

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 16 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 64</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 MARTES 16 DE NOVIEMBRE DE 2010.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

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.
JUAN N. SILVA MEZA.**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración la aprobación del proyecto de acta de la sesión pública número ciento diecinueve ordinaria, celebrada el jueves once de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay observaciones de las señoras y señores Ministros, en votación económica les pido aprobación de la misma. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**
QUEDÓ APROBADA EL ACTA SEÑOR SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA 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 resolutiveos a los que se dio lectura en la sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el avance de la discusión de este asunto, quedamos de reflexionar sobre la competencia del Congreso de la Unión para emitir la Ley de Coordinación Fiscal y sobre este particular creo que debemos empezar la discusión esta mañana. Es el tema que pongo a su consideración. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí, efectivamente señor Presidente, simplemente para recordar a ustedes que durante estos días de receso, el señor secretario general nos hizo favor de hacernos llegar una ejecutoria con un precedente de este Tribunal Pleno que puede ser interesante para el tema que estamos planteando, así como una nota técnica, que tengo entendido que todos tenemos en nuestro poder, y efectivamente el tema a discusión en esta primera etapa es la competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia que nos ocupa. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues está a consideración del Pleno, no sé si a todos el señor secretario general de acuerdos nos hizo llegar copia de la ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 23/99, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Así es señor Ministro, a todas las ponencias se remitió.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Porque este es un precedente importante en el que ya determinamos que el Congreso de la Unión sí tiene atribuciones para expedir leyes como la de Coordinación Fiscal basada en la concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, estimando que se trata del ejercicio de facultades implícitas que se derivan de lo previsto en los artículos 73, fracción XXX, en relación con el numeral 26 de la Constitución General de la República, habrá que apuntar aquí también el 73, fracción XXIX, último párrafo que habla expresamente de la participación de determinados impuestos en la manera en que una ley federal del Congreso lo determine. ¿Alguien quiere abundar en este tema? Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

También recibí como todos nosotros, el documento del día que nos hizo llegar el secretario general de acuerdos, el cual mucho agradezco.

Tengo muchas dudas sobre la existencia de una atribución del Congreso de la Unión para establecer una ley en materia de

coordinación fiscal, me quedan claros los criterios de concurrencia que hace muchos años estableció esta Suprema Corte de Justicia y creo que son absolutamente correctos.

De acuerdo con el artículo 73, fracción VII, efectivamente el Congreso de la Unión puede decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y me parece que por vía residual del artículo 124, también los Estados tienen la posibilidad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, dando con ello lugar a lo que se conoce como una doble tributación y la constitucionalidad de la doble tributación en nuestro país.

Asimismo, entiendo el tema de los impuestos federales exclusivos y la participación que de ellos puede hacer la Federación a los Estados en términos de la fracción XXIX del artículo 73; entonces, el sistema que para mí es correcto es que existe la doble tributación, evidentemente tanto a nivel federal como estatal y la exclusividad en la recaudación de algunos impuestos especiales, previstos en el artículo 26 constitucional –que usted identificaba señor Presidente– y la posibilidad de que la Federación participe a los Estados. Lo que realmente no encuentro es la facultad que tiene el Congreso de la Unión para emitir una ley mediante la cual establezca –repito– la coordinación entre la Federación y los propios Estados que es la Ley de Coordinación Fiscal.

Seguramente todos hemos leído para esta sesión los antecedentes del sistema de coordinación fiscal, desde Plutarco Elías Calles, pasando por el Presidente Abelardo L. Rodríguez,

prácticamente todos, la manera en que se enfrentaron con este problema.

En toda esta lectura y en todos los documentos que me allegué para esta sesión, realmente no encuentro cuál es el fundamento constitucional de esta misma atribución. En estos documentos se da por supuesto que la Federación puede establecerlos y no encuentro un criterio constitucional duro que fundamente esta atribución del Congreso de la Unión de nuestro país. El argumento que señalaba usted, el proyecto que nos distribuyó en su momento, resolución que estuvo bajo la ponencia del Ministro Román Palacios y posteriormente algunas controversias constitucionales, en la cual inclusive yo fui ponente en la 54/2008 del Municipio de Chalco en el Estado de México, no encuentro, o más bien, distingo dos condiciones, en estas de las controversias constitucionales 54/2008 y varias más que se citan como precedentes en el proyecto que dejó elaborado el señor Ministro Góngora Pimentel y que ahora está presentando el señor Ministro Zaldívar a nuestra consideración, no encuentro que esos precedentes sean realmente aplicables, porque nunca se hace un estudio de donde emane ese fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión emita la Ley de Coordinación; entonces, los podríamos analizar con calma, pero creo que simple y sencillamente se asume indirectamente sin hacerse un análisis fuerte de esta consideración.

