

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 88
O R D I N A R I A
JUEVES 21 DE AGOSTO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas con diez minutos del jueves veintiuno 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 siete, celebrada el martes diecinueve 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 veintiuno de agosto de dos mil catorce:

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

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

dos mil trece. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Silva Meza reabrió la discusión en torno al considerando sexto del proyecto, relativo al estudio de fondo del impuesto al valor agregado, respecto de la equidad tributaria de la eliminación de la tasa en la zona fronteriza.

La señora Ministra ponente en funciones Luna Ramos, respecto de la participación de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, indicó que el problema del diputado a que había hecho referencia quedaba solventado en el considerando relativo a la legitimación del proyecto.

Por lo que ve a la expresión del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, alusiva al análisis de la constitucionalidad de una norma derogada y que no se señaló como acto reclamado el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, indicó que con el precedente relativo a la Ley del Notariado del Estado de Jalisco se permite analizar un acto material y legalmente legislativo, como lo es el decreto impugnado en este asunto.

Además de lo anterior, indicó que agregaría a su voto concurrente, no al proyecto, el argumento referente a que, si bien no se impugnó como acto destacado el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el cual prevé una tasa generalizada del impuesto, en razón de que no fue modificado en forma alguna por el decreto combatido, del

estudio integral de la demanda y de sus conceptos de invalidez se advierte la pretensión de atacar dicha tasa generalizada derivada de la derogación del diverso artículo 2°.

En cuanto al análisis de fondo del proyecto, distinguió tres posturas:

La primera, vinculada con que se debe valorar el parámetro de consumo en razón del análisis de equidad, recordando que el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena advirtió que el sujeto pasivo del impuesto no es el consumidor final, sino quien realiza las actividades contempladas por la norma para su causación.

La segunda, concerniente a que si la homologación de las tasas es equitativa o no, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, constitucional.

La tercera, relacionada con que si la razonabilidad de la medida está o no justificada adecuadamente por el legislador.

Aclaró que el proyecto analiza los parámetros de consumo porque en ello se centraron los conceptos de invalidez y simplemente se les otorga respuesta, en los cuales se invocó la resolución anterior de la Suprema Corte cuando se implementó la tasa diferenciada del impuesto al valor agregado, siendo que en aquella ocasión se estimó que la norma de mérito no violentaba el principio de equidad tributaria atendiendo a sus fines extrafiscales. Asimismo, se

invocó la tesis derivada de la resolución de esta Suprema Corte al aumento posterior del uno por ciento a ambas tasas, en la cual se determinó que no se afectaba al principio de proporcionalidad. Con estos precedentes, los accionantes argumentaron que la generalización de la tasa al dieciséis por ciento traía como consecuencia su inconstitucionalidad; por otra parte, adujeron que las razones que el legislador dio para igualar la tasa no alcanzaban el fin perseguido, cuestionando la exposición de motivos.

Recapituló que el proyecto propone un estudio de lo que la Suprema Corte ha definido como equidad tributaria y que, si la norma implica un trato desigual, conforme a la tesis P./J. 24/2000, entonces se debe justificar el tratamiento diferente. Si los promoventes argumentaron el consumo distinto en la zona fronteriza respecto del resto de país, es por eso que el proyecto analizó el parámetro de consumo y concluye que, al tratarse de un impuesto indirecto, no incide directamente en la manifestación de riqueza del consumo, siendo que, en todo caso, los factores que en realidad inciden son la renta, el precio y el ahorro, por lo que el patrón de consumo en una zona geográfica específica no es un parámetro para determinar la desigualdad. También se aclara que el patrón de consumo rige para cuestiones de política económica, sin embargo, el determinar si los sujetos obligados al pago del impuesto en regiones distintas amerita un trato desigual es una cuestión de justicia tributaria, en términos de lo establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Recordó que, en aquélla ocasión, la Suprema Corte estimó que el trato diferenciado respetaba el principio de equidad tributaria, pues se motivó con fines económicos y extrafiscales de estimular, por una cuestión de emergencia, el comercio nacional en la frontera, es decir, bajo razones de política económica y no de justicia tributaria.

En el caso, señaló que el proyecto concluye que, al homologarse la tasa para todos los sujetos que realicen el mismo hecho imponible, no se violenta la equidad contenida en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos, a título personal, adelantó que se apartará de este considerando, ya que no coincide con los razonamientos de la tesis alusiva a los fines extrafiscales, pues éstos deben estudiarse adicionalmente a las principios de justicia tributaria, no de forma sustitutiva.

