

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 18 DE NOVIEMBRE DE 2010.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
13/2008	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Director del Diario Oficial, demandando la invalidez del Decreto que reforma, adiciona, deroga y abroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, concretamente el artículo primero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA).</p>	<p>3 A 55</p> <p>EN LISTA</p>

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
18 DE NOVIEMBRE DE 2010.**

ASISTENCIA:

**PRESIDENTE EN
FUNCIONES: SEÑOR MINISTRO:
JUAN N. SILVA MEZA.**

SEÑORES MINISTROS:

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS)

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES JUAN N.
SILVA MEZA:** Se abre la sesión.

Señoras y señores Ministros, el Ministro Presidente don Guillermo Ortiz Mayagoitia, me pide inicie la sesión en tanto que él se encuentra en el desempeño de una comisión oficial, inherente a su representación en el Poder Legislativo, Cámara de Senadores, él con posterioridad llegará a integrarse a la misma.

De esta suerte, en función de orden de Decanato asumo la Presidencia para iniciar y abrir esta sesión. Sírvase dar cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento veinte, ordinaria, celebrada el martes dieciséis de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Está a su consideración el acta.

Si no hay observaciones, consulto a ustedes si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA EN FORMA ECONÓMICA.**

Tome nota señor secretario. Continúe dando cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL
13/2008. PROMOVIDA POR EL JEFE
DE GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL, EN CONTRA DE LOS
PODERES LEGISLATIVO Y
EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, y conforme a los puntos resolutive s a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señoras y señores Ministros, recuerdo a ustedes que en la última sesión iniciamos la discusión del Considerando Sexto de este proyecto que nos presenta, si bien no por él o por su ponencia confeccionado, el señor Ministro Arturo Zaldívar, aborda el tema de fondo que inicia en el Considerando Sexto; después, y esto para efecto de contextualizar la sesión del día de hoy, después de discutir ampliamente frente a una duda presentada por el señor Ministro Cossío respecto de la pertinencia o no de que el análisis de constitucionalidad se hiciera tomando los parámetros que en materia tributaria rige el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución, se inicia un debate donde finalmente se coincide en que no es materia tributaria, que el proyecto solamente toma como referente el artículo 31 constitucional, en su fracción IV.

Sin embargo, y como bien señaló el ponente en esa ocasión, no obstante que el proyecto reconoce y así lo establece, lo observó el Ministro Luis María Aguilar en la última parte del Considerando Quinto, del proyecto, de que no se trata de materia tributaria el tema

de la coordinación fiscal y esta distribución de participaciones, en fin, todos los temas inherentes; no obstante, nos recordaba el Ministro ponente, en el proyecto se toman como base dos parámetros constitucionales, los principios constitucionales que rigen la materia tributaria.

Abierto el debate, nos estacionamos en una situación de presentar por parte del ponente, a petición expresa de su insistencia, un ejercicio con una nueva metodología, independientemente de que en el desarrollo de la sesión el debate se centraba respecto de si era tema de una nueva metodología o si era un problema de esencia.

Si esto era así, y sin embargo se accedió por el Tribunal Pleno a la petición del señor Ministro ponente, quien se comprometió a presentar, como cumplió y lo hizo, una propuesta, un ejercicio con una metodología que nos desentrañara si existen parámetros de constitucionalidad aplicables al hacer un análisis del sistema de coordinación fiscal.

De esta suerte, contextualizada la discusión de este día. Está a su consideración. Doy la palabra al señor Ministro ponente don Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Muchas gracias señor Presidente.

En efecto, como usted ha referido, en la sesión pasada algunos de nosotros votamos en la minoría en el sentido de que el Congreso de la Unión, no tenía facultades para emitir una Ley de Coordinación Fiscal, en el tema que nos ocupa, pero no obstante, obligados como estamos por el voto de la mayoría, continuamos con la discusión, y efectivamente, se trabó la posibilidad de avance,

toda vez que el proyecto que presenté a su consideración, aunque no elaborado por mi ponencia, realizaba todo el análisis de los conceptos de invalidez sobre la base del artículo 31, fracción IV, que decidimos que no era el aplicable, el correcto, para poder desentrañar esta situación; de tal manera, que solicité a este Honorable Pleno tener la posibilidad de presentar una propuesta metodológica, que nos permitiera estudiar, analizar desde otra perspectiva la problemática planteada, y esto es lo que se contiene en el documento que se circuló oportunamente, con el apoyo de la Secretaría General, a todos ustedes.

Quiero, antes que nada, advertir que este documento lo entiendo como un documento de trabajo que nos sirva como guía metodológica, que dista mucho de ser acabado, y por supuesto, tampoco quiere decir que contenga todo lo que debe contener, ni mucho menos, que lo que contiene no sea susceptible de modificarse, o incluso de eliminarse; con el tiempo con el que conté, traté de hacer un esfuerzo de presentar esta guía y espero que sea de utilidad para poder resolver el problema que nos ocupa.

Lo que se propone en este documento, que brevemente voy a referir, es incluir un considerando en el cual se realice un marco teórico en torno a los principios constitucionales que deben regir la Ley de Coordinación Fiscal; obviamente, toda vez que nuestra Constitución no prevé una facultad expresa para que el Congreso legisle en esta materia, sino que hemos llegado a esta conclusión, el Tribunal Pleno, a través de un esfuerzo interpretativo que en mucho se ha anclado en una facultad implícita, en otro sentido, se decía en el 116, fracción VII, pero de hecho no hay una facultad que nosotros podamos establecer con claridad, que el Constituyente previó todo un sistema de coordinación; entonces, es lógico que no encontremos en la propia Constitución principios constitucionales que de manera expresa se refieran a los elementos que debe tener la Ley de Coordinación Fiscal, y ante esta situación, teníamos dos

alternativas: Una. Buscar estos principios de acuerdo a los distintos principios que la Constitución prevé en materia de coordinación fiscal para los tributos especiales de la fracción XXIX del 73, y algunos otros principios del capítulo económico que rigen la intervención del Estado en la vida económica, o decidir que esta actividad del Congreso no está sujeta a ningún principio; yo me inclino por lo primero, porque lo segundo, podría llegarse a pensar que es una facultad realmente ilimitada que tiene el Congreso, que la puede dotar de cualquier contenido, e incluso que este contenido pudiera ser arbitrario. Creo que la Constitución no establece, ni facultades ilimitadas, ni mucho menos establece la posibilidad del ejercicio de facultades arbitrarias, todas las atribuciones de los órganos del Estado, tienen que estar ceñidas por ciertos principios constitucionales.

Otro problema diferente es: ¿Cuáles de estos principios y hasta dónde son o no justiciables por el órgano de control constitucional, en este caso la Suprema Corte?

Con este preámbulo, cuáles son aquellos principios que de entrada someto a la consideración de ustedes, entendiendo -reitero- que puede haber otros y que incluso los que planteo, pueden ser muy opinables.

El primero es el de proporcionalidad distributiva, recuerdo a ustedes que esta fue una propuesta, desde la sesión pasada el señor Ministro Fernando Franco, yo en un principio señalé pues cierta resistencia, pero al haber estudiado de una manera integral el tema me convenzo que sí es un principio que puede extraerse de esta fracción XXIX del 73, sobre todo cuando ya este Tribunal Pleno, por mayoría, ha decidido que la coordinación fiscal debe de incluir la fracción VII, la XXIX y la XXX del 73; consecuentemente, si nosotros entendemos que la coordinación fiscal puede referirse a cualquier tipo de tributo, me parece que es importante que esta coordinación

tenga un elemento mínimo de proporcionalidad, y esta proporcionalidad, que viene a ser un principio resarcitorio tiene que ver con la relación entre lo que una entidad federativa contribuye a la recaudación general y lo que recibe por vía de participaciones.

Hay que tener presente que esta no tiene que ser una proporcionalidad exacta, porque existen otros principios constitucionales que ayudan a modular y de alguna manera a articular este primer principio.

El segundo principio es el de redistribución de la riqueza, en mi opinión, este principio deriva del capítulo económico de la Constitución, básicamente los artículos 25, 26 y 27, en donde se habla como una finalidad de la actividad económica y particularmente del desarrollo económico del Estado y de la planeación, una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Recordemos que algunos de nosotros decíamos en la sesión pasada, que el capítulo económico no otorga atribuciones o facultades; el capítulo económico establece finalidades, principios que deben desarrollar las atribuciones de los órganos del Estado o mejor dicho que los órganos del Estado deben tener en cuenta cuando desarrollan las atribuciones y facultades que les otorgan otros artículos de la Constitución que les da esta atribución de manera expresa; de tal manera, que si la redistribución de la riqueza es un principio rector esencial de la actividad estatal en materia económica, de conformidad con los preceptos que ha aludido, me parece que la coordinación fiscal debe insertarse en esta misma lógica, de tal suerte que tiene posibilidades, facultades el Congreso de adoptar mecanismos que corrijan desequilibrios económicos en las entidades federativas a través de las participaciones federales que en este tema nos parece que es un instrumento natural y además de mucha efectividad; de tal suerte, que el legislador

ordinario para distribuir las participaciones federales entre las entidades, debe guardar no solamente o tener en cuenta no solamente la relación de la aportación de las entidades o la sinergia recaudatoria; es decir, la proporcionalidad distributiva, sino también debe hacerlo conforme a criterios de redistribución de riqueza, lo que podemos conocer como principio solidario, entonces el principio resarcitorio y el principio solidario, la proporcionalidad y la redistribución deben ser dos principios que el legislador ordinario debe combinar y debe tener en cuenta cuando realiza esta actividad de coordinar fiscalmente las participaciones federales; de tal manera que aquí no podemos nosotros hablar de que hay una fórmula exacta o hay una sola forma correcta, el Congreso tienen la posibilidad de buscar un balance adecuado entre resarcitorio y redistributorio. Estos serían para mí los principios.

Ahora, segundo problema, suponiendo que este Tribunal Pleno acepte que estos principios deben regir la actividad del Congreso de la Unión en esta materia, y quizás algunos otros que ustedes tengan en mente; el segundo problema es ¿Cómo debe hacerse este análisis, si es que puede hacerse, por parte de esta Suprema Corte? A mí me parece que el método interpretativo que debe utilizar esta Suprema Corte es el de razonabilidad. Debe analizar no a detalle si se cumple con estos principios sino debe analizar si sí de entrada, en principio, parece razonable la configuración que establece el legislador. Debe ser un test de racionalidad laxo ¿Por qué? porque no involucra de manera directa derechos fundamentales, y además tendría que ver con políticas públicas que algunos de nosotros ya manifestamos en la sesión pasada, y parece que hubo un consenso más o menos amplio en el sentido de que no son justiciables.

