

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 85
O R D I N A R I A
JUEVES 14 DE AGOSTO DE 2014

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

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

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

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

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

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

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

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

Dada la ausencia del señor Ministro ponente Valls Hernández, la señora Ministra Luna Ramos se hizo cargo del asunto.

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del caso, precisando que los temas abordados son la eliminación de la tasa del once por ciento del impuesto al valor agregado en zonas fronterizas, la eliminación del régimen de pequeños contribuyentes, y el aumento de la tasa del impuesto sobre la renta para personas físicas y el tope de deducciones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo y tercero del proyecto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas recordó que en auto admisorio se reservó para sentencia definitiva el pronunciamiento sobre la legitimación del diputado Humberto Vega Vázquez, siendo que el proyecto no se hace cargo del estudio respectivo.

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que, en el considerando relativo a la legitimación, se establece que, respecto de la acción de inconstitucionalidad 40/2013, el porcentaje de legisladores que acudieron a la misma fue del cuarenta y ocho punto cuarenta y cuatro por ciento, y de la diversa 5/2014, el treinta y cuatro punto cuatro por ciento, y que, en vista del excedente, no fue necesario realizar el

pronunciamiento señalado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza mencionó que ello queda por salvado con la argumentación del proyecto.

Luego, sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

A continuación, abrió el debate en torno al considerando cuarto del proyecto, relativo a las causales de improcedencia, respecto del cual, al no mediar expresión por parte de los señores Ministros, se sometió a votación y se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente realizó la presentación del considerando quinto del proyecto, relativo a las consideraciones previas, adelantando que se apartaría de éste por incluir situaciones genéricas que esta Suprema

Corte ha determinado en sus criterios tributarios, atinentes a que es facultad del órgano legislativo, a través de las leyes, determinar el sistema tributario bajo el principio de libertad de configuración, la cual encuentra límites en el artículo 31, fracción IV, constitucional, como son los diversos principios de generalidad, equidad, proporcionalidad y fecha cierta de pago.

Indicó que, tratándose de cuestiones de razonabilidad y que justifican tratos diferenciados, existen cuestiones extra fiscales como el incentivo a determinadas conductas y actividades, las cuales responden a un momento histórico, siendo uno de ellos el comportamiento del consumo, en este caso, para efectos del impuesto al valor agregado.

El señor Ministro Cossío Díaz refirió a que los considerandos sexto, séptimo, octavo y décimo tercero del proyecto no analizan la justificación de la libertad configurativa, y determinan la constitucionalidad en los estudios relativos con la sola mención de dicha libertad, siendo que el concepto se comienza a definir desde el considerando quinto. Por ello, consideró que deberían examinarse las exposiciones de motivos para visualizar las razones del legislador en cada caso concreto, así como la idoneidad de la medida respectiva.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz, en el sentido de que el considerando quinto trata de sustituir el escrutinio de cada caso respecto de la motivación del legislador. Anunció que

formularía voto concurrente en cada apartado del proyecto con este problema.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra de los pronunciamientos genéricos en los proyectos, y por el análisis de cada caso particular, por lo que coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en el estudio de la libertad configurativa casuísticamente.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que podría prescindirse del contenido de este considerando, pues en los siguientes apartados se estudiará esa libertad configurativa en particular, contrastándola con los principios constitucionales de la materia fiscal.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se expresó en la misma línea de los señores Ministros Cossío Díaz, Pérez Dayán, Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales. Adelantó estar de acuerdo con el proyecto y que, en su caso, formularía voto concurrente respecto de la razonabilidad de las medidas legislativas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que la estructura del proyecto abona a la permanencia del considerando quinto, pero que se debe decidir si mantenerlo o no para efecto de justificar la libertad de configuración, ceñida a los principios tributarios.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea enunció ser deferente con la estructura de los proyectos y que, en el presente, se trata de ciertas premisas interpretativas para,

de ahí, analizar cada caso concreto de libertad configurativa con la aplicación de los principios fiscales, por ello se manifestó en favor del considerando quinto, adelantando que formularía voto concurrente.

Consideró que habría que plantearse hasta dónde los jueces constitucionales pueden estudiar la viabilidad de las medidas adoptadas por el legislador, respecto de los fines extra fiscales, sin embargo, para evitar complicación en la resolución del asunto, estimó que este considerando debería permanecer en el proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena aclaró no inclinarse por la eliminación del considerando quinto, sino que pretendió destacar que el uso de la libertad de configuración no implica que la medida no se someta al escrutinio constitucional de razonabilidad.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas optó por la permanencia del considerando quinto, precisando que los argumentos de los accionantes recaen en la falta de razonabilidad de la reforma.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que el considerando quinto es una relatoría de criterios fiscales del Tribunal Pleno, por lo que no encontró inconveniente en mantenerlo en el proyecto, ya que ese estudio inicial no se invocará como fundamento para responder a los planteamientos, sino que se analizarán los conceptos de invalidez correspondientes.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con el considerando quinto porque, además de la deferencia guardada hacia el método de construcción de los proyectos, se trata de un marco de referencia, en la inteligencia de que al abordar el análisis de cada apartado se advertirán las diferencias que puedan existir.

Adelantó que se separará de algunas consideraciones en los siguientes segmentos del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz se expresó de acuerdo con que se mantenga el considerando quinto, pero resaltó que después se presentan argumentos no relacionados con la libertad de configuración, por lo que no tendría sentido dejarlo como marco general.

Insistió en que, aun en el caso de mantener la construcción general de la definición de libertad configurativa, se debe estudiar en los demás considerandos la idoneidad de ésta en las medidas tomadas por el legislador.

Hizo hincapié en que existe un problema de metodología al establecer una directriz general de operación en el considerando quinto y luego realizar un escrutinio constitucional casuístico en los demás apartados del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando quinto, relativo a las consideraciones previas,

la cual se aprobó en votación económica por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Aguilar Morales se apartaron de este considerando.

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del considerando sexto del proyecto, relativo al estudio de fondo del impuesto al valor agregado, respecto de la equidad tributaria de la eliminación de la tasa en la zona fronteriza.

Narró los antecedentes de las leyes atinentes a dicho impuesto con relación con la tasa fronteriza, precisando que en la de mil novecientos setenta y ocho se estableció el seis por ciento en zona fronteriza y el diez por ciento para el sistema general; en mil novecientos noventa y uno se homologaron ambas zonas al diez por ciento; en mil novecientos noventa y cinco, por motivos de emergencia, se fijó una tasa del diez por ciento para la zona fronteriza y del quince por ciento para la parte general; el siete de diciembre de dos mil nueve se reformó para aumentar uno por ciento en cada zona; finalmente, se emitió el decreto impugnado, el cual uniforma las tasas.

Precisó que el concepto de invalidez invoca una violación al principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, así como la tesis P.

CXXXVIII/97 de rubro “VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o. DE LA LEY RELATIVA AL IMPUESTO CORRESPONDIENTE, QUE ESTABLECE LA APLICACIÓN DE UNA TASA MENOR CUANDO LOS ACTOS O ACTIVIDADES GRAVADOS SE REALICEN POR RESIDENTES EN LA REGIÓN FRONTERIZA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 1995).” y la diversa 1a. CCXVII/2011 de rubro “VALOR AGREGADO. EL HECHO DE QUE SE HUBIERA INCREMENTADO LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO, TANTO EN LA REGIÓN FRONTERIZA COMO EN EL RESTO DEL PAÍS, EN UN PUNTO PORCENTUAL, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” Se argumentó que el comportamiento de la zona fronteriza deriva de la cercanía a otros países y que el comportamiento de consumo de las personas que habitan dicha zona es diferente, además de que la tasa impositiva de consumo de los otros países colindantes con el nuestro es mucho más baja y que, por ello, se justificaba la desigualdad entre las dos zonas geográficas.

Señaló que el proyecto declara infundados los argumentos porque la Suprema Corte ha establecido, en relación con la garantía de equidad y los criterios tributarios, supuestos para determinar la vulneración de dicho principio, a saber, en primer lugar, la comparación racional entre dos

personas, objetos o situaciones, lo que en el caso no es posible por la diversidad de sujetos; y en segundo lugar, la identidad de supuestos, lo que en el caso sucede y, por ello, el trato tiene que ser el mismo.

Aclaró que el impuesto al valor agregado es de naturaleza indirecta, considerando el legislador que si el patrimonio de la persona es suficiente para soportar un consumo, también lo será para pagar el impuesto, por lo que, sobre esa base, se deben determinar cuáles son los elementos económicos que justifican la violación o no al principio de equidad tributaria. El proyecto, al estimar como no obligatoria constitucionalmente la reducción de la tasa en la zona fronteriza para incentivar el consumo, determina como infundado ese argumento.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con treinta y cinco minutos.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en contra del proyecto, prescindiendo del tema de libertad de configuración, pues no se pueden sustentar dos verdades con diversos objetos y condiciones, es decir, no se puede pretender considerar equitativa la homologación de la tasa del impuesto al valor agregado en la zona fronteriza en el caso cuando, en una ocasión anterior, la Suprema Corte estimó equitativa una tasa diferenciada entre las zonas fronteriza y general por cuestiones económicas de patrones de consumo y precios, razones últimas que compartió y que

no encontró derrotadas ante el estudio del proyecto que parte sobre la base del consumo, el perfil del consumidor y la política de precios.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se expresó favorablemente respecto de la conclusión del proyecto y estimó necesario precisar tres aspectos.

El primero, atinente a que se combate, vía acción de inconstitucionalidad, la derogación del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por lo cual no encontró sustento de contraste constitucional en atención a que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, prevé que dicha acción tendrá por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general con la Constitución.

El segundo, que la argumentación de la acción radica en cómo incide la tasa en afectación al consumidor, sin embargo, dada su naturaleza indirecta, el contribuyente del impuesto al valor agregado no es el consumidor, sino quien realiza la enajenación de bienes, la importación o la prestación de servicios, de acuerdo con el artículo 1º de la ley relativa, además de que las garantías de proporcionalidad y de equidad, en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional, refieren a los sujetos pasivos del impuesto que corresponda.

El tercero, en relación con el pronunciamiento previo de la Suprema Corte, se debe analizar la existencia de un fin

legítimo constitucionalmente, siendo el caso el de recaudar impuestos para sufragar el gasto público; además, es importante considerar que las razones expresadas por el legislador para sustentar el decreto impugnado son razonables, destacando, en primer lugar, México ocupa el último lugar de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en segundo lugar, se buscó establecer una misma tasa de causación para simplificar la administración y control de la recaudación y se evitara la simulación de actividades que permitan al contribuyente ubicarse en un tratamiento más favorable, lo que dificulta la fiscalización y, finalmente, la medida persigue la recaudación para efectos del gasto público.

El señor Ministro Aguilar Morales solicitó el uso de la palabra para la siguiente sesión.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes dieciocho de agosto de dos mil catorce a la hora de costumbre.

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