

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 68
O R D I N A R I A
JUEVES 18 DE JUNIO DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinticinco minutos del jueves dieciocho de junio de dos mil nueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

No asistieron los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón por encontrarse impedidos respecto del asunto que se verá en la sesión, ni el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo previo aviso.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel primero en el orden de designación en relación con los demás señores Ministros presentes y con fundamento en los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, presidió la sesión.

El señor Ministro Presidente en funciones Góngora Pimentel abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTA

Proyectos de las actas relativas a la sesión previa de la pública número Sesenta y seis, Ordinaria, a la sesión pública ordinaria de ésta y a la sesión pública número Sesenta y Siete, Ordinaria, celebradas el lunes quince y el martes dieciséis de junio de dos mil nueve.

Por unanimidad de ocho votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO

Asunto de la Lista Ordinaria Tres de dos mil nueve:

II. 1014/2006

Amparo directo en revisión número 1014/2006, promovido por el Instituto Mexicano del Seguro Social en contra de la sentencia de 31 de octubre de 2005 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Guanajuato, en el expediente del proceso contencioso administrativo número 7.204/05. En el proyecto formulado por el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundado el recurso de revisión a que este toca se refiere. SEGUNDO. Se revoca el*

Sesión Pública Núm. 68

Jueves 18 de junio de 2009

auto recurrido para los efectos precisados en la parte final del último considerando.”

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que en cuanto a la objeción relativa a que la Ley del Seguro Social sea una ley general, por lo cual no existe jerarquía entre ésta y la respectiva ley hacendaria estatal, efectivamente no se trata de una ley general; sin embargo, al ser una ley reglamentaria prevista en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional y guardar relación con el derecho a la salud garantizado en el artículo 4º constitucional, indicó que se trata de una ley de aplicación para toda la República y por todos los órganos de gobierno que tiene un efecto parecido al de una ley general.

Por otra parte, en cuanto a la observación relativa a que el artículo 254 de la Ley del Seguro Social no regula propiamente la materia de salud y de seguridad social señaló que efectivamente no guarda relación con ninguno de los seguros obligatorios a que se refiere el artículo 123 constitucional; sin embargo, destacó que todas las instituciones de seguridad social requieren medios para cumplir con sus fines y mientras más se mengüen esos bienes, menos cumplen con éstos, debiendo considerarse que lo previsto en el citado artículo 254 coadyuva directamente al cumplimiento de los fines de seguridad social.

Por otro lado, en cuanto a la ausencia de capacidad contributiva de un órgano del Estado para pagar el impuesto sobre nóminas, manifestó que el cobro de ese tributo podría afectar gravemente el cumplimiento de sus fines; además, aludió a diversas opiniones doctrinarias, entre otras: Dino Jarach, en su obra *El Hecho Imponible* sostuvo: “El presupuesto de hecho de todo impuesto tiene naturaleza económica. Consiste en una actividad o situación económica de la cual resulta capacidad contributiva. La capacidad contributiva significa apreciación por parte del Legislador de que el hecho económico que sea verificado para el sujeto le permite distraer una suma de dinero de sus necesidades privadas para destinarlas a los gastos públicos; pero esos conceptos básicos del hecho imponible, no tendrían sentido, si el hecho imponible se atribuyera al Estado, a las entidades públicas o a las dependencias de ellas; las situaciones o las actividades económicas de las mismas, nunca representan capacidad contributiva, porque toda la riqueza del Estado ya sirve directamente a las finalidades públicas y sería un sin sentido, atribuirle una capacidad de contribución a las finalidades para las cuales, toda su actividad y su existencia misma están destinadas”; en tanto que un autor nacional en su obra *Derecho Financiero Mexicano*, en la página quinientos veinticuatro indica: “La fundamentación del principio de inmunidad fiscal se encuentra en que repugna al mismo concepto de impuesto, fundado en el criterio político de capacidad contributiva, gravar a las entidades públicas que son instrumentos del propio gobierno”.

En ese tenor, consideró que la riqueza de las entidades públicas no representa capacidad contributiva y resulta una contradicción que el patrimonio del Estado tenga aptitud para contribuir a formar ese propio patrimonio

Agregó que el hecho de que en el presupuesto se prevean partidas para pagar tributos no purga la inconstitucionalidad de gravar a un órgano del Estado con el impuesto sobre nóminas.

Además, señaló que el artículo 254 de la Ley del Seguro Social es conteste con el buen sentido y con la doctrina más destacada.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso que en primer lugar se aborde el tema relativo a la naturaleza de la Ley del Seguro Social y, posteriormente, se podría abordar atendiendo a la causa de pedir el problema de capacidad contributiva.

Señaló coincidir con lo sostenido en el sentido de que las leyes reglamentarias no son por sí mismas leyes generales, pues éstas se distinguen por ser emitidas para distribuir atribuciones entre Federación, Estado, Distrito Federal o incluso, Municipios.

Por otro lado, señaló que a su juicio no debe sostenerse que las leyes reglamentarias expedidas por el Congreso de la Unión son superiores a las leyes locales, dado que la Constitución General establece ámbitos competenciales entre la Federación y los Estados. En el caso concreto, señaló que del análisis de los respectivos preceptos constitucionales se advierte que la Ley del Seguro Social es una ley federal sin que exista justificación para que una ley de esta naturaleza pueda tener una jerarquía superior a las leyes locales ni tampoco tiene posibilidad alguna de determinar las condiciones de emisión de la legislación local.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que a su juicio la Ley del Seguro Social es una ley reglamentaria de carácter federal, estimando que los Estados no pueden legislar en forma contraria a lo previsto en ese ordenamiento, sin que haya hecho referencia a un problema de jerarquía.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reflexionó sobre la trascendencia del criterio sostenido en la sentencia del amparo promovido por la quejosa Mc Cain, en la cual se refirió a un orden jurídico nacional integrado por tratados internacionales y leyes generales, diferente a las leyes federales y las leyes locales, por lo que en este caso el debate versa sobre si la Ley del Seguro Social es una ley general.

En ese contexto, el proyecto reconoce que no hay jerarquía entre las leyes federales y las leyes locales, por lo que surge la interrogante sobre si la Ley del Seguro Social es una ley federal o una ley general; además, consideró que esta Ley del Seguro Social no es general sino federal.

Agregó que se trata de ámbitos jurídicos diferentes, además de que en el caso concreto, la ley local no se superpone a la ley federal, sino que dentro de su ámbito competencial regula la materia respectiva en forma diferente.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que a su juicio la clasificación adoptada en el precedente antes referido obedece a conceptos que no se dan en la realidad jurídica mexicana, lo que fue motivo de reflexión en la Segunda Sala y provocó que este asunto se remitiera al Pleno. Por otra parte, precisó que a su juicio la Ley del Seguro Social es reglamentaria y pone de manifiesto la complejidad del tema ya que reglamenta el artículo 123 constitucional en cuanto al régimen de seguridad social y, además, tiene disposiciones de carácter orgánico al regular la organización y funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En ese tenor, consideró que se puede hacer una distinción atendiendo al contenido principal de esta Ley, el cual versa sobre reglamentar la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, surgiendo la interrogante

sobre si en una ley federal reglamentaria se puede establecer una excepción respecto de una facultad que puedan tener los Estados, por lo que se trata de un problema de competencias, siendo necesario analizar si en la Constitución existe una limitante para los Estados en cuanto a gravar al citado Instituto. Además, es necesario determinar si los Estados pueden establecer un impuesto como el de nóminas para gravar al referido Instituto, todo lo cual revela que no se trata de un problema de jerarquía de leyes, sino de competencia constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que con independencia de haber votado en contra del concepto de leyes generales, al cual no hará referencia al no estar integrado en su totalidad el Pleno de este Alto Tribunal, lo cierto es que lo establecido en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional no guarda relación alguna con los preceptos constitucionales que facultan al Congreso de la Unión para expedir leyes que distribuyan funciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano.