Básicamente ¿Cuál es el tope? El tope yo lo entendería que es simplemente el que no parezca arbitraria la postura. Si una postura

realmente es arbitraria bien porque alguno de los dos principios de plano no está contemplado, o bien sea porque es tan absurdo que llega a ser el contemplarlo mera retórica, porque realmente no se está cumpliendo con uno de ellos, pero en un análisis –reitero– muy general y que no nos autoriza –según yo entiendo– a analizar, a estudiar con detalle si las fórmulas, en particular el resultado de ellas, es el más conveniente, es el más adecuado, porque –reitero– esto queda en el marco de las opciones constitucionalmente válidas de políticas públicas del Congreso de la Unión. De tal manera que – en mi opinión– las fórmulas que se contienen en la Ley de Coordinación Fiscal desde este análisis laxo de razonabilidad, me parece que cumplen con los principios y son razonables porque tiene una finalidad constitucionalmente válida y se lleva a cabo a través de un medio que también es el idóneo, y se busca con las fórmulas; por un lado, tomar en cuenta el principio de proporcionalidad retributiva toda vez que se considera lo que cada entidad aporta; y por el otro lado, el principio también de distribución o solidario porque se toma en cuenta el elemento poblacional, y además que como ustedes saben se establecen fondos complementarios a las entidades federativas. De tal suerte que –en mi opinión–, salvo la mejor decisión de ustedes, creo que sí hay ciertos principios, que estos principios sí son justiciables, pero solamente a través de un test de razonabilidad amplio y que a través de este test de razonabilidad amplio los conceptos de invalidez son infundados porque las fórmulas a este nivel de análisis, que creo que no podemos llegar a otro, cumplen suficientemente con el marco constitucional; de tal manera que –en mi opinión– una vez aceptada la competencia por este Tribunal Pleno, me parece que los conceptos de invalidez son infundados y lo que procedería en su caso es declarar la validez de las normas impugnadas, y en su momento, si es que esa es la decisión de este Tribunal Pleno, en el engrose tomar en consideración, pues este marco conceptual con todo lo que ustedes consideren que debe

agregarse o que debe quitarse para quizás de esta manera poder arribar a una solución ya definitiva en este tema.

Esta es la propuesta, gracias por su atención. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor Ministro Zaldívar. Tiene la palabra el señor Ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. En primer lugar quiero felicitar y agradecer al Ministro Zaldívar el documento que en tan poco tiempo tuvo la oportunidad de confeccionar. Realmente un tema de este tamaño para tener prácticamente cuarenta y ocho horas o menos de tiempo en el que nos lo distribuyeron, creo que es un ejercicio muy importante, y como él lo decía, más que una solución completa es un elemento para la discusión. Debo decir que no coincido prácticamente en nada de estos elementos y por diversas razones, voy a tratar de explicar por qué. En primer lugar, y en el mismo orden en que el Ministro Zaldívar lo planteaba, está el tema de lo que él llama proporcionalidad tributaria y lo establece como un elemento derivado de la fracción XXIX del artículo 73.

En la parte que nos interesa, viene una competencia del Congreso de la Unión para establecer contribuciones, dice el punto 5. Especiales sobre: –Y les recuerdo a todos, lo conocemos muy bien, pero simplemente para sustentar mi argumentación– Energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Y aquí viene la parte relevante en este caso, “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine”. Creo que aquí hay un acotamiento central a estos impuestos especiales, no a otros elementos, ni me parece que pueda ser traspolable esta condición de proporcionalidad a todo el sistema de coordinación fiscal, sino única y exclusivamente debe quedar constreñido a los impuestos especiales.

Lo que el señor Ministro Zaldívar nos dice en su documento es que esta proporción debe entenderse, y cito: “como alguna medida de relación entre lo que una entidad federativa contribuya a la recaudación federal, y lo que recibe por vía de participaciones”. Estos elementos de estos impuestos especiales, como saben ustedes están circunscritos al artículo 3-A de la Ley de Coordinación, en los que en las fracciones I y II, y segundo párrafo se dice: “Que se participará a las entidades federativas, fracción I, y cito: “El 20% de la recaudación si se trata de cervezas, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, y bebidas alcohólicas. Y II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados”. Y aquí viene la fórmula de participación: “Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa”.

Creo entonces, primero, que conceptualmente no podemos extender un tema circunscrito a los impuestos especiales que son de la fuente exclusiva de la Federación, para generar una tabla de proporcionalidad o un principio de proporcionalidad hacia todo el sistema de coordinación fiscal, primer elemento. Segundo, a mí me parece que definir nosotros cuál es la medida de relación entre lo que la entidad federativa contribuye a la recaudación, y lo que recibe por vía de participaciones, pues es realmente una situación que nosotros mismos estamos construyendo sin tener un elemento

o un fundamento constitucional. Creo que este es un asunto importante. Como ven ustedes la determinación que tomó el legislador es completamente distinta, aquí lo que está diciendo es que es el porcentaje de enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, lo que conceptualmente es bien distinto.

Entonces, ¿por qué la fórmula que nosotros estamos estableciendo ahora entre lo que la entidad federativa contribuye y lo que recibe por estas participaciones tendría que ser la adecuada? Es más, me parece que esta fórmula que se nos propone no guarda relación con la característica de los impuestos especiales. Que una entidad federativa recaude mucho, ¿por qué le habría de significar a esa entidad federativa una mayor participación de esos impuestos federales? Creo que ahí no le encuentro esta situación, salvo que estemos presuponiendo la condición de una actividad económica general.

Creo que aquí hay un tema –insisto– que primero, la extrapolación de un criterio preciso de impuestos especiales a toda la legislación, yo no lo encuentro; de cualquier forma esto nos resolvería el tema del artículo 3-A, pero me parece que no nos llevaría más lejos. En segundo lugar está el problema de la sustentación en los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución. Suena bien en principio decir que hay un principio resarcitorio y un principio solidario, pero me parece que en la forma en la que se está estableciendo lo único que estamos haciendo es copiar lo que ya son las fórmulas o los criterios de distribución de la Ley de Coordinación, sin generar mayores elementos.

¿Por qué tendría que ser resarcitorio que se le pagara a un Estado en relación a los montos de recaudación renunciados? Primero, éste me parece que es un asunto que lo estamos nosotros construyendo a partir de una interpretación muy libre. ¿Es

resarcitorio que por montos de recaudación renunciados lo estemos estableciendo? Suena muy justo, creo que es un buen principio. ¿Pero de qué parte de la Constitución podemos extraer realmente esta situación?

Y segundo, y todavía tengo más problemas en esto, en el principio que se llama de solidaridad. ¿Por qué es la población un criterio definitivo? Creo que hay otros muchos elementos que no tienen que ver con población en términos numéricos, tienen que ver con población, con ingresos, con distribución, y tantas cosas con las que hoy se miden los efectos de la distribución del ingreso; entonces, en ese mismo sentido, simplemente decir que le vamos a compensar aquello que dejó de recaudar como un elemento que lo extraemos de la Constitución, me cuesta mucho trabajo. Y dos. ¿Que le vamos a participar en relación del tamaño de su población? Me cuesta también mucho trabajo porque no siempre los tamaños de poblaciones son indicativos de otros elementos que eventualmente se pudieran llevar a cabo.

Y finalmente, en términos de lo que se nos plantea en el documento, decir que esto tiene, o que vamos a entronizar un test de razonabilidad, también a mí me cuesta mucho trabajo. ¿Por qué razón? Los test de razonabilidad hemos establecido tres etapas: Primera, la finalidad constitucionalmente válida; segunda, la relación medio a fin; y tercera, el que estemos frente a una solución menos o más gravosa. Creo que aquí hay problemas de verdad muy complicados en este mismo sentido.

La finalidad constitucionalmente válida se está tomando simplemente como que hay un parámetro constitucional para lograr una más justa distribución de la riqueza, y eso insisto, tiene tantas formas y tantas modalidades de desarrollo que no necesariamente tendría que pasar por la condición resarcitoria, porque hay formas mucho más eficientes de redistribuir el ingreso que por un elemento

resarcitorio, puede ser ésta una forma de justicia mucho más sustantiva, pero no necesariamente pasa por lo resarcitorio; y segundo lugar, bueno, pero se podría aceptar, aunque insisto, hay muchos problemas.

Segundo. ¿Cuál es la relación medio a fin? ¿Qué es lo que efectivamente queremos lograr? ¿Una mejor distribución de la riqueza? ¿Por qué sería en esa relación medio a fin mantener un criterio resarcitorio y un criterio de solidaridad? Esta forma de mantener –o insisto– de garantizar esta misma relación medio a fin, si lo que queremos es mejorar, o quisiéramos mejorar la condición de mejor distribución de la riqueza, a lo mejor lo resarcitorio no es necesariamente lo más eficiente en este sentido.

Y en tercer lugar, el elemento de la solución menos gravosa. Aquí creo que pasa un problema muy importante, que esta solución –y lo decía muy bien el Ministro Zaldívar– está construida básicamente para derechos fundamentales, y ahí sí se entiende que la solución sea la menos gravosa porque estamos tratando de afectar lo menos posible la configuración de esos derechos fundamentales, pero aquí utilizar ese elemento me parece que es inadecuado porque justamente estamos ante una acción de carácter positivo y no una acción restrictiva por parte del Estado.

Creo entonces que si lo que queremos buscar es un elemento de que estas soluciones –la resarcitoria y la solidaria, a partir de montos de recaudación renunciados y población– sean las menos gravosas, de verdad creo que tendríamos que meternos mucho más a fondo, a saber si esos elementos resarcitorios y solidarios constituyen una adecuada distribución de la riqueza.

Termino esta primera intervención con lo siguiente: De verdad, habiendo establecido con otros Ministros –con la Ministra Sánchez Cordero y el Ministro Zaldívar– que no existe una competencia

federal para emitir la ley, me resulta también muy complicado entender que hay elementos materiales en la Constitución que ordenen o determinen la manera en que el legislador va a establecer los criterios sustantivos.

Sé que estoy obligado por la votación, pero creo que estamos ya ante una cuestión diferente. Obligado por la votación no encuentro cuáles pueden ser estos elementos materiales, me parece que estamos ante una condición de una configuración muy amplia por parte del legislador para efectos de resolver estos casos; y por otro lado, me parece que sí necesitaríamos algunos elementos sustantivos para saber si los elementos resarcitorios, los elementos de solidaridad, efectivamente generan una más adecuada distribución de la riqueza para podernos comprometer con dos criterios tan pesados y decir que por ese tamiz tiene que pasar el modelo de coordinación fiscal en nuestro país.

Creo que en esto hay una libre configuración y que se pueden generar condiciones de inconstitucionalidad por otros elementos pero no por unas derivaciones de funciones muy generales, muy abiertas que tiene un Estado nacional sin competencias para poder llevar a cabo estas mismas actividades.