Nuevamente, como ponente en funciones, en cuanto a que el proyecto determine que no es necesario analizar la razonabilidad de la exposición de motivos, en atención a la jurisprudencia 2a./J. 31/2007, además de que esta Suprema Corte ha afirmado que la intensidad del escrutinio constitucional en materias relacionadas con la política económica y tributaria, a la luz de los principios democráticos y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible y laxo, en razón de que el legislador cuenta con amplia libertad de configuración (lo que se afirmó en el considerando quinto de la propuesta), y atendiendo a la sugerencia de diversos señores Ministros, modificó el

proyecto en este apartado para agregar al final un análisis de las razones dadas en la exposición de motivos. Adelantó que, en lo personal, se apartaría de este último estudio al estimar que no hay la obligación para el legislador de fundamentar y motivar, pues basta con que tenga la competencia y que existan razones sociales que reclamen ser reguladas, para tenerlas por justificadas.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que, de tener en cuenta el precedente como lo reseñó la señora Ministra Luna Ramos, parecería que aquella decisión sólo privilegió los fines extrafiscales, sin embargo, la tesis correspondiente enuncia que se pueden incorporar fines extrafiscales, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales que rigen la tributación.

Por lo anterior, indicó que habría que repensar lo votado en el considerando quinto de la propuesta, pues en su momento se estimó valioso su contenido al describir, en términos genéricos, la libertad de configuración, recordando la preocupación que había expresado el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de suprimirlo.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra de realizar un estudio de la justificación de las razones del legislador en la exposición de motivos, pues es suficiente que se respeten los principios tributarios constitucionales para determinar la validez del precepto impugnado.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena precisó, respecto del precedente citado, que en aquella ocasión se impugnó la diferencia de las tasas por parte de quienes se ubicaban en la mayor y pretendían, vía amparo, una equidad con la diversa menor y que, por ello, se hizo hincapié en el fin extrafiscal de la norma, mientras que en el presente caso se trata de una derogación de la tasa diferenciada y, vía acción de inconstitucionalidad, no amparo, se busca su reviviscencia, por lo que los hechos no son exactamente aplicables.

Se pronunció en favor de analizar la equidad bajo un escrutinio laxo, lo que desarrollaría en su voto concurrente.

La señora Ministra ponente en funciones Luna Ramos aclaró que el considerando sexto del proyecto no remite al quinto, siendo que se concluye que las razones justifican el cambio, tras un análisis laxo de la exposición de motivos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el considerando sexto, 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, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de

García Villegas y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

La señora Ministra ponente en funciones Luna Ramos realizó la presentación del considerando séptimo del proyecto, relativo al estudio de fondo del impuesto al valor agregado, respecto de la competitividad y Plan Nacional de Desarrollo de la eliminación de la tasa en la zona fronteriza.

Indicó que se impugnó la constitucionalidad de los artículos 1º-C, fracciones IV, V, párrafo primero, y VI, párrafo primero, y 2º-A, inciso b), párrafo último, así como la derogación de los artículos 2º y 5º, párrafo último, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Señaló que en el concepto de invalidez referido a la competitividad económica, se argumentó ésta como una obligación constitucional a partir de la reforma de cinco de julio de dos mil trece al artículo 25, lo que se contrapone a la tesis 1a. XXII/2011 el hecho de que exista una diferencia en el patrón de consumo en la zona fronteriza y que, por eso

mismo, el artículo 26-A de la Constitución Federal contempla la creación del Plan Nacional de Desarrollo, siendo que en el Plan relativo de 2013-2018 se estableció la democratización de la productividad buscando reactivar los sectores estratégicos del país mediante una política de fomento económico que aumente la productividad de los sectores.

Apuntó que el proyecto, tras la definición de la competitividad con base en lo que dicta la Constitución, además de lo aportado por el reporte del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMC), del cual se desprende que lo que verdaderamente determina el nivel de competencia es la eficiencia de diversos sectores económicos (políticas monetarias, cambiarias, crediticias, entre otras) y no únicamente el establecimiento de instrumentos fiscales, por lo que el hecho de que se determine un impuesto impacte en el costo de determinados productos no es suficiente para sostener que no se cumple el mandato de los artículos 25 y 26 constitucionales, relacionado con la competitividad.

Por lo anterior, señaló que el proyecto estima que si bien los impuestos o medidas fiscales puedan servir como instrumentos para impulsar la competitividad a través de incentivar ciertas conductas, su establecimiento no garantiza este nivel de competitividad al que aspira la Constitución, por lo que no es posible exigirle al legislador su creación, sino que ello dependerá de que, en el ejercicio de su libre configuración, los establezca como parte de una política

económica, respecto de la cual este Alto Tribunal no puede juzgar su idoneidad.