Por otro lado, si la Ley del Seguro Social no es superior ni puede coordinar o determinar el contenido de una ley local, aunado a que el citado precepto constitucional no faculta al Congreso de la Unión para distribuir la función de seguridad social, manifestó no advertir en qué medida en este ordenamiento se puede limitar al legislador local en

cuanto a las condiciones de tributación respecto de los órganos y organismos federales, tomando en cuenta el sistema de concurrencia tributaria reconocido jurisprudencialmente, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se trata de un juicio de amparo directo en el que el Instituto Mexicano del Seguro Social está impugnando una sentencia del Tribunal Contencioso del Estado de Guanajuato en la que se determinó que aquél sí debía pagar el impuesto sobre nóminas, sentencia que se declaró inconstitucional por el respectivo Tribunal Colegiado de Circuito considerando que la Ley del Seguro Social es superior a la ley hacendaria de dicha entidad federativa.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reiteró que ha modificado su proyecto, considerando que ni es ley general ni es superior a las leyes estatales y que se trata de un problema de competencias, ya que al otorgarse a la Federación la competencia exclusiva para regular la seguridad social ello lleva implícita la atribución exclusiva del Congreso de la Unión para gravar al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ante ello, la señora Ministra Luna Ramos señaló no coincidir con la nueva propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano ya que constitucionalmente existen diversos

niveles de gobierno que cuentan con sus propias leyes, debiendo reconocerse que en el artículo 124 constitucional se establece el principio de reserva, conforme al cual a la Federación corresponde lo que expresamente se prevé en la Constitución General y si en la propia Constitución no se reservó a la Federación establecer el impuesto sobre nóminas señaló que no existe justificación alguna para que una ley federal exente a un organismo federal del pago de un tributo local, por lo que no es posible sostener que la Ley del Seguro Social deba prevalecer sobre la ley hacendaria local, siendo necesario acudir a los principios establecidos para resolver el respectivo problema de aplicación de leyes.

En el caso concreto estimó que la competencia para regular el impuesto sobre nóminas corresponde a los Estados, por lo que el ámbito competencial al que asiste la atribución para regular ese tributo es el local, no el federal, debiendo prevalecer la ley hacendaria de Guanajuato sobre el artículo 254 de la Ley del Seguro Social.

El señor Ministro Silva Meza precisó que el problema a resolver implica determinar qué norma debe prevalecer atendiendo a una metodología diferente a la que presenta el proyecto, ante lo cual estimó que es necesario atender al ámbito material de validez de ambas legislaciones, de donde es posible sostener que la facultad constitucional que asiste al Estado de Guanajuato para regular el tributo respectivo no

puede afectarse mediante una ley federal, por lo que se adhirió a la postura de la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que al existir una competencia federal para normar sobre el tema de seguridad social el Constituyente reservó a la Federación la facultad de normar sobre esos temas y los que hagan viable la prestación de los servicios respectivos, por lo que la incompatibilidad debe resolverse a favor de la legislación que haga viable el respectivo fin constitucional.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que el problema a dilucidar deriva de lo previsto en el artículo 254 de la Ley del Seguro Social en el cual se prevé una exención general que no guarda relación con la materia de seguridad social, por lo que se trata de un problema de ámbitos competenciales federal y local, manifestándose en contra del proyecto tal como lo señaló en la sesión anterior.

Puesto a votación el proyecto modificado por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente en funciones Góngora Pimentel se determinó que el artículo 254 de la Ley del Seguro Social no puede prevalecer sobre lo dispuesto en la Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato en relación con el impuesto sobre nóminas al ser competencia local determinar quién paga o

no el referido tributo. El señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra y manifestó que formulará voto particular.

En relación con el problema relativo al estudio de un concepto de violación en atención a la causa de pedir, el señor Ministro Presidente en funciones Góngora Pimentel manifestó que tenía las mismas dudas que el señor Ministro Silva Meza.

A petición del señor Ministro Aguirre Anguiano el Tribunal Pleno determinó que el secretario general de acuerdos diera lectura a las páginas 37 a 39 de la demanda, así como a las diversas 104 y 105 del proyecto. El propio secretario dio lectura, en lo conducente, de la referida demanda.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que de lo plasmado en la demanda en el sentido de que: “dispone que el Instituto Mexicano del Seguro Social no es sujeto de contribuciones, por lo que en consecuencia se puede concluir que tampoco se encuentra obligado a obligaciones fiscales derivadas de ser sujeto del impuesto sobre nóminas, y en cada caso se debe descartar que no existan esas facultades para que los Estados estén en posibilidad de legislar en la materia de que se trate” y en la página 39 al mencionar a los efectos únicamente hace referencia a las consecuencias de que se considere como contribuyente al Instituto Mexicano del Seguro Social, sin que se haga

alusión a un problema de capacidad contributiva, sino a un problema de jerarquía normativa, aunado a que se alude a la importancia de las funciones que desarrolla ese Instituto, por lo que conforme a la jurisprudencia de este Alto Tribunal y considerando que no se actualizan los supuestos de suplencia de la queja previstos en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, concluyó que no se advierte la respectiva causa de pedir, por lo que señaló se pronunciaría en contra de abordar el estudio relativo a la capacidad contributiva del Instituto Mexicano del Seguro Social para pagar el impuesto sobre nóminas.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que del análisis detenido de la demanda sí advierte algún argumento del cual deriva la causa de pedir en cuanto a plantear que no debe pagar el impuesto porque no es un organismo de naturaleza lucrativa, por lo que podría analizarse lo desarrollado en el proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano recordó que la causa de pedir es una creación jurisprudencial que tiene como fin buscar entre líneas si se ha realizado algún planteamiento que permita analizar una específica violación de garantías.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que atendiendo al respectivo criterio

jurisprudencial sí es posible advertir una causa de pedir en el sentido en que se propone el proyecto.

El señor Ministro Silva Meza consideró que en el caso concreto no se planteó una causa de pedir en los términos indicados en el proyecto, atendiendo a lo señalado en la jurisprudencia respectiva.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que en el presente asunto es muy forzada la existencia de una causa de pedir que se pretende extraer y que únicamente devendría de un análisis particular, por lo que se manifestó en contra de que aquélla exista en la demanda.

Puesta a votación la existencia de una causa de pedir, por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente en funciones Góngora Pimentel en contra del proyecto, se determinó que no existe la causa de pedir propuesta en el proyecto, en tanto que los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas votaron a favor del proyecto. El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que se hará cargo del engrose.

Posteriormente, a propuesta del señor Ministro Cossío Díaz se estimó innecesario el estudio sobre la posibilidad de gravar a los órganos del Estado, ante lo cual el señor

Sesión Pública Núm. 68

Jueves 18 de junio de 2009

Ministro Presidente en funciones Góngora Pimentel solicitó al secretario general de acuerdos dar lectura a los puntos resolutivos, los que se aprobaron en los siguientes términos:

“PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida en los términos precisados en esta resolución.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege al Instituto Mexicano del Seguro Social, en contra de la autoridad y por el acto especificado en el resultando primero de la presente resolución”.

El señor Ministro Presidente en funciones declaró que el asunto se resolvió en los términos planteados.

La señora Ministra Luna Ramos solicitó que el Tribunal Pleno analizara en la siguiente sesión el amparo directo 1/2007, el expediente varios 670/2007 y el amparo directo 15/2008, así como cualquier otro que aborde los temas del pago de servicio de agua y del impuesto sobre nóminas, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano anunció que realizaría voto particular una vez que se haya aprobado el engrose, en tanto que las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas indicaron que realizarían voto de minoría en cuanto a la existencia de la causa de pedir.

Sesión Pública Núm. 68

Jueves 18 de junio de 2009

Siendo las doce horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente en funciones Góngora Pimentel convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrara el lunes veintidós de junio en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente en funciones Genaro David Góngora Pimentel y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.

RCC'MOKM.