Por esas razones, hasta ahora estaré en contra de esta propuesta, que insisto, me parece muy importante en sus términos porque permite una discusión seria y sobre todo por el tiempo tan breve que le confirió este Tribunal Pleno al Ministro ponente para que nos presentara su estudio. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor Ministro, tiene la palabra el Ministro Zaldívar para aclaraciones, enseguida el Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, no voy a referirme ahora a dar contestación a las muy interesantes objeciones que plantea el Ministro Cossío, simplemente quiero hacer dos comentarios metodológicos que me parecen importantes.

Lo primero es que antes de la votación que nos obliga yo hubiera suscrito completamente lo que dijo el Ministro Cossío, pero la fracción XXIX del 73, se señaló junto con la VII y la XXX por la mayoría, como los fundamentos de la coordinación fiscal.

Consecuentemente, este principio una vez decidido así por el Pleno, pues esa fracción se tiene que aplicar a todo; segunda cuestión, también para efecto de cuando los señores Ministros fijen sus posturas, en ninguna parte del documento se habla de la decisión menos gravosa, se habla de un test de razonabilidad, amplio, finalidad constitucionalmente válida y un método idóneo como tope la arbitrariedad exclusivamente, libertad de configuración, pero con ciertos principios constitucionales.

Esa es la propuesta, entiendo que como tal puede ser discutible, pero sí creo que metodológicamente es importante tomar en cuenta estas dos cuestiones. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor Ministro Zaldívar. Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente, creo que la discusión que se estaba ya empezando a dar en los argumentos del señor Ministro Cossío, me hace ver, precisamente, que no podemos, ni debemos meternos en el tema de cómo está determinado por el legislador, las proporciones que se van a aplicar a cada una de las entidades participantes en el sistema de coordinación.

En primer lugar, estoy de acuerdo con el Ministro Zaldívar, en lo que acaba de decir, que los preceptos constitucionales que se citaron, está también el 73, fracción XXIX, que si bien se refiere al sistema no es el determinante únicamente y que para mí se refieren a caso específico, como dijo el Ministro Cossío, a los temas específicos a los que se refiere esta disposición y por lo tanto a los impuestos o contribuciones definidas en esta circunstancia, si bien es parte de esto, específicamente éste ni siquiera da libertad, aquí obliga en los términos de la redacción de la fracción a que se dé participación a las entidades, y así lo dice: Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones.

De tal manera, que aunque forma parte del sistema todo, no es el único y por lo tanto no es el que solamente configura este sistema de coordinación fiscal.

Por otro lado, para mí, creo que la determinación fundamental es que ya se tomó votación, y estoy de acuerdo con eso, que el Congreso tiene las facultades para legislar en esta materia, insisto, para legislar en la forma en que ha de operar la coordinación fiscal, no la forma en que se tiene que acceder a ella, esa es una cuestión voluntaria de las entidades, de unirse o no a la coordinación, me parece entonces que la forma operativa que determina la ley ya forma parte de la facultad del Congreso con la libertad de configuración que le corresponde; y pudiera estar de acuerdo en que en esta libertad de configuración rige el principio de razonabilidad desde luego; tiene que haber un principio de razonabilidad que no puede ser, de ninguna manera podríamos aprobar una facultad arbitraria del legislador para determinar de manera totalmente sin sentido ni razón, cuál es la forma en que se va a hacer la distribución u operación del sistema de coordinación fiscal.

Inclusive, respecto de este principio de razonabilidad en una resolución que encontré, que fue ponencia del Ministro Franco, en julio de dos mil ocho, hay un criterio aquí muy interesante, ilustrativo, que dice: “Los criterios de razonabilidad constituyen un parámetro para el control del poder que tiene su razón de ser en el concepto mismo de Estado de derecho o imperio del derecho, que tiene como una de sus aspiraciones principales, someter el poder al derecho. Si bien el legislador ordinario federal tiene la potestad para configurar legislativamente las formas específicas de la intervención, en este caso de los partidos políticos en el proceso el ejercicio de tal potestad está sujeto a criterios de razonabilidad como parámetros para la actuación del poder público”.

En este concepto estoy totalmente de acuerdo; y pudiéramos aplicarlo a esta cuestión dentro de un margen de razonabilidad y de libertad configurativa del Poder Legislativo para el sistema de coordinación fiscal.

A mi entender creo, y me quedaría simple y sencillamente con la afirmación de que tratándose de una política pública que compete precisamente al legislador ordinario, y que conforme a las normas constitucionales tiene la libertad de configurarla, hasta ahí estaría la decisión sustentante de la facultad del Congreso de la Unión, y no me metería —no obstante que estoy de acuerdo con el principio de razonabilidad— a analizar la razonabilidad de esto ¿por qué? Porque nos lleva inevitablemente al estudio de las fórmulas; de las fórmulas en que se hizo esta distribución; y el estudio de estas fórmulas nos lleva a dos problemas que entiendo: Primero, a que veamos y entendamos las fórmulas sin una prueba pericial que nos lo explique y que necesitaría —al menos yo— para poder saber cuáles son realmente los contenidos de esas fórmulas más allá de los argumentos de las partes que al respecto lo han hecho.

Y segundo, que entonces nos podría llevar al riesgo de que queramos sustituirnos en el legislador ordinario en la determinación de una política pública respecto de la forma de distribución de la coordinación fiscal, de los productos que resultan de la coordinación fiscal; lo cual, de ninguna manera estaría de acuerdo que como Tribunal, pudiéramos sustituirnos ahí, y menos si estamos reconociendo que el legislador tiene la libertad de configuración.

Por eso, para mí sería más que suficiente con determinar que el Congreso tiene la facultad y que tiene la libertad de configuración de establecer una política pública, conforme a lo que considere el legislador, que por su propia integración ya representa los intereses, incluso de los Estados y de las personas de este país.

Y finalmente, como se ha repetido en otras sesiones; y finalmente en un sistema en el que pueden adherirse voluntariamente las entidades y dejar de hacerlo si así lo consideran. Hasta aquí mi participación señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor Ministro. Señor Ministros Franco, después el Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente.

Señoras y señores Ministros, lo primero que quiero es sumarme al agradecimiento y felicitación, porque realmente presentarnos un marco de referencia en tan poco tiempo es muy complicado; sobre todo —y quiero resaltar esto— en el contexto en que el Ministro Zaldívar se comprometió a hacer un esfuerzo para traernos esto.

Quiero recordarles que en la sesión anterior discutimos el tema y votamos exclusivamente lo que se refería a la facultad del Congreso de la Unión; y la mayoría nos inclinamos porque sí tenía una facultad. De ahí la discusión cursó hacia si esa facultad podía ser

“libérrima”, déjenme usar esta expresión, o si la Constitución podía imponerle al legislador federal en este caso, ciertos principios, reglas o bases a las cuales debería someterse, para poder legislar en la materia, que viene a ser un sistema de coordinación fiscal en esencia.

De ahí surgió el problema de si había principios y yo manifesté mi opinión –que ahora voy a retomar–, pero me parece que es muy importante tener presente esto, por qué, porque finalmente en este contexto se está dando esta discusión.

Desde el punto de vista metodológico, el Ministro Zaldívar planteó algo que se ha perdido desde su inicio que es, si debe haber la decisión sobre si hay principios constitucionales que rigen esta materia o no, si el Pleno se inclina –lo dijo muy claro– porque sí hay principios, entonces él ha identificado este marco de referencia que nos presenta como un documento de trabajo, quizás una primera decisión debería ser cuál es la posición de este Pleno en relación a si debemos considerar que hay principios constitucionales a los cuales se debe sujetar el Congreso, para legislar en materia de coordinación fiscal.

Ahora, me voy a referir ya a mi posicionamiento. Vengo básicamente de acuerdo con el planteamiento que nos formula el Ministro Zaldívar y siendo congruente con lo que expresé, pero también tengo diferencias por la posición que adopté y que sigo sosteniendo.

Dije en mi intervención, para fijar mi voto a favor de la facultad del Congreso, que teníamos que hacer un análisis sistemático de la Constitución y no podíamos ver aisladamente un solo precepto, y referí que en mi opinión, básicamente, esto está contenido en los artículos 25, 26, 27, 28, 73 en las fracciones que se han señalado,

pero muy importante para mí, en la fracción VII del artículo 116 constitucional, que sigo sosteniendo, es un fundamento explícito de la facultad; y también referí el artículo 126 como un sistema de ingresos y egresos que rigen en toda esta materia, porque si no, no se podría dar el sistema de coordinación fiscal.

A la luz de esto, yo sí encuentro y así lo dije, que podemos encontrar ciertos principios que rigen y por qué; y me parece que esto es de la mayor importancia, y yo podría estar de acuerdo en lo que mencionó, entiendo, el Ministro Cossío, es a lo que se refería, que si estamos de acuerdo en que hay principios que rigen esta materia, quizá deberíamos darnos un espacio para identificar cuáles deben ser y cómo deben ser tratados, pero es un segundo aspecto. Yo señalé –y lo vuelvo a ratificar– que en mi opinión podemos derivar un principio de proporcionalidad de la fracción XXIX, del artículo 73, porque rige a las participaciones, sí, son efectivamente sobre participaciones que derivan de impuestos que sólo cobra de manera exclusiva la Federación, pero son participaciones.

El sistema de coordinación y como lo dije, por federalismo cooperativo, implica que se sustituye la voluntad de las partes por esa decisión constitucional que lo permite, a la distribución de competencias constitucionales, y llegan a un acuerdo para determinar cómo se van a ejercer esas competencias; los Estados ceden en favor de la Federación su facultad de cobrar ciertos impuestos, y la Federación a su vez, se hace cargo del cobro y después de la distribución a través, estamos hablando de participaciones, no de aportaciones que tienen un carácter diferente, por qué, porque eso le correspondería a las entidades, siendo imposible determinar a través de un mecanismo preciso, una distribución pura y directa de esa distribución es que se crean las fórmulas, y por eso sí creo que hay principios que rigen al sistema y después bases para una fórmula.

Entonces, creo que tratándose de participaciones rige ese principio de proporcionalidad en términos generales y debe aplicarse.

En segundo lugar, sí creo, y por eso decía que es esencial ver el contexto de los artículos, que sí hay un principio de redistribución.

Los artículos 25 y 26 no se refieren al gobierno federal, se refieren al Estado mexicano. Consecuentemente, si hemos considerado, por lo menos ha sido mi posición, que la Constitución es una norma, le tenemos que dar un sentido normativo a esto. El artículo 25 dice: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

Está vinculado directamente con el 26, que señala: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación”. Y después establece reglas para la planeación.