Y en el otro caso, suponer que del artículo 26 en relación con el artículo 30 por vía de las facultades implícitas se extrae esta competencia del Congreso de la Unión, también me parece sumamente cuestionable ¿Por qué razón? Porque la manera de

entender el 26 prácticamente nos llevaría a una lectura donde la Federación podría hacer cualquier cosa a cuento de que está llevando a cabo un desarrollo nacional o un desarrollo de la economía o coordinando ciertas cuestiones generales; creo que esto tiene aplicación en diversas materias, pero no me parece que pueda de ahí relacionarse con una facultad implícita del artículo 73, fracción XXX para terminárenos diciendo que el Congreso de la Unión –insisto– puede legislar en esta misma materia.

Por otro lado, en el caso de la fracción XXIX del artículo 73, tampoco encuentro que sea una facultad de la Federación ni siquiera para relacionarla con las implícitas de la fracción XXX, porque el último párrafo de la XXIX dice: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine” una cosa me parece es una ley que establezca cuáles son los montos y las condiciones de participación de estas contribuciones especiales y otra cosa distinta es llevar a cabo o tener la facultad para emitir otra ley que coordina la concurrencia tributaria entre la Federación y los Estados. Dicho de otra forma, que la Federación tenga por vía implícita una facultad para decirle a los Estados cómo va a participar en el rendimiento de las contribuciones, no son lo mismo las contribuciones que son propiamente federales, y que una determinación constitucional nos dice que se deben participar, a establecer todo un sistema de coordinación donde existe doble tributación, autorizada constitucionalmente, y no una participación de los Estados respecto de esas contribuciones.

Por otro lado, tampoco me convencen los argumentos que se han dado en una gran cantidad de tesis jurisprudenciales que se han emitido por la Suprema Corte de Justicia para justificar la existencia de una facultad del Congreso de la Unión, en términos de la coordinación fiscal.

Las tesis que se dan básicamente son de dos tipos: La primera, en la que finalmente el sistema de coordinación es un sistema voluntario, y consecuentemente con ello, pues las partes asumen sus compromisos en una condición voluntaria. A mí eso me queda claro que así es, efectivamente. Sin embargo, no me parece que estemos discutiendo en este momento si existe o no existe esa posibilidad de la coordinación, voluntariamente dada por supuesto, sino de dónde emana la atribución del Congreso de la Unión para emitir la ley mediante las cuales, dos partes, con soberanía tributaria, salvo las materias reservadas en la fracción XXIX pueden coordinarse. Creo que esos argumentos están presuponiendo la existencia de una competencia en favor de la Federación para legislar en la materia.

Y, el segundo tipo de tesis, son aquellas que derivadas también del criterio anterior, asimilan la relación por vía de los convenios entre la Federación y los Estados, a partir de una soberanía precisamente en las dos, e inclusive, asemejan el sistema de coordinación al orden internacional; creo que esto, y lo había comentado en la sesión anterior, esto no es admisible, puesto que si bien en el orden internacional existen algunas normas que son o que regulan la actuación de dos Estados, en el caso concreto, pues estamos frente a un orden jurídico nacional, donde las competencias tienen que ser específicas.

Finalmente, creo que donde se metió en un problema el constituyente, fue al no establecer esta ley de coordinación de manera expresa, debido que a partir de la modificación al artículo 4º, en tiempos del Presidente de la Madrid, y posteriormente con la Ley de Educación en tiempos del Presidente Salinas, y así sucesivamente, al irse estableciendo la materia de las leyes concurrentes, se fue estableciendo que nuestra Constitución expresamente impone a la Federación una competencia explícita en aquellas materias en que necesita haber una ley marco que establezca las condiciones de la concurrencia misma; en otros términos, cuando el constituyente dice: Voy a establecer un modelo mediante el cual el Congreso de la Unión puede emitir una Ley General de Salud para distribuir las materias entre Federación, Estados, Municipios, etcétera, creo que el propio constituyente, incrementa, vamos a decir así, las cargas normativas, y hace indispensable la existencia de una facultad para la Federación a efecto de establecer la ley mediante la cual se va a dar la coordinación entre la propia Federación y los Estados. Esto es un último argumento, no es para mí tan importante, pero también me parece que juega en contra la dinámica que desde el año 84, hemos estado viendo en nuestro orden jurídico.