Por otro lado, los accionantes argumentaron que con la homologación del impuesto al valor agregado en todo el país, por considerar el legislador que tal acción tendría como efecto una mayor recaudación y, en consecuencia, se generaría un mayor crecimiento económico, se inobservó el principio de competitividad y se obstaculizó el desarrollo nacional, contrario a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, atinentes al Plan Nacional de Desarrollo.

Para ello, el proyecto propone establecer que dicha homologación se dio en el ámbito de las respectivas competencias del Poder Legislativo y Ejecutivo para diseñar y desarrollar el referido sistema de planeación, razón por la cual no implica la inobservancia del principio de competitividad o la obstaculización del desarrollo nacional.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor del apartado relativo al Plan Nacional de Desarrollo, mas no del correspondiente a la competitividad, pues incorpora el estándar de escrutinio votado en el considerando quinto, estimando que, vía acción de inconstitucionalidad, se pueden estudiar las normas y los sistemas impugnados.

Indicó que en el precedente citado, se impugnó vía amparos la tasa diferenciada en la región fronteriza y se determinó que no violaba el principio de equidad tras

justificarse el fin extrafiscal de no afectar la competitividad ni el comercio en dicha zona.

Precisó que, dada la reforma constitucional al artículo 25 constitucional, deben analizarse las razones dadas por el legislador para generar la homologación de la tasa relacionadas con la competitividad, por lo que estimó como deficiente la propuesta del proyecto, además de que la encuesta realizada por el IMC no debe tomarse como elemento determinante para tal efecto, ya que no introdujo en dicha encuesta el factor de que los impuestos sean relevantes en la competitividad.

Por lo anterior, anunció que votaría en contra de este considerando del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza compartió la expresión del señor Ministro Cossío Díaz en relación con la invocación del IMC y que, por tanto, deben darse otras consideraciones en el proyecto, manifestándose esencialmente en favor del mismo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo del impuesto al valor agregado, respecto de la competitividad y Plan Nacional de Desarrollo de la eliminación de la tasa en la zona fronteriza, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González

Salas en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza en contra de algunas consideraciones. Los señores Ministros Cossío Díaz y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto particular.

La señora Ministra ponente en funciones Luna Ramos realizó la presentación del considerando octavo del proyecto, relativo al estudio de fondo del impuesto al valor agregado, respecto de la razonabilidad legislativa, principio pro persona y falta de fundamentación y motivación, con relación al artículo 16 constitucional, de la eliminación de la tasa en la zona fronteriza.

Indicó que los promoventes adujeron violaciones a los artículos 16, 40, 49 y 134 constitucionales, en relación con el diverso 31, fracción IV.

Señaló que el proyecto propone declarar infundados los conceptos de invalidez relativos porque se trata de una situación equitativa la que se está homologando, es decir, mismos sujetos, por lo que la fundamentación y motivación no tiene que ser reforzada en este sentido, al no implicar

ninguna categoría de carácter sospechoso, cual si fuera el caso de justificar una diferencia de trato por el legislador.

Por otra parte, se argumentó una violación al artículo 27 constitucional por el impacto al derecho de propiedad, en relación con el principio de retroactividad.

Apuntó que el proyecto concluye que no se está limitando la propiedad de nadie porque simplemente se está estableciendo una tasa general, además de que la teoría de los derechos adquiridos es inaplicable a la materia fiscal.

En otro orden de ideas, indicó que tampoco fue posible analizar la falta de proporcionalidad de las normas impugnadas desde una perspectiva de derechos humanos bajo un parámetro de control para analizar la legitimidad de cualquier restricción impuesta a los mismos, pues ello no se actualiza en el caso concreto, por lo que no resulta aplicable la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Ricardo Canese Vs. Paraguay”.

Por último, en cuanto al argumento relativo al principio de honradez a que se refiere el artículo 134 constitucional, precisó que únicamente aplica para la administración de recursos económicos, en cuanto a la utilización y administración de los recursos públicos, mas no con el proceso de creación de las normas que emiten los órganos legislativos, cuya validez se determina a partir de su adecuación con el texto constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que en los considerandos sexto, séptimo y octavo del proyecto, se dividió la aplicación de la razonabilidad en tres temas distintos, por lo que aclaró que, a pesar de haber votado en contra del considerando séptimo, se manifestaría a favor del presente, sin que ello signifique un cambio de su criterio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando octavo, relativo al estudio de fondo del impuesto al valor agregado, respecto de la razonabilidad legislativa, principio pro persona y falta de fundamentación y motivación, con relación al artículo 16 constitucional, de la eliminación de la tasa en la zona fronteriza, el cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza con salvedades. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. 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 y Presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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 catorce horas, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veinticinco 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.