Consecuentemente, –en mi opinión– de aquí sí podemos extraer ciertos principios que rigen todo esto y que no podemos abstraer

por más que se trate de un caso concreto, como es el sistema de coordinación fiscal estos principios.

Consecuentemente, sí creo que podemos extraer un principio de proporcionalidad, un principio de redistribución y conforme a la Constitución, yo diría un principio de equidad, que después se desdoblará en la fórmula buscando fines resarcitorios y solidarios porque es la única forma, o no es la única forma, me corrijo, tiene razón el Ministro Cossío, puede haber otras, es una forma razonable para lograr lo que se establece como un marco normativo para el Estado mexicano que involucra a todos los actores, en este caso, el contexto es el de la coordinación fiscal, que es un instrumento fundamental de redistribución, de ser resarcitorio y solidario, ¿por qué? porque por un lado resarce a las entidades federativas de lo que están dejando de cobrar, pero por el otro lado, también es solidario; y aquí me parece que es donde entra la posibilidad de un test de razonabilidad para juzgar esto y nos puede combinar las dos cosas.

Yo iba a comentar que podríamos combinar algunos de los conceptos que se plantearon en la acción de inconstitucionalidad que se aprobó, a la que se refería el Ministro Aguilar, porque creo que combina los dos aspectos; ahora, en dónde creo que esto puede funcionar, si vemos la aplicación de esto al margen de los principios que rigen al sistema debe haber una fórmula o fórmulas que son las que se establecen en la ley, y estas fórmulas –en mi opinión– deben procurar cumplir con los fines de los principios que se rigen y lograrlo, y aquí es donde creo que entra el test de razonabilidad y ahí me separaría un poco de la propuesta que nos formula el Ministro Zaldívar en la segunda parte, precisamente para salvar las objeciones que se han hecho.

A mí me parece que si en este test de razonabilidad lo que se juzga es que razonablemente se esté dando respuesta a esos principios que rigen este sistema; y en segundo lugar, hay válidamente fórmulas que establecen de manera razonable, y por eso insisto, se puede aplicar de manera razonable el que se procuren estos fines resarcitorios y solidarios se puede considerar por este Tribunal que es un esquema razonable que cumple con los principios que rigen a esta materia y que finalmente no nos pueden llevar, como bien se ha señalado aquí, a un análisis específico de las fórmulas que no podríamos hacer técnicamente y que tendríamos que recurrir a otros, por lo menos, peritos para hacer este análisis.

Consecuentemente, creo que con todos estos elementos se podría elaborar un marco que permita señalar cuáles son los principios constitucionales que deben regir a la actuación del Congreso de la Unión partiendo de la base de que ya este Pleno se pronunció porque tiene facultades para legislar en esta materia; y segundo, cuál es el alcance de ese test de razonabilidad sin caer en el problema que comparto, que ha expresado en particular el Ministro Aguilar de la imposibilidad que tendríamos de hacer otro tipo de análisis. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias Ministro Franco. Daré la palabra al señor Ministro Luis María Aguilar para estricta aclaración como lo ha pedido.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, nada más para una aclaración protocolaria, no obstante que me lo había propuesto en primer término en mi intervención, darle también un reconocimiento al señor Ministro Zaldívar, no lo hice porque me fui respecto al tema que en ese momento estaba más en mi cabeza, pero creo que no puedo dejar de reconocer la importancia del trabajo que hizo el Ministro Zaldívar, porque nos permite como dijo el Ministro Cossío,

llevar un método en el análisis de estas cuestiones y por lo tanto resarzo esa omisión y así lo hago en este Pleno.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Muchas gracias señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

Quisiera comenzar con dos aclaraciones, a las aclaraciones que hizo el Ministro Zaldívar, en la página cuatro, efectivamente él nos plantea como test de razonabilidad dos pasos, la finalidad constitucionalmente válida y los mecanismos idóneos al fin buscado, pero este Tribunal Constitucional y creo que todos los Tribunales del mundo que generaron esto, generan un tercer paso que me parece que no podemos nosotros aceptar, o no aceptar, o utilizar, o dejar de utilizar, que es la realización de las medidas menos gravosas; entonces, habiéndonos planteado él muy correctamente un test de razonabilidad, creo que sí es importante que incluyamos el de las medidas menos gravosas, porque insisto, este es el estándar con el que esta Suprema Corte se ha movido.

En segundo lugar, creo que no, el hecho de que hayamos votado que la fracción XXIX del artículo 73 le otorga competencias al Congreso de la Unión para legislar en materia de coordinación fiscal, no nos está incluyendo y al menos a mí como minoría, para decir que de ahí se tienen que extraer elementos materiales, si la mayoría piensa que se extraen elementos materiales, que se extrae una regla competencial, pues muy bien, es una regla competencial, pero nunca entendí que estuviera yo obligado a entender que la proporcionalidad que se extrae de ahí, es una proporcionalidad que puede regir a la totalidad del sistema, creo que es bastante claro para todos que un tema es: ¿Puede el Congreso de la Unión emitir

una ley de coordinación fiscal? Sí. ¿Cuáles son los elementos materiales?, no necesariamente está eso en la regla de competencia, tan no es así, que se está cumplimentando con el artículo 25 o 26. Creo que la pregunta correcta la hace el Ministro Franco, ¿Existen en la Constitución elementos materiales desde los cuales podamos identificar o extraer principios para la coordinación fiscal, habiendo establecido la mayoría simple y sencillamente que hay una regla competencial para legislar?, insisto, estoy sometido a la votación de la regla competencial, pero no a la de los principios y me sigue pareciendo de verdad, una extrapolación que de principios que tienen que ver con participaciones puntuales y específicas sobre contribuciones específicas, queramos extraer un principio de proporcionalidad, porque lo que es proporcional para las contribuciones específicas tiene que ser proporcional para todo un sistema de coordinación fiscal; no entiendo de verdad por qué una cosa nos lleva a la otra. Ahora, se citan los artículos 25 y 26, efectivamente hablan de reglas de redistribución, pero los artículos 25 y 26, fueron contruidos fundamentalmente y sobre todo el artículo 26, para generar un marco, un sistema nacional de planeación democrática porque la competencia de la Nación que tampoco se ha dicho, pero esa Nación que suena como la totalidad del Estado y suena algo muy impresionante, luego se desdobra en una facultad mucho menos impresionante que es la 29-XXIX-D del artículo 73, donde dice que el Congreso es competente para expedir leyes o de planeación nacional del desarrollo económico y social; entonces, lo que es un mandato general, después tiene la posibilidad de una competencia específica. Por qué esas reglas de planeación democrática, van a ser el elemento constitutivo de algo que es la coordinación fiscal y extraer qué es la redistribución del ingreso, ese elemento generador de toda la materialidad del sistema de coordinación fiscal cuando esos preceptos están enfocados claramente al Sistema Nacional de Planeación Fiscal, también me parece que es una extrapolación, lo que ya tampoco alcanzo a ver,

es de dónde sale el principio de equidad, por qué tendría que ser la equidad, suena bien, estoy de acuerdo, en términos si quieren ustedes hasta morales, históricos de un federalismo, pero por qué tendría que ser la equidad, por qué tendría que ser lo resarcitorio y por qué tendría que ser lo solidario, la impresión que tengo es que estamos —y hace un rato lo dije— estamos llevando los elementos de la ley a la Constitución; lo que en realidad estamos diciendo es que la Constitución dice lo que la ley dice, porque a mí me cuesta mucho trabajo, entender ¿Por qué tendría que ser resarcitoria nuestra Constitución? ¿Por qué tendría que ser resarcitoria? ¿Porque tendría que ser solidaria nuestra Constitución? —insisto— suena bien, estoy a favor de eso, pero de eso a entender que se difiere de la Constitución, sí realmente me parece que es mucho; y, después entender que lo resarcitorio está en función de lo que cada Estado deja de recaudar y lo solidario está en términos poblacionales, ya de verdad que no le encuentro la razonabilidad ¿Por qué? porque lo resarcitorio podría estar en función de una enorme cantidad de elementos. Yo hablaba en la sesión anterior del federalismo fiscal, pero el histórico, los Estados ricos del pasado Zacatecas por ejemplo, o Hidalgo que tuvieron otra riqueza y otros tiempos en que contribuían enormemente a la riqueza del país pues ayudaron a constituir la Federación. También podría ser resarcitorio el federalismo histórico y la población por sí misma no me dice a mí absolutamente nada, me importaría la población pobre, pero ¿Por qué tendría que ser la población pobre? ¿Porqué tendría que ser la población desaventajada, ¿Por qué no podrían ser los indígenas que tienen un precepto constitucional específico? es decir, son tantos los elementos que se configuran aquí donde —insisto— me parece que estamos construyendo elementos que pueden ser —insisto— muy razonables, moralmente válidos, constitucionalmente deseables, pero de eso a suponer que se extraen de los impuestos especiales en la proporcionalidad o en la redistribución y la equidad del Sistema Nacional de Planeación, me parece que estamos

llevando a construir un Sistema de Coordinación Fiscal, a la luz de un conjunto de elementos que no tienen un destino específico, para esa construcción. Por esto sigo sin convencerme de que existan estas condiciones.

Ahora, cómo se puede controlar esto si es que queremos? Bueno pues el artículo, otros preceptos constitucionales desde el punto de vista formal el 16, etcétera, pero —insisto— un sistema de coordinación fiscal, que con muchos trabajos hemos llegado a encontrar su competencia constitucional, después encontrarle los elementos materiales, adicionales, a mí sí me sigue resultando sumamente complicado. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente, el tema en realidad es un tema bastante complejo; sin embargo creo que no podemos perder de vista, de cuáles son los orígenes de la coordinación fiscal, los orígenes de la coordinación fiscal en realidad se basan en los convenios que inicialmente se llevan a cabo entre la Federación y los Estados, ¿por qué se llevan a cabo estos convenios? Porque si bien es cierto que el artículo 73 en su fracción XXIX está estableciendo la posibilidad de que exista esta coordinación por el establecimiento por parte de la Federación de determinados impuestos especiales, lo cierto es que el problema fundamental se genera en mi opinión, porque existe la facultad para legislar tanto desde el punto de vista federal, estatal y municipal en diversos impuestos, que tienen la misma fuente, la misma fuente impositiva; entonces ¿Qué es lo que se pretendió a través de estos convenios? Pues evitar la doble o la triple imposición en relación con la misma fuente tributaria; entonces si la razón de ser fue esto, precisamente inician a través de una convención; si nosotros vemos

la historia de la coordinación fiscal, pues surge desde que empieza el problema de la Ley de Ingresos Mercantiles; entonces estamos hablando de un problema añejo que trata de solucionarse ¿Qué? A través de un convenio, de un convenio en donde se dice, no vamos a gravar todos estas mismas fuentes impositivas, sino que los impuestos especiales, el producto de los impuestos especiales y el producto de las fuentes impositivas que los tres niveles de gobierno tienen la posibilidad de gravar, vamos a tratar de distribuirlos de manera equitativa, de manera proporcional entre los Estados pero tomando en consideración que va a ser la Federación la que en un momento dado puede recaudarlos, y de esa recaudación surgen, en realidad, las participaciones y las aportaciones.

Ahora, si se toma en consideración de que esto surge a través de un convenio, de una situación que se llega a un consenso entre diversos niveles de gobierno. ¿Para qué? Para una justa distribución, y que esto se lleva, desde luego, a la elaboración de una Ley de Coordinación Fiscal en la que ya este Pleno acordó mayoritariamente que sí existen facultades por parte del Congreso de la Unión para emitirla, me adherí desde el principio, además de establecer que el artículo 73, en sus fracciones XXIX, XXX y VII, ¿podría tener la facultad del Congreso de la Unión? A lo dicho por el señor Ministro Franco, yo agregaba, además de los artículos que él ya había mencionado, estos otros que en lo personal a mí me parecía, tenían la facultad explícita e implícita por parte del Congreso de la Unión.

Entonces, no me opongo a la interpretación sistemática que ha mencionado el señor Ministro Franco, en relación con el artículo 25, el 26, el 116, fracción VII, para determinar que con base en estos preceptos constitucionales se establece la posibilidad de que se emita esta ley, y ya hemos acordado mayoritariamente que sí existe la competencia por parte del Congreso de la Unión.

Ahora, lo que nosotros tenemos que determinar en este momento es, si los artículos que fundamentan esta ley y que de alguna manera lo que están determinando son las fórmulas de distribución de estos impuestos hacia los Estados y hacia la Federación son en un momento dado, o no, adecuados y acordes a la Constitución.

Creo que por principio de cuentas el señor Ministro Aguilar ha mencionado algo que a mí me parece muy importante. Estamos hablando de normas con libertad de configuración legislativa, creo que eso es algo que no podemos perder de vista, decíamos que nuestra Constitución tiene varios tipos de normas y sobre todo las normas prohibitivas, las normas obligatorias y las normas optativas. Ésta es una norma optativa. ¿Por qué es una norma optativa? Porque la Constitución no nos está diciendo de manera expresa, estableciendo como regla, no como principio, no nos está diciendo: Su contenido necesariamente debe de establecerse de esta manera, sino está estableciendo exclusivamente las bases para sustentar y llevar a cabo esta coordinación fiscal.

Entonces, no perder de vista. Primero. Estamos en presencia de una norma de libertad de configuración. De los artículos que se han señalado en la Constitución, que son los que podrían ser los que regulan esta coordinación fiscal, se señaló por el señor Ministro Franco: Establecen o pueden extraerse ciertos principios.

Esos principios creo que están perfectamente determinados, el de proporcionalidad, creo que es correcto; eso se establece en el artículo 73 de manera expresa en la fracción XXIX, cuando se está refiriendo a los impuestos específicos especiales que van a tener participación los Estados y que se regulan de manera federal, nos está diciendo: Se van a distribuir de manera proporcional ¿cómo?

como lo establezca la ley secundaria. ¿Qué quiere decir esto? Una ley de libertad de configuración.

Ahora dice, pero de los otros no se dice nada, nada más se dice de éstos, pues no, no se dice nada ¿por qué razón? porque son normas de libertad configurativa. Por eso no se están estableciendo. ¿Cuál es el parámetro que podemos tomar en consideración para determinar que esta norma pudiera atentar contra la Constitución? Bueno, si se nos llegara a demostrar que en realidad estas normas están siendo arbitrarias, están siendo inequitativas, pero que se nos demuestren a través de una pericial.

Ahora, hay periciales. En el procedimiento se desahogaron las periciales y las traemos con nosotros para poder determinar en un momento dado si es que quisieran que entráramos al análisis de esto, pero creo que no hay necesidad. No hay necesidad ¿por qué razón? Porque lo que nos importa para esto es, si llegamos a la conclusión de que las normas son de carácter optativo, bueno, en un momento dado ¿qué es lo que se está tomando en consideración?, ¿qué tipos de principios se están tomando en consideración para esta restitución?

El Ministro Cossío decía: Es que los principios se están extrayendo, no de la Constitución, sino se están extrayendo de la ley misma, y en eso tiene toda la razón. ¿Por qué? Porque cuando hablamos de un principio resarcitorio, cuando hablamos de un principio de solidaridad, efectivamente en la Constitución no lo vamos a encontrar, porque la Constitución no nos está diciendo nada más que sea proporcional, que hay una distribución equitativa de la riqueza, pero no nos está diciendo con base en qué lineamientos se va a llegar a otorgar.

Entonces, creo que en un momento dado, ahí sí tiene razón el Ministro Cossío, no podemos darle fundamento a una situación de carácter constitucional con lo establecido en la propia legislación.

Creo que el fundamento de la legislación es a la inversa, el fundamento de la legislación tiene que ser, es una norma de libertad configurativa, y no vamos a establecer nosotros un test de racionalidad para poder determinar si las fórmulas son o no constitucionales; entonces, vamos a tener que meternos al análisis de las periciales, no entendería de otra manera el análisis de racionalidad, si es que no estamos determinando a través de una pericial el poder señalar si ésta es o no correcta, creo que lo que nosotros tenemos que hacer es el análisis a la inversa, tomando en consideración el tipo de norma que se está poniendo a nuestra consideración; si llegamos a la conclusión de que el tipo de norma es de libertad configurativa, puede establecer ese y muchos otros principios más, puede establecer el principio de proporcionalidad, el principio de equidad, el principio de solidaridad, el principio de restitución, todos los que ustedes quieran, al final de cuentas ¿qué es lo que importa? Que tomando en consideración todos estos aspectos, el poblacional, el equitativo, el proporcional, el tomar en consideración lo que las propias entidades dejan incluso de recibir por parte de estos impuestos, porque esta es una de las razones por las que se da la coordinación, o sea, están renunciando algunas entidades federativas al cobro de estos impuestos ¿para qué? para que se haga en una sola fuente impositiva y que después se venga esta distribución.

Bueno, pues el principio de restitución es un principio válido ¿por qué razón? porque se engendra a través de la misma razón de ser de la coordinación.

Entonces, creo que no tenemos nosotros que decir: Vamos a establecer un test de racionalidad, de las fórmulas que se están determinando en la Ley de Coordinación Fiscal. Esto implica necesariamente, en mi opinión, el análisis de las pruebas periciales, y creo que no hay necesidad de eso, creo que lo único que nosotros tenemos que determinar es: La naturaleza jurídica de la norma que se está impugnando, es una norma de libre configuración en donde se están estableciendo como criterios de distribución todos los que en un momento dado ya se han señalado y que llevan o conllevan a la posibilidad de que la distribución sea equitativa y proporcional.

Ahora, si de las periciales podemos extraer, no en el análisis exclusivo de las formas ni nada, sino el resultado de que estas fórmulas no llegan a una distribución equitativa y proporcional, yo diría, entonces estamos en un problema de inconstitucionalidad, pero si no tenemos ese principio, sino solamente estamos estableciendo que lo que debe determinarse son las diferentes formas que deben de tomarse en consideración para que se logre la distribución equitativa y razonable, creo que entonces el sistema es perfectamente constitucional ¿por qué? porque es una norma de libertad de configuración, pero no al revés, no tenemos que partir del análisis de la norma para determinar si es o no razonable, yo diría es al revés, lo que tenemos que determinar es si esa forma de distribución, tomando en consideración todos estos principios, realmente cumple o incumple con la equidad y con la proporcionalidad que se advierte como principio de todos los artículos constitucionales que determinan la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia.

Por eso, mi análisis es a la inversa, tomando en consideración la naturaleza jurídica de la norma, no el análisis de la norma para en todo caso determinar si estamos o no cumpliendo con la

Constitución, porque de lo contrario tenemos que entrar al análisis de las pruebas periciales. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Al contrario señora Ministra. Señor Ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Primero que nada quiero destacar y agradecer la intención del Ministro ponente para llevar a cabo en tan breve lapso este estudio que nos hizo llegar el día de ayer sobre el ya tan discutido Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La propuesta que nos hace el señor Ministro Zaldívar, pretende que esta Suprema Corte lleve a cabo un juicio, así sea muy somero, basándose en lo que el documento que nos hizo llegar denomina principios generales, como son la proporcionalidad distributiva y la redistribución de la riqueza, postulados, que con todo respeto considero no resultan del todo aplicables al caso concreto.

Al efecto, quiero recordar que el martes, señalamos en este Pleno que la Constitución no contiene parámetros o líneas específicas para poder llevar a cabo un estudio constitucional del referido sistema.

Asimismo, no hay que perder de vista que este Máximo Tribunal ha sostenido que el artículo 25 constitucional no contiene ninguna garantía individual, y que la rectoría económica del Estado se cumple cuando éste apoya a través de mecanismos equitativos, la productividad, la organización, la expansión de la actividad económica del sector social.

Sobre este punto, el proyecto sugiere que la obligación del Estado de redistribuir la riqueza en aras de un equitativo crecimiento económico, supone la adopción de mecanismos a través de los

cuales se corrijan los desequilibrios económicos entre las entidades federativas; así, la distribución de las participaciones federales, parece ser el instrumento natural y más efectivo para ese efecto. No coincido con esta argumentación, máxime que la desigualdad o desequilibrio económico, no deriva del sacrificio tributario atribuible al sistema que analizamos, sino a las condiciones propias de cada una de las entidades federativas, por lo que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no tiene como objetivo corregir estos desequilibrios.

El hecho de que el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda participar de un principio de redistribución, no es la base del mismo, ya que el objetivo fundamental, como lo he sostenido anteriormente, es resarcir a la entidad federativa de que se trate, por su sacrificio tributario y no la redistribución del ingreso, o, como lo propone el proyecto, teniendo como base el principio solidario. En ese sentido, sigo sosteniendo que al no contar con parámetros constitucionales objetivos que nos permitan llevar a cabo un verdadero análisis de eso, de la constitucionalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los argumentos de quien promueve esta controversia, deben calificarse como inatendibles; además, la propuesta del señor Ministro ponente destaca que no le corresponde a esta Suprema Corte analizar el apego de las fórmulas a los principios propuestos, sino únicamente advertir que ambos componentes están presentes, resultando suficiente un ejercicio de mera constatación, a la luz del principio de razonabilidad, que deriva de la obligación general de motivación de los actos legislativos; si esa es la postura que se está proponiendo, entonces este Tribunal Pleno deberá llevar a cabo un análisis de la motivación y de la fundamentación de los actos legislativos, a la luz de los artículos 14 y 16 constitucionales, pero no bajo un principio de razonabilidad.

En ese contexto, y por las circunstancias particulares del sistema que venimos analizando, muchas veces señalado como voluntario, considero que no podemos llevar a cabo un análisis de constitucionalidad de las fórmulas de distribución de los recursos federales, por lo que, reitero, los argumentos del promovente, para mí, resultan inatendibles. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: A usted señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Primeramente, debo decir que parece que no me di a entender, porque algunas de las objeciones que he escuchado, pues realmente no tienen que ver con la propuesta, en ningún momento de la propuesta se establece, se propone que se deba hacer o que sea necesario analizar las fórmulas en detalle, mi propuesta va más bien en los términos que comentó el Ministro Franco, si bien él lo decía, discrepando de mi punto de vista, ya comentamos que nuestro punto de vista era coincidente.

Voy brevemente a comentar lo siguiente: Primero. Lo decía muy bien el Ministro Franco, creo que lo primero que tenemos que analizar, es si hay principios o no en la Constitución, creo que eso es lo primero. Me parece que los principios que hemos propuesto algunos de nosotros, sí derivan de la Constitución, no de la ley, puede ser opinable y discutible si la forma como los extraemos es la conveniente, pero sí los extraemos de la Constitución.

Por otro lado, libertad de configuración no quiere decir arbitrariedad o libérrima configuración, todo órgano del Estado está sujeto a las facultades expresas, a los derechos fundamentales pero también a ciertos principios que obviamente la libertad de configuración lo que quiere decir es que hay distintas opciones constitucionalmente válidas que puede tomar en cuenta el legislador y que no le

corresponde a los jueces decidir si la opción que tomó el legislador es la más idónea, es la correcta, es la conveniente, etcétera, eso es lo que quiere decir libertad de configuración, pero la libertad de configuración no implica que tenga que darse ajena al marco constitucional o ajena a los principios.

Ahora bien, si nosotros aceptáramos que hay principios que rigen esta actividad, que a mí me parece que sí los hay, la ampliación que dio en la explicación del capítulo económico el Ministro Franco me parece muy sugerente, creo que ahí hay principios que regulan toda la actividad económica del Estado, entonces el segundo problema es si estos principios son obligatorios para el legislador, o el legislador puede tomarlos o no, dicho de otra manera, lo que tendríamos que decidir es si esos principios son normas jurídicas o no, si son normas jurídicas, como me parece que no puede ser de otra manera, entonces tienen que tener una consecuencia en cuanto a la vinculación de los fines que persigue la Constitución a través de estos principios.

En forma alguna sostengo que se deban analizar las fórmulas a detalle, simplemente y creo que lo que propongo se dice de mejor manera, como lo expresó el Ministro Franco, lo que tenemos que analizar es si las bases para la fórmula son razonables, si las bases para la fórmulas son razonables esto es suficiente, ha dicho el Ministro Cossío, con razón, por qué la población, por qué este elemento y no otro, eso es lo que ya no nos toca decidir a nosotros, simplemente debemos, en los elementos que tomó el legislador son razonables, y al ser razonables me parece que consecuentemente son constitucionales, simple y sencillamente, nosotros –reitero– analizar de manera muy general, supongamos que estuviéramos de acuerdo con los principios que hemos aquí diseñado o extraído de la Constitución, hay un principio resarcitorio, hay un principio solidario.

¿De alguna manera las fórmulas tratan de responder, las bases de las fórmulas tratan de responder a esto? eso es suficiente, y tope —reitero— es la arbitrariedad, simple y sencillamente cuando hubiere un esquema en el que no se tomen en cuenta los principios o cuando se tomen en cuenta de manera realmente ridícula, simplemente haciendo una especie de fraude a la Constitución, podremos nosotros entrar.

Por último, sí quiero hacer una mención del reproche que me hacía el señor Ministro Cossío de que el test de razonabilidad laxo siempre tiene tres pasos: Que el fin sea constitucionalmente válido; que haya un medio idóneo y que sea la medida más gravosa.

Nos decía el Ministro Cossío que todos los tribunales constitucionales del mundo realizan estos tres pasos; esto, con todo respeto, no es cierto, hay muchos casos en derecho comparado, sobre todo cuando tiene que ver con atribuciones y conflictos entre Poderes, en que el paso de la medida menos gravosa no se utiliza, hay precedentes muy claros, por ejemplo, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América y hay otros precedentes en Europa, que así lo ha hecho esta Suprema Corte, bueno lo ha hecho adaptando el método interpretativo al caso, aquí tenemos un caso donde nosotros hemos decidido que el caso de coordinación no involucra derechos fundamentales, entonces tenemos que diseñar un método de razonabilidad que no requiere el tercer paso, por qué, porque es otra la lógica desde la cual está planteada; entonces esta propuesta puede ser aceptable o no, pero no me parece que la argumentación sea decir: “Nunca se ha hecho” y vamos a suponer, sin conceder, que nunca se hubiera hecho, tampoco me parece que este sería argumento, porque precisamente la interpretación constitucional va evolucionando cuando los jueces constitucionales se van adaptando a distintos problemas buscando soluciones; de tal manera que,

resumiendo, yo estaría de acuerdo con las preocupaciones que ha planteado el Ministro Luis María Aguilar, el Ministro Franco, incluso el Ministro Sergio Valls sobre no analizar las fórmulas, no es esa la idea, es hacer un análisis muy somero, muy laxo sobre si tienen razonabilidad las bases de la fórmula, y esto me parece indispensable si es que nosotros aceptamos que hay principios. Yo no entendería que aceptáramos que hay principios y que estos principios no tuvieran ninguna consecuencia normativa. El análisis que estaríamos posibilitados a hacer, me parece que es un análisis –reitero– muy general, muy laxo, porque no podemos analizar políticas públicas, que además esta ha sido una postura que yo he reiterado desde que llegué a esta Suprema Corte, pero él no analizar políticas públicas no quiere decir no analizar que se cumplan con los principios constitucionales dentro del marco de las opciones que pueden ser muy amplias constitucionalmente válidas que tiene el legislador; consecuentemente, creo que sí hay principios.

Segundo, que sí son justiciables desde un test de razonabilidad, pero que de cualquier manera en este caso, el test no es suficiente para poder invalidar la norma. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: De nada señor Ministro Zaldívar. Señora Ministra Sánchez Cordero por favor.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Como decía el Ministro Cossío una vez que mayoritariamente nos obliga la decisión que sí hay facultades del Congreso para legislar en esta materia del sistema de coordinación fiscal, el señor Ministro Arturo Zaldívar, cosa que le hemos reconocido todos, hizo un gran esfuerzo por presentar a este Tribunal Pleno si en su concepto existen o no principios que rijan este sistema de coordinación fiscal, y por otra parte si estos pueden ser extraídos de la propia Constitución.

Yo estoy de acuerdo con el documento que nos presentó, me parece un documento muy sólido, entre otras cosas, por lo siguiente: Esta Suprema Corte tiene una cantidad de tesis, de jurisprudencia, tesis aisladas sobre principios que ha extraído en materia tributaria del artículo 31, fracción IV, que es escueto y dice: “Son obligaciones de los mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Yo leo en el artículo 73, fracción XXIX, en el párrafo al que nos estamos refiriendo “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción en que la ley secundaria federal determine”. Dice la Ministra Luna Ramos: “Es que estamos haciendo el análisis a la inversa, estamos diciendo que los principios están en las leyes secundarias y no en la Constitución”. Eso es lo que hemos hecho siempre, en el artículo 31, fracción IV, cuando estamos diciendo “de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” y lo mismo dice la fracción XXIX “en la proporción que la ley secundaria federal determine” yo estimo que en este orden de ideas todas las tesis aisladas y de jurisprudencia y más, porque hemos extraído de esta fracción IV del artículo 31, además el principio del proporcionalidad, equidad, de legalidad, de razonabilidad en materia tributaria y cualquier otra cantidad de principios que hemos extraído en materia tributaria de esta fracción IV del artículo 31 constitucional.

Sin embargo, yo no hablaría tanto de solidaridad; es decir, sí como principio resarcitorio, pero no de solidaridad. Creo que ya lo dijo el Ministro Franco en alguna otra de sus intervenciones, más que solidaridad sería hablar precisamente de un federalismo cooperativo, fue lo que él señaló y la frase que él dijo y que a mí me pareció muy atinada, no de solidaridad sino de federalismo cooperativo; y este principio se extrae de la propia Constitución; es

decir, de la propia unión de una Federación bajo el principio que la propia Constitución que se establece en el artículo 40 de nuestra Constitución.

Es importante entonces, desde luego, establecer estos parámetros. Creo que los principios que nos está proponiendo el señor Ministro Zaldívar en su documento de proporcionalidad distributiva, de redistribución de la riqueza, de razonabilidad, como el parámetro de análisis, desde luego y por supuesto no meterse al estudio de las fórmulas que sería verdaderamente complicado y muy complejo; yo pienso que sí podemos extraer esos principios de nuestra Constitución, por supuesto que sí, y es importante precisamente el balance entre ambos principios para el Sistema de Coordinación Fiscal; y no diría más que estar de acuerdo con el documento que nos presenta el Ministro, con las puntualizaciones que ha hecho. Efectivamente, coincide mucho con lo que el Ministro Franco ha manifestado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¿Nadie quiere hacer uso de la palabra? Por mi parte diré que no será un posicionamiento, sino unas reflexiones previas para efecto de seguir con el debate muy rico, muy importante, altamente trascendente en esta materia, y sobre todo en el tema constitucional; quisiera contextualizar para efectos del debate.

Estamos analizando, todos nos hemos pronunciado sobre la propuesta del señor Ministro Zaldívar, que cumple, así lo hemos dicho con un compromiso por él asumido, de tratar de encontrar, tratar de encontrar principios, estaba leyendo la versión taquigráfica, dice: Para analizar si hay ciertos principios o parámetros constitucionales que sin intervenir en políticas públicas puedan ser analizados por esta Suprema Corte de Justicia. Esa fue la petición que hizo en la sesión anterior, a efecto de, vamos a decir, darle un

nuevo sentido, una reorientación al tema que veníamos planteando a partir de lo que habíamos decidido.

¿Qué habíamos decidido, en qué estábamos, vamos con un consenso mayoritario? Lo que se ha dicho, la descripción de tratarse de una ley de libre configuración, de tener la potestad el Congreso de la Unión, emitirla así, de libre configuración, no vamos sin límites, no con arbitrariedad, no, cumpliendo con los parámetros ordinariamente constitucionales, más no los específicos para una coordinación fiscal, o para que rigieran un sistema de coordinación fiscal, y aquí es bien importante para efectos del contexto de la discusión, lo que se ha señalado por la señora Ministra Luna Ramos, en el sentido que no hay que perder de vista que estamos hablando de coordinación fiscal, que la coordinación fiscal es una fórmula diseñada para distribuir competencias en relación con temas recaudatorios para efecto de encontrar equilibrios, equilibrios en esa recaudación al establecimiento de un sistema de coordinación fiscal, donde se ceden competencias, donde hay adhesiones en función de la ley que por libre configuración está determinando.

Enseguida, tenemos el documento, y el documento es una propuesta para que previamente al eventual análisis de los conceptos de invalidez, se establezca un marco normativo, a partir de la existencia, no de principios. La propuesta del ponente es: Encuentro estos principios constitucionales, los derivo de estos preceptos si estamos analizando si efectivamente pueden regir aquí en esta determinación que habremos de tomar, partiendo de la base de que tenemos estas dos situaciones: libre configuración o sujeción a principios constitucionales que necesariamente tienen que estar, en tanto rigen las fórmulas de distribución de las cuales se duele el gobierno del Distrito Federal.

El gobierno del Distrito Federal, se duele de ello, ahí ya tengo un primer problema. ¿Cómo se va a conectar con una controversia constitucional en una invasión de esferas? Ahí hay que conectarlo, hasta ahora entiendo, es un marco teórico, pero tendrá que aterrizar. ¿Dónde está la afectación en función de la transgresión eventual a éstos si aceptamos que existen estos principios constitucionales? Pero ese sería otro problema al dar el siguiente paso.

Ahorita el primero es: ¿Sí hay o no hay principios constitucionales, son éstos? ¿Aplican o no aplican? Ahí tengo otro problema, ¿qué otro problema tengo? Que me cuesta mucho trabajo como se suele decir a veces aquí en el Tribunal Pleno, encontrar una justificación ideológica en la propia Constitución, en los artículos 25, 26 y 27, porque estos principios tienen una gran carga ideológica que estamos desprendiendo de la Constitución, estamos hablando de redistribución de riqueza, de temas de resarcir, de compensar, pero en temas de una gran carga que habría que ver si los tiene la Constitución, o nosotros se lo estamos ya imputando a estos preceptos que en el desarrollo económico son básicos en el Estado mexicano, y para mí me cuesta todavía más trabajo en tanto que advierto en la coordinación fiscal temas de índole económica, financiera, de cronometría, de otro orden que cuesta –para mí– trabajo aplicarles una situación diferente o raseros de principios especializados que pueden o no cumplirse en un determinado momento, tener que encontrarle una incidencia en la invasión de competencias. Esas son las cuestiones que hasta ahora me cuesta mucho trabajo admitir, reconozco, y claro que reconozco, vamos a decir, es mucho fondo en el documento breve del Ministro Zaldívar, pero cada uno de ellos nos pone en unos problemas, creo, de fondo en el análisis constitucional, y creo que uno de ellos es el que esbozo, el de la carga ideológica que hay en el admitir que estos principios están presentes, desprendidos de estas disposiciones de

rectoría económica del Estado, del artículo 27, del artículo 26, son situaciones que hasta ahora a mí sí me cuestan trabajo.

¿Qué posición tendría? La de la Ministra Luna Ramos. A partir de ahí esta es la situación de libre configuración, aquí está, no hay control, sí hay los controles constitucionales ordinarios, pero éstos no conectaría ahí un test de razonabilidad para efecto de, volvemos a tener una afectación en competencia, que es la materia natural de las controversias constitucionales. Esos son los problemas que hasta ahora tengo yo en este asunto. Sí señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Quisiera referirme a algunas de las intervenciones. La Ministra Sánchez Cordero decía que ella encuentra un federalismo cooperativo en la Constitución y yo la pregunta que hago es: ¿Y cómo se encuentra ese federalismo cooperativo en la Constitución como norma positiva? Encuentro que es interesante y a lo mejor es un buen modelo, pero tanto como poder extraer un federalismo cooperativo, insisto, de la Constitución, existen muchos modelos de federalismo, hay una enorme discusión sobre esto.

En segundo lugar, decir que del artículo 31, fracción IV, se extraen muchas cosas, ayer dijimos, y lo dice la señora Ministra con razón que no va a aplicar, pero que de la palabra proporcionalidad en materia de impuestos se hayan derivado una gran cantidad de tesis; primero, es un derecho fundamental, y eso me parece que ha hecho estas cuestiones; y en segundo lugar, creo que no se está atendiendo a la complejidad de la expresión “proporcional” en el artículo 73, fracción XXIX. ¿Por qué razón? Porque el artículo 73, fracción XXIX está calificando a las contribuciones especiales y hay necesidad de superar este problema, e insisto, no hacer una traslación de algo que es un impuesto especial a una consideración general.

En segundo lugar, decía el Ministro Zaldívar, y creo que con razón, tenemos que preguntarnos si estamos frente a una libertad de configuración, pero la libertad de configuración en muchos casos no necesariamente pasa por el enfrentamiento con elementos materiales y creo que no es mejor un tribunal constitucional o peor, o se realizan o no las funciones, en virtud de que se encuentren los elementos configuradores; encuentro que hay elementos configuradores en el artículo 13, en el 16, en el 72, en el 73, por supuesto, para los impuestos especiales o las contribuciones especiales; esa me parece que es la función completa de un tribunal, encontrar ahí donde están las cuestiones.

La tercera, y no es por insistir, pero sí me parece muy importante porque puede esto derivar en el caso. Entiendo el tema de los tres pasos y sí tiene una importancia en este caso por lo siguiente: Lo que nos está planteando el Ministro Zaldívar es un test de razonabilidad sobre una relación de proporcionalidad, no es un test de razonabilidad abierto sobre derechos fundamentales –él lo dijo muy bien– pero tiene la dimensión de proporcionalidad y este tema sí en los test que nosotros hemos realizado y que sí realizan los tribunales constitucionales del mundo, teniendo la dimensión de proporcionalidad –y esto probablemente no lo aclaré en su momento– sí tiene la dimensión de la medida menos gravosa en ese sentido; entonces, creo que sí vale la pena –y para no seguir en esta discusión circular– de hacernos cargo de si ésta es la medida menos gravosa o no.

Dije en mi primera intervención que no me pareciera que aquí debiéramos aplicar lo de menos gravoso porque no estamos hablando de la restricción de un derecho, sino que tendríamos que hacernos cargo de lo más eficaz, si es la medida más eficaz para lograr, ¿para lograr qué cosa? Lo que ellos llaman, la posición que

tienen el Ministro Zaldívar y el Ministro Franco —ahora a la que se ha adherido la Ministra Sánchez Cordero—, sí tiene o no la realización de esta redistribución, pero sí tiene que haber en términos de que haya una determinación de proporcionalidad, una acción positiva en este caso.

Y finalmente, creo que lo que plantea el Ministro Presidente sí es muy, muy, muy importante, que es el asunto de ¿Qué hacemos con estas cargas ideológicas? Hace un rato decía, y sigo creyendo en esto, que utilizar conceptos como redistribución, como población, etcétera, pues pueden ser muy valiosos, pueden ser muy importantes pero sí estamos sesgando una realidad a partir de una visión que tenemos.

El Ministro Valls hizo una distinción muy importante entre lo resarcitorio y lo redistributivo, y a mí esto me parece un elemento central que no hemos estado considerando, resarcitorio no es lo mismo, ya lo explicó muy bien, que redistributivo, a mí me parece que bajo la impresión de lo redistributivo, en realidad estamos utilizando una consideración resarcitoria.

Todas estas son expresiones, —insisto—, que estamos o que se quieren extraer en los elementos constitucionales donde yo francamente no encuentro que haya ahí elementos de principio, tiene razón el Ministro Zaldívar, esta Corte desde hace mucho tiempo ha identificado principios, les ha dado jerarquía constitucional, los ha hecho normativos, en fin hay una larguísima, larguísima ya tradición en esto en esta Suprema Corte de Justicia particularmente, por ejemplo, con municipios y algunas otras cuestiones.

Entonces, no es que esta Corte no sepa cómo manejar los principios, el problema es si resulta razonable, sensato, entender

que en la Constitución hay esos mismos principios, pero insisto, la diferencia entre algo, que tiene como función resarcir o redistribuir es sumamente delicada.

Introducir el elemento de la proporcionalidad con relación a qué se va a dar esa proporcionalidad, con relación a la equidad y decir: Bueno, hagamos una visión, así si prima facie esto puede satisfacer o no puede satisfacer, creo que esto en realidad, y ahí es donde me parece que viene la preocupación de algunos compañeros, sí nos lleva necesariamente a tenernos que pronunciar sobre las fórmulas, porque si no, de otra manera cómo sé yo que el modelo de coordinación al final del día es un modelo que resarce, redistribuye, es proporcional o es equitativo, así nada más prima facie, es decir, tiene los dos grandes componentes, primero, yo no sé si esos grandes componentes están en la Constitución; segundo, no sé por qué esos y no otros componentes; y tercero, cómo, si ya me metí al análisis puedo yo determinar que un componente 80, 20, 60, 40, 50 y 50 lo que sea, tiene una condición que efectivamente es redistributiva o es resarcitoria o es proporcional, creo que aquí quedarnos a la mitad del camino, entre sí entramos pero nada más vemos los elementos de base, pero no los elementos de distribución operativa a mí sí me parece que nos quedamos realmente a mitad del camino, es una especie de palomeo inicial, un *check list* muy básico que yo creo que tampoco es una solución en ese mismo sentido.

Si aceptamos, que tenemos que tener redistribuciones o una condición resarcitoria, sí me parece que tendríamos que entrar ya en esa condición de que hay principios que son normativos, que son aplicables y que son operativos, pues tendríamos que entrar a esa cuestión, a mí no me preocupa porque en todo caso se llevan a cabo unas periciales, creo que las periciales que están tienen otra finalidad que es la del Distrito Federal, pero para la ilustración de

este órgano, sí tendríamos que tener, al menos en mi caso, una condición, por ejemplo, para distinguir esto que decía el ministro Valls, entre lo resarcitorio y lo redistributivo, pero creo que el asunto es básico.

Como se ha sostenido, pareciera que lo que en este momento debiéramos tomar una votación es si efectivamente hay principios, de dónde salen y cuáles son, creo que esto, señor Presidente, como una propuesta muy respetuosa, creo que nos aclararía enormemente los términos de discusión para no seguir dando vueltas sobre temas que a mí parecer ya están suficientemente explorados. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Señora Ministra Luna Ramos con una disculpa.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No, no, no, con mucho gusto señor Presidente, nada más quería hacer algunas aclaraciones que creo que de mi intervención no se entendieron en su justa dimensión, no he negado que de la Constitución se adviertan principios, del análisis sistemático de los artículos que ya mencionamos otorgan esta facultad y para mí esos principios son: Proporcionalidad y equidad.

Ahora, estos principios de proporcionalidad y equidad, nada tienen que ver con el 31, fracción IV, el 31, fracción IV es un artículo que se está refiriendo de manera específica a cómo deben contribuir los particulares —que no es el caso— a los impuestos.

Entonces por principio de cuentas esta proporcionalidad y equidad a la que se debe de referir y que se extrae de los artículos que de manera sistemática se analizan, es para la distribución de estas participaciones y aportaciones a los Estados. Entonces ¿cómo se debe de hacer? Proporcionalmente.

Ahora, si tomamos en cuenta: pero proporcionalmente no tomando en consideración la capacidad contributiva que eso es lo que nosotros hacemos en el momento en que analizamos proporcionalidad en términos del 31, fracción IV, no, aquí la proporcionalidad es en función de lo que en un momento dado el Estado recauda o deja de recaudar. Ahí puede analizarse el problema de proporcionalidad.

Ahora, equidad, ¿por qué es inequidad? Bueno, lo que se está diciendo es: si esto se va a distribuir entre todas aquellas entidades que forman parte de los convenios de coordinación fiscal, bueno, que el trato sea equitativo para darle trato igual a los iguales y desigual a los desiguales; pero en función de la distribución, no en función de una garantía individual, que es a lo que se refiere el 31, fracción IV. Entonces para mí sí hay principios. Hay principios de proporcionalidad y equidad, entendido de esta manera.

Ahora, a lo que me refería a la libertad de configuración de la norma, es porque no tenemos de otra, tenemos tres tipos de normas en la Constitución, y ésta que es de las de libertad configurativa, porque ni es una norma prohibitiva ni es una norma de contenido necesario, sino es una norma optativa; optativa en la forma en que se va a determinar su contenido; pero el hecho de que sea optativa, nunca he mencionado que permita la arbitrariedad ni que sea al gusto del legislador, como él quiera, no. Si ya dijimos que hay principios, pues tiene que someterse a esos principios exclusivamente.

Sin embargo, en su configuración, la manera de cómo se configure pues puede ser como el legislador considere más adecuado y conveniente. ¿Qué es lo que ha considerado en esto el legislador? En esto el legislador ha considerado fundamentalmente la solidaridad, la redistribución y el resarcimiento.

Entonces en estos dos modelos, que uno viene desde la ley anterior, lo único que está determinando es —podríamos decir— los métodos de distribución, esos métodos —en mi opinión— son de libertad de configuración.

¿Qué es lo que en un momento dado tiene que tener el legislador en consideración? Que esos métodos no rompan con los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, entendidos en forma de distribución, como ya hemos mencionado.

Entonces, por esa razón digo: no podemos nosotros partir de que vamos a analizar la Ley de Coordinación Fiscal y hacer un test de razonabilidad para decir que es correcta o no. Creo que no, porque el test de razonabilidad ¿de qué va a partir, de que el porcentaje es correcto o no es correcto, a criterio de quién: de nosotros o del legislador? Creo que ni es la función de la Corte, para eso está el legislador; precisamente por eso es una norma de libre configuración, porque para poder elaborarla él toma en consideración las situaciones económicas, políticas, sociales que existen en el momento en que la va a elaborar.

Entonces no tenemos nosotros por qué entrar a analizar eso. Lo único que tenemos que ver es que ese sistema en el que él establece ciertas bases y que tome en consideración ciertos parámetros, como el poblacional, el PIB y el PIBE —entre otros—, simple y sencillamente que esa forma de distribución que él establece, no rompe con los principios de proporcionalidad y equidad y para eso tendría que haberse demostrado, —digo—: aquí no se demuestra, por eso es constitucional.

Pero mi análisis es a la inversa. No podemos partir del test de razonabilidad diciendo: es correcta la base de distribución ¿por qué? Porque tendríamos entonces sí que entrar al análisis de si los parámetros que se utilizan son o no correctos. Creo que es al

contrario, lo que nosotros tenemos que decir está estableciendo y está dando todas estas posibilidades dentro del margen que le otorga el tipo de norma de que se trata de una libertad de configuración; y en esa libertad de configuración toma en consideración dos o tres tipos de distribución: resarcitorios o solidarios o redistributivos de riqueza; sin embargo, en esas tres formas, tomando en consideración los parámetros que establece: Población, PIB y PIBE y otros más, de todas maneras está estableciendo una forma de distribución configurativa que hasta ahorita, no hay ninguna demostración que rompa con los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, y proporcionalidad y equidad entendidas en forma de distribución, no en términos del artículo 31, fracción IV.

Entonces, sobre esa base, a mí me parece que la ley es constitucional, porque de lo contrario les digo, entonces vayamos a las periciales y analicemos si en un momento dado las fórmulas son o no correctas, porque les digo, la razonabilidad es a criterio de qué. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señora Ministra. Para efectos de aclaración señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, porque creo que también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Antes de ir a receso señores Ministros, si no tienen inconveniente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, con mucho gusto al receso.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Por supuesto que nunca me ha dejado de quedar claro que la fracción IV, del artículo

31 constitucional es un derecho fundamental; simplemente a manera de ejemplo cómo se extrajo este principio de proporcionalidad y equidad de la propia Constitución, una de las leyes secundarias. Era todo mi argumento. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias. Se decreta un receso de quince minutos.

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

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Se reanuda la sesión. Tiene la palabra el señor Ministro Fernando Franco, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Voy a tratar de ser muy breve en aclarar algunas cuestiones que me parecen fundamentales en relación a la posición que he sostenido que han compartido otros Ministros.

En primer lugar, a mí no me preocupa y no me ocupa la carga ideológica de la Constitución, me parece que la Constitución en muchas de sus partes, evidentemente tiene una carga ideológica, pero yo hablé de que precisamente teníamos que darle un sentido normativo a los preceptos y de ahí desprendo estas cuestiones, y muy brevemente porque voy hacer un planteamiento al Presidente y al Pleno en un momento, quiero señalar dos cosas que me parecen fundamentales; me separé y sigo separándome del criterio del Pleno, que aparentemente es el mayoritario, de que la facultad implícita del Congreso para poder legislar en materia de coordinación fiscal se encuentra en la fracción XXIX, del 73; creo que es exactamente lo contrario, la fracción XXIX, del 73, establece una facultad del Congreso de la Unión que la ejerce a través de ley

federal expresamente señalada en la fracción y que le establece el deber de darle participación a los Estados, ¿cómo? Dice: A través de la proporción que señale la ley, esto –en mi opinión– desprende un principio de proporcionalidad, vuelvo aclarar, lo que he sostenido es que efectivamente, y lo vuelvo a sostener, en mi opinión sí hay un principio federativo-cooperativo, que es la fracción VII, del 116, por supuesto tiene razón el Ministro Cossío que el federalismo-cooperativo es una figura muy discutida en la doctrina y que tiene concepciones distintas en distintos regímenes, pero en el nuestro es evidente que éste es una base de principio cooperativo, en donde precisamente por convenio, por coordinación se pueden ceder facultades establecidas constitucionalmente en favor de un orden a otro orden de gobierno; no voy a regresar al tema que ya discutimos y que ya saldamos.

Consecuentemente, en este sistema, vuelvo a repetir qué es lo que se hace, en realidad el propio Constituyente autoriza que a través de un mecanismo de suma de voluntades de coordinación, uno de los órdenes de gobierno se haga cargo de funciones constitucionales que le corresponde a otro orden, y en este sentido surge la coordinación y también de ahí surgen las participaciones porque a través de la coordinación se llega exactamente a la misma situación que establece la fracción XXIX; hechas estas aclaraciones y dado lo rico que ha sido este debate, y de nueva cuenta reconociendo al señor Ministro Zaldívar el esfuerzo que nos permitió establecer esta primera, digamos discusión muy, muy interesante, y en lo personal considerando que ha habido argumentos, inclusive los que se han dado en contra de mi posición que son plausibles y que son merecedores de un análisis como lo habíamos señalado antes, quisiera respetuosísimamente proponer señor Presidente, señoras y señores Ministros, que dado que creo que en este momento ha habido una serie de participaciones que han aportado elementos de mucho fondo, dignos de ser analizados con cuidado,

pudiéramos dejar la discusión para que todos y cada uno, por lo menos en lo personal yo sí lo requeriría, revisar las argumentaciones, valorarlas en su mérito y estudiarlas y poder tener una posición más consistente en este tema tan importante y trascendente, que pudiéramos dejarlo aquí para retomarlo el lunes, quizás inclusive ya con la presencia de los señores Ministros que hasta ahora integramos el Pleno. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Claro que sí gracias al Ministro Franco. Yo someteré a la consideración de este Tribunal Pleno la propuesta del señor Ministro Franco, pero antes en tanto me resulta cita en una expresión “carga ideológica”, yo sí quisiera insistir en alguna cuestión, también para dejarla en cuanto a reflexión, sí, la expresión que he utilizado en el sentido de que me preocupa mucho la carga ideológica que pueda determinarse si al establecer estos principios que como tales tendrían que estar rigiendo necesariamente y en todos los casos las fórmulas de distribución de las participaciones federales, esa es mi preocupación en relación con ello a partir de que, y este será un tema de reflexión de los cuales nos propone el señor Ministro Franco incursionar en ellos para efecto ya de manera redondeada tomar unas determinaciones o votaciones, las que se requieran para efectos de dilucidar los temas que han sido objeto de análisis esta mañana por parte de los señores Ministros ahora presentes, enriquecida con la participación ya de los dos señores Ministros que ambos se encuentran el día de hoy cumplimiento con cuestiones de carácter oficial.

Esto enriquecerá, desde luego el debate, tendremos que reflexionar en muchos temas, decía el Ministro Cossío y proponía una votación de si hay o no hay principios, creo que ese sería uno de los temas y a partir de ahí un desagregado en relación con algunos otros que ciertamente estos temas que nos ha puesto en la mesa para la reflexión, para la discusión el Ministro Zaldívar, de verdad no

dejamos de agradecer en tanto que enriquece el debate y estoy cierto que la decisión que se tome en relación con este asunto, estará debatida en sus consecuencias del mérito que tiene el asunto, en tanto que el tema de coordinación fiscal atañe a todas las entidades federativas y los principios que aquí habrán de determinarse, son de ese talante.

De esta suerte, consulto a los señores Ministros si están de acuerdo en que levantemos la sesión y la continuemos el próximo lunes.
(VOTACIÓN FAVORABLE).

En esa instancia, se levanta la sesión, no sin antes convocarlos a la misma que tendrá verificativo el próximo lunes a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 13:35 HORAS).