Consecuentemente, señor Presidente, por estas razones, a la pregunta que hace el Gobierno del Distrito Federal, respecto a si el Congreso de la Unión es competente para legislar en materia de coordinación fiscal, me respondo en un sentido negativo porque no encuentro realmente dónde existe esa competencia específica, y creo que la manera en la que hasta

ahora se han presentado los argumentos, al menos a mí no me convence que exista esta posibilidad material.

Estoy consciente de los enormes problemas que esto genera, es la primera vez que me pronuncio sobre este asunto. Es serio el asunto, decir que no existe esta competencia y qué acontece con el sistema de coordinación, pero dado que estamos estrictamente frente a una pregunta de carácter constitucional no a una pregunta de las políticas públicas deseables para este país, yo me la respondo en el sentido de que no existe esta competencia, dada la forma en que nuestra Constitución ha establecido –insisto– las propias relaciones entre la Federación y los Estados. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente, señoras y señores Ministros, a mí me parece muy interesante lo que ha mencionado el señor Ministro Cossío, sin embargo, creo que hoy en día tenemos que interpretar la Constitución integralmente, y llego a una conclusión diferente a la que ha anunciado el Ministro Cossío; no me voy a detener en el proceso que ha seguido nuestro país en materia de coordinación fiscal, ha sido tema de discusión durante muchísimos años, y creo que hoy es un momento importante como lo mencionaba el Ministro José Ramón Cossío, para tratar de ver si existe o no en este punto la base constitucional.

A mí me parece que este tema lo tenemos que ver en su integridad, y hay diversos artículos que tienen que ver con esto.

En primer lugar, evidentemente nuestro régimen federal ha mantenido efectivamente la posibilidad de tributación en el ámbito federal y en el ámbito local; para evitar la doble tributación es que se vino creando un sistema de coordinación; en este sentido, por un lado está –digamos– el esquema que le permite a la Federación realizar una serie de funciones en materia impositiva, sustituyéndose a los Estados –esto es muy importante– a través de la coordinación.

Evidentemente, aquí rigen las reglas para la Federación en materia de ingresos y egresos, lógicamente hay una Ley de Ingresos que tiene que considerar esto, tiene que haber un presupuesto de egresos para poder hacer esta repartición a través de la coordinación, y juega también en este sentido, además del artículo 74, el 73, fracciones VII y VIII, el 126, dado que no puede haber gastos que no estén comprendidos en el presupuesto; esto forma una unidad que tiene que respetar el orden jurídico federal.

Por otra parte, a lo largo de los años y al establecimiento de la coordinación, originalmente a través de mecanismos estrictamente convencionales, el Constituyente fue creando facultades de la Federación, como son la planeación nacional, que tiene que ver de manera importante en esto –en mi opinión–, en la rectoría económica del Estado –25 y 26 constitucionales–; pero a mí me parece que lo que es muy importante es tomar en cuenta lo que se ha llamado “el federalismo cooperativo”, esto está previsto en la fracción VII, del artículo 116, hoy en día, que tuvo su origen en la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y tres, y que originalmente era la fracción X del artículo 115; y voy a leer la

parte de la exposición de motivos de esa iniciativa que se convirtió en disposición constitucional en esa fracción X, que son tres párrafos que me parecen esenciales para, en mi opinión, sostener que sí hay un fundamento constitucional para esto.

En esa Iniciativa se dijo: “En la fracción X, se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones y operación de obras, así como la prestación efectiva de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.”

El segundo párrafo, que es fundamental, dice: “Esta adición se ha considerado pertinente a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados en un apoyo del federalismo desconcentrado y descentralizado, recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar, el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios-concertaciones –dice el párrafo–; de esta manera queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas que con los resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.”

¿Cuál es el texto de esa fracción que no se ha modificado, que hoy en día es la fracción VII del artículo 116? “La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos, del ejercicio de sus funciones, la

ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.” Aquí el punto es: “en los términos de ley”. ¿Cómo podría ser en los términos de ley? si hay —como en la exposición de motivos se dijo: como intención fundamental, que la Federación se haga cargo de funciones y homologar todo esto a nivel nacional. Pues es evidente que el Congreso de la Unión debe expedir una ley conforme a la cual pueda, actuar independientemente de que lo hagan los Estados en su propia esfera de competencia; aquí es donde yo encuentro el fundamento constitucional —insisto— en una interpretación integral de la Constitución para que el Congreso pueda determinar esto.

Ahora, efectivamente es voluntario entrar o no al sistema de coordinación, más allá de los efectos que pueda tener o no es voluntario para las entidades federativas e incluso, —quiero subrayarlo por algunos comentarios—, para el Distrito Federal, ¿Por qué? porque el hecho de que el Congreso de la Unión en el Estatuto haya determinado eso, no le quita constitucionalmente el carácter de voluntario, explico esto, el Congreso de la Unión, respecto del Distrito Federal, tiene una doble función, actúa como órgano nacional, como Congreso de la Unión y actúa como Congreso del Distrito Federal en las materias que le corresponden y que la Constitución le ha asignado, en unos casos expresamente como es la expedición del Estatuto y en otros porque no son facultades otorgadas expresamente a la Asamblea, es decir, ya esto lo hemos platicado muchas veces, el sistema es exactamente contrario al que opera entre la Federación y los Estados, en este caso la Asamblea tiene facultades expresas.

Consecuentemente, cuando el Congreso en uso de las facultades que le otorga la Constitución en materia local para el Distrito Federal, toma determinaciones, las está haciendo para el Distrito Federal y como órgano del Distrito Federal.

Consecuentemente, constitucionalmente, en mi opinión, cabe afirmar que es el Congreso actuando como órgano del Distrito Federal, el que define esta situación y consecuentemente al margen de los cuestionamientos que pueda haber sobre si éste debe ser el régimen constitucional para el Distrito Federal o no, hoy en día es el régimen constitucional que aplica en el Distrito Federal.

Consecuentemente, a mí me parece que la regla sigue siendo igual, es decir, el Congreso actúa como órgano del Distrito Federal y ha determinado que el Distrito Federal se incorpore al sistema de coordinación fiscal.

En mi opinión, sigue siendo una situación voluntaria, y de hecho como se comentó en la sesión anterior, el Distrito Federal podría salirse del esquema del sistema de coordinación y quedar sujeto a lo que dispone efectivamente la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Por estas razones, yo sí creo que existe una base constitucional para que el Congreso de la Unión expida la Ley de Coordinación Fiscal, la fracción expresamente, como la acabo de leer se creó con ese y otros fines pero con ese fin específicamente, darle sustento a los convenios que en aquel

entonces se llamaban “Convenios Únicos de Coordinación”.
Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente, la coordinación fiscal en nuestro país, se inicia en mil novecientos veinticinco, cuando se realiza la Primera Convención Nacional de Funcionarios Fiscales, doy este primer antecedente histórico, y un segundo antecedente, en mil novecientos cuarenta y dos, la Constitución Federal incorpora en el setenta y tres, un principio de participación de los ingresos federales a favor de las entidades que componen a nuestro país.

Entonces, el principio de la distribución de ingresos federales, yo lo encuentro en el último párrafo de la fracción XXIX del 73, de la Constitución Federal, mismo que a la letra dice: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones, —se refiere a las enumeradas en dicha fracción XXIX—, Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine”.

Para mí, es inconcuso que el Congreso de la Unión sí cuenta con facultades para establecer las reglas en materia de coordinación fiscal, máxime si dicha facultad la relacionamos con la contenida en la fracción XXX que señala como facultad del Congreso, —del mismo 73, por supuesto—, expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las

facultades anteriores, entre las que se encuentra, desde luego, la que ya comenté de la fracción XXIX del 73.

Por eso, para mí, con todo respeto, no coincido con lo expresado por el señor Ministro Cossío, estoy en la línea de lo que ha señalado el señor Ministro Franco, es decir, que sí tiene facultades el Congreso de la Unión para establecer las reglas necesarias en materia de coordinación fiscal. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más de los señores Ministros? Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

Creo primeramente que es un tema bastante complejo, muy opinable y discutible. Si nosotros hablamos de facultades – primero me voy a referir al tema de la facultad implícita y luego a la facultad expresa que nos ha comentado el señor Ministro Franco–.

Para que haya una facultad implícita se necesitan tres requisitos: Una facultad expresa, un ejercicio de la facultad implícita, y una relación de medio a fin entre la implícita y la explícita o expresa.

Aquí el problema es que no nos queda claro en dónde está la facultad expresa, con independencia de lo conveniente o no de estos convenios en que hay un sistema de coordinación fiscal.

A mí me parece que los artículos del llamado Capítulo Económico de la Constitución, no derivan en principio, de ninguna atribución como tal, estamos en un régimen de facultades expresas, lo que hay que analizar es qué artículo da la atribución; porque si nosotros recurrimos al 26 y al 25 y en fin, entonces prácticamente pues podría hacer el Estado lo que quisiera y la Federación lo que quisiera, y creo que ésta no es la idea.

Estos principios, estas normas en donde se establecen de alguna forma cuáles son los valores y cuál es la tendencia sobre la cual tiene que caminar un Estado constitucional plural, se desarrollan a través de las atribuciones expresas que da la Constitución.

A mí me parece que el artículo 116, fracción VII, al que ha aludido el señor Ministro Franco, no puede servir de atribución expresa para el tema que nos ocupa, porque ahí se habla de que la Federación y los Estados en términos de ley, podrán convenir la sucesión por parte de éstos; es decir, de los Estados, del ejercicio de sus funciones; aquí el efecto es distinto, aquí la Federación se toma una atribución para establecer una concurrencia y una distribución de recursos en términos de los impuestos.

Realmente en el 73, no encontramos una facultad expresa, salvo una argumentación que no deja de generarme dudas que podríamos derivar de la fracción XXIX, del 73.

Cuando la Suprema Corte establece que los impuestos que puede cobrar la Federación no son solamente los de la fracción

XXIX, sino la fracción VII, da posibilidad de gravar cualquier materia, podríamos entender que esta facultad expresa del último párrafo de la fracción XXIX, que se refería a estos tributos especiales, al haber la Corte interpretado de una manera más amplia estas dos fracciones del 73, de aquí derivaría la facultad expresa; pero no deja de ser muy opinable porque esta facultad expresa también la estamos encontrando con un método interpretativo, pues bastante amplio y bastante sui géneris.

Pero sería la única manera –a mi entender– de poder encontrar alguna facultad expresa que requiera con posterioridad la Ley de Coordinación Fiscal.

De otra suerte, no creo que la fracción VII, nos sirva; la fracción XXIX, en su sentido literal tampoco, porque califica exclusivamente a estos tributos especiales y reitero, creo que lo del 116, se refiere a otra cosa; entonces el problema que tenemos –me parece– es encontrar esa facultad expresa. Y reitero: salvo que la localicemos en esta interpretación amplia que la Corte ha dado desde hace ya varias épocas a este 73, fracción VII y fracción XXIX, no veo otra forma que se pueda encontrar, y aun esta interpretación, reitero, me presenta muchas dudas, porque da la impresión de que es una interpretación más pragmática que constitucional.

Entonces, en principio, mi primera aproximación es que tengo muchas dudas sobre el tema, que la única posibilidad de encontrar esta facultad expresa sería con esta interpretación, pero que quizá me inclino a sostener que no hay esta facultad

del Congreso de la Unión para legislar en esta materia. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: La Ministra pidió la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No, la pidió primero el señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, no vi que levantara la mano.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Claro, estaba esperando que él hablara para después pedirla yo.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señora Ministra.

Yo sí me inclino más por la postura que han expresado el Ministro Franco y el Ministro Valls.

No veo que la ley a la que nos estamos refiriendo, esté estableciendo la obligatoriedad de la coordinación, está partiendo de la base de que la coordinación es un acto consensuado entre la Federación y el Estado que determine unirse a este sistema, y lo que hace la ley, más que establecer la existencia de la coordinación, es regular, una vez que se ha acordado esto, regular cuáles van a ser las formas en que se va

a determinar, para dar incluso certeza jurídica a los efectos de estos convenios que le anteceden digamos en la voluntad de la aplicación de la ley.

Por eso no veo la necesidad indispensable de que se determinara como si estuviéramos viendo la validez de la coordinación misma, aquí se parte del hecho de que existe la coordinación, porque se acordó así, porque así se estableció voluntariamente, y una vez establecida entonces se someten a una serie de requisitos que la regulan pero no la establecen, y yo por eso estoy más de acuerdo con la postura del Ministro Franco, porque si no, pareciera que, ya no digamos la ley, sino los convenios de coordinación en sí mismos, no tendrían entonces sustento constitucional, cuando hay la soberanía de los Estados, de poder acordarlo así con la Federación.

Por eso estoy más por la postura del Ministro Franco y de alguna manera con lo expresado por el Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente.

También me inclino en lo señalado por el señor Ministro Luis María Aguilar, el señor Ministro Franco y el señor Ministro Valls hasta este momento.

No dejo de reconocer que lo mencionado tanto por el señor Ministro Zaldívar como por el señor Ministro José Ramón

Cossío, en el sentido de que no es una facultad que se encuentre fácilmente; o sea, necesita de una interpretación y los precedentes más próximos que tenemos que fue el que resolvió hace relativamente poco tiempo en la ponencia del señor Ministro Franco y el precedente un poco más remoto que nos hicieron favor de enviar en este fin de semana, que es el del señor Ministro Román Palacios, en realidad lo que se está haciendo es una interpretación para llegar a determinar si existe o no la facultad.

Ahora, en estos precedentes se llega a determinar la facultad del Congreso de la Unión a través de dos caminos, que creo que eso es importante señalar. Por una parte se está determinando que existe en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5), la posibilidad de que se diga expresamente, aquí ni siquiera de manera implícita, se dice expresamente, que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer ciertas contribuciones, y nos está mencionando cada una de ellas en el inciso 5). Y luego al final, nos señala: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine.

De tal manera que aquí tenemos una facultad explícita, y en esto no tenemos mayor problema, creo que el problema que se nos presenta para efectos de interpretación, en realidad se está refiriendo más bien a aquellos impuestos en los que hay concurrencia de facultades entre la Federación, los Estados y los Municipios para establecerlos, como se tiene esa posibilidad de poder gravar la misma fuente impositiva por los tres órdenes de gobierno, es por lo que se inicia en realidad desde hace

muchos años, como ya se ha mencionado, el sistema de coordinación fiscal.

Ahora, el sistema de coordinación fiscal, si bien es cierto que se inicia de manera voluntaria por parte de los Estados y la Federación, a fin de evitar la doble tributación, lo cierto es que dentro de las bases que se dan en estas primeras convenciones para establecer el sistema, pues se otorga la necesidad de que esto sea a través de una ley, de una ley que determine los criterios de distribución y que desde luego se van convirtiendo los convenios de coordinación fiscal en convenios adhesivos, así se ha reconocido, incluso por la propia Ley de Coordinación Fiscal; si bien es cierto que existe la voluntad, también lo es que esta voluntad está regulada por la propia Ley de Coordinación Fiscal, que se da desde hace muchísimos años, ésta es una reforma pero lo cierto es que los criterios de distribución están establecidos desde la primera convención en la que se determinó que era necesaria la expedición de la ley correspondiente, lo que ahorita se está combatiendo, desde luego, nuevamente se trae a la mesa de discusión la competencia del Congreso de la Unión, pero lo que más está afectando es el nuevo sistema adoptado en relación con la distribución del sistema de coordinación fiscal.

En realidad el problema de que si el Congreso tiene o no facultades, es algo que ya se ha venido estudiando en diferentes pronunciamientos que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho; entonces, creo que por una parte sí tenemos en la Ley de Coordinación Fiscal la regulación de las dos situaciones; por una parte, las aportaciones y, por otro lado, las participaciones; en cuanto a una, tenemos

facultad explícita en el 73, fracción XXIX, ahí no tenemos mayor problema, nuestro problema son las otras que no tienen un artículo específico; sin embargo, había hecho mención el señor Ministro Zaldívar de las facultades implícitas del Congreso de la Unión, él mencionó los tres requisitos que se necesitan para que en un momento dado pueda o no darse la facultad implícita del Congreso de la Unión, y se dice: El primero es la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse, creo que es muy importante determinarlo, aquí encontramos que existe una facultad explícita que por sí sola no puede ejercerse, yo creo que sí, y creo que la encontramos en el propio artículo 73; el propio artículo 73, en la fracción VII, dice: “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.

Ésta es una facultad genérica, una facultad genérica para establecer ¿cuál? cualquier contribución que en un momento dado conlleve a la posibilidad de cubrir el presupuesto; y, por otro lado, desde luego vuelve estar la de la fracción XXIX, pero por si fuera poco también tenemos la puerta de escape que don Felipe Tena Ramírez así le llamó, que es la fracción XXX, del artículo 73, que es la que nos dice: “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

Entonces, facultad explícita para establecer contribuciones nos la da de manera genérica la fracción VII, y recuerden que el primer requisito dice: “La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse”, éste sería el caso; el 73, fracción VII por sí sola no se puede ejercer porque no nos está

diciendo para qué realmente le está dando esa facultad, sino se la está estableciendo de manera genérica.

El segundo requisito es la relación de medio necesario respecto a fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita; de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; aquí si tomamos en consideración existe la facultad explícita para legislar en materia impositiva; sin embargo, no existe en materia de coordinación fiscal específicamente, pero sí la tiene respecto de los impuestos que contribuyen a la posibilidad de regular esa fuente impositiva, sí la está teniendo y lo único que se necesita es esta relación de medio a fin, ¿para qué? para que se pueda lograr una regulación adecuada en este tipo de contribuciones.

Y la tercera es el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita; entonces, qué es lo que sucede en el momento en que está emitiendo la ley, está reconociendo la necesidad de tener esa facultad para poder regular las conductas que se deriven precisamente del sistema de coordinación fiscal.

En un análisis exclusivo del artículo 73, por supuesto coincido con lo que han señalado los señores Ministros respecto de los otros artículos que podrían estar involucrados, pero en relación a las facultades implícitas, creo que exclusivamente del análisis del artículo 73 podríamos tener una parte de esta interpretación, desde mi punto de vista muy importante para reconocerle la facultad al Congreso de la Unión, y por estas razones sí me inclinaría, desde luego abundando en el

precedente que ya tenemos del Ministro Román Palacios, haciendo algunas alusiones a lo que ya han señalado los señores Ministros y que muchas están contempladas en el precedente del señor Ministro Fernando Franco a que el proyecto hace alusión, creo que sí se podría establecer la interpretación para determinar que el Congreso de la Unión sí cuenta con facultades para emitir esta Ley de Coordinación Fiscal. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, quiero brevemente hacer algunas precisiones.

Primero, omití decir que es la primera vez que me pronuncio sobre este tema, consecuentemente, como lo he hecho en otras ocasiones, no me siento vinculado a los precedentes porque es la primera ocasión en que me tengo que pronunciar sobre el tema; no obstante sí entiendo que como órgano constitucional que somos, los precedentes son importantes en cuanto a la necesidad de que en este caso el Congreso de la Unión pueda hacer predecible el resultado de una controversia o una acción en relación con sus atribuciones; entonces, referir a los precedentes es importante, en este momento me aparto de ellos por la razón que ya dije.

En segundo lugar, quiero decir que no se trataría a mi entender de que los convenios carezcan de base constitucional, lo que está discutiéndose es si el Congreso tiene la atribución para legislar en este tema, porque las leyes de coordinación fiscal

por su propia naturaleza imponen ciertas obligaciones y ciertas reglas que en este caso es precisamente lo que está impugnando el Distrito Federal; entonces, no es simplemente que se pueda decir, ya no hay facultad para que celebren convenios, pueden seguir celebrando todos los convenios que quieran, lo que estamos tratando de dilucidar es si hay competencia para que el Congreso de la Unión regule estos convenios.

En tercer lugar, creo con todo respecto, que bueno que la Ministra Luna Ramos nos hizo este análisis tan puntual del ejercicio de la facultad implícita, pero precisamente lo que no veo claro es la facultada explícita, porque la fracción VII que es en la que la señora Ministra ve la atribución, dice: “Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. Creo que esta es una facultad expresa que no requiere de ninguna implícita para llevarse a cabo y la facultad de la fracción XXIX, que aquí sí habría una facultad expresa que se requeriría a la implícita, hace referencia solamente a estos tributos específicos de la fracción XXIX; entonces, salvo que la fracción XXIX, reitero, se interprete armónicamente con la fracción VII, diciendo que realmente la Corte, al haber interpretado de manera amplia los tributos de la fracción XXIX, se entiende que esta atribución expresa se refiere también a los tributos de la fracción VII, pues sería la única forma de entender y de poder encontrar una facultad expresa. La verdad no encuentro otra posibilidad, pero aun ésta que la he sometido a consideración de ustedes, nada más como una forma de tratar de debatir y de irnos acercando a lo mejor a alguna propuesta de los diferentes puntos que hemos planteado, también me sigue generando muchas dudas. Lo cierto es que facultad

expresa clara no existe, podríamos encontrar una facultad explícita a través de la aplicación de estos precedentes añosos de la Suprema Corte, de la fracción VII y de la fracción XXIX, pero me parece, reitero, que es una interpretación hasta cierto punto un tanto cuanta forzada. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias Presidente.

Como se ha dicho es un tema complicado, complejo y ha ayudado mucho el precedente que nos fue distribuido. Desde mi punto de vista, desde mi percepción, creo que este análisis no debe perder de vista la premisa fundamental de la naturaleza, origen, razón de ser de la coordinación fiscal, siento que tiene que estar muy presente en nuestra interpretación y si entendemos a ésta como la forma de administrar competencias constitucionales exclusivas de dos diferentes órdenes normativos en aras de obtener una simplificación de las cargas tributarias para los contribuyentes que es de libre adhesión para las entidades federativas y no propiamente con un sistema de cooperación entre Federación y entidades federativas encaminadas a hacer una repartición restitutiva de los recursos que son recaudados, entiéndase esto como una definición de coordinación fiscal y su extensión, partiendo de esta base, el precedente que nos fue enviado por la Secretaría General de Acuerdos, nos ayuda mucho –creo– en tanto que y aquí hemos compartido su contenido, ya que otorga sustento constitucional precisamente a la competencia del Congreso Federal para legislar en materia de coordinación en los artículos 73 fracciones VII y XXX aquí como se ha dicho, y esto es, sí lo

hace el precedente en relación con el 124 constitucional, pero aquí es aplicable y el precedente razona en relación con la dualidad de competencias tributarias entre la Federación y las entidades federativas y que el propio sistema federal abre –y esto es importante– una excepción a través de la permisión del ejercicio de facultades implícitas.

Se cuestionaba ahorita la fracción VII y la fracción XXX, creo que son las dos vertientes por las cuales puede entrarse precisamente al establecimiento de esta permisión para utilizar a la facultad implícita como medio para que tenga efectividad una facultad explícita, a partir de ahí reconocemos esta posibilidad y esta existencia y de esta suerte y quiero que esa sea la razón, la inquietud de presentar este precedente del que se está dando cuenta, pues es acorde con el sentido del proyecto, es acorde con el sentido que le hemos venido dando a esta situación de posibilidad de existencia de estas facultades implícitas y que se trate en el tema de coordinación fiscal y en esta atribución del gobierno del Distrito Federal, o del Distrito Federal, para permanecer o no permanecer o cuestionar esta atribución en este tema que estamos ahorita nosotros aduciendo en función de esta naturaleza precisamente de este tipo de facultades que se están presentando de esta manera. En principio estoy de acuerdo con lo que ha dicho la Ministra, el Ministro Franco, el Ministro Luis María Aguilar, el Ministro Valls Hernández en relación con esta posición que se ha dicho. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, perdón por la segunda intervención, creo que lo primero que tenemos que hacer es distinguir dos temas que se han ido entremezclando en las participaciones que es doble tributación y coordinación y creo que no tiene en principio nada que ver. Podría existir en este país como existe en muchísimos países federales como el nuestro, un sistema de doble tributación, donde se pagaran IVA federales, IVA locales, renta federal, renta local, y así sucesivamente; si es eficiente o no es eficiente ese sistema en términos económicos y en términos tributarios ése es otro asunto, pero creo que todos partimos de reconocer, como no podría ser de otra forma –me parece– la existencia de una doble tributación.

Segundo. Esa doble tributación está abierta a la totalidad de las fuentes tributarias, con excepción de los impuestos especiales que están reservados al ámbito federal y ésta es la interpretación antigua y consistente y a mí me parece muy bien elaborada de la Suprema Corte.

Ahora bien, establecidas que esas son las dos características centrales de nuestro sistema de doble tributación o de nuestro sistema fiscal; el segundo tema, ya es mas particular: ¿De dónde emana la atribución del Congreso de la Unión, para establecer mediante una ley cuáles son las condiciones de un sistema de coordinación fiscal? o, en otros términos y antes que eso: ¿De dónde se establece nuestro sistema de atribuciones expresas a los órganos estatales, estatales en términos genéricos, la posibilidad de establecer un sistema de doble tributación? Partir del puro hecho de la voluntariedad, del hecho de decir: Yo tengo mi posibilidad de tributar, tú tienes tu

posibilidad tributaria, convenimos en ellas y yo me inhibo, eso podría tener alguna base explicativa, pero antes que eso, antes de llegar a las condiciones necesitamos saber de dónde emana una competencia expresa en términos del 16 del sistema de coordinación, para que el Congreso de la Unión emita una ley mediante la cual se establezcan las condiciones de la coordinación; la ley no simple y sencillamente establece las modalidades de reparto de fórmulas, sino establece las bases mediante las cuales dos entidades soberanas se establecen la condición de su acuerdo, se inhiben del ejercicio de atribuciones constitucionales, convienