro Cossío Díaz; en contra de algunas de las consideraciones de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales; y con precisiones y salvedades por parte de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza. Anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario.

Suficiente el resultado de la votación para aprobar el considerando con las salvedades y propuestas de votos que han hecho las señoras y señores ministros.

Señoras y señores Ministros, hemos llegado al considerando octavo, agotando los temas relativos al impuesto al valor agregado, la limitación de la tasa en zona fronteriza; entramos al considerando noveno, el impuesto sobre la renta, eliminación del régimen de pequeños contribuyentes que empezaremos a discutir en la próxima sesión, a la cual los convoco el próximo lunes, a la misma hora, en este lugar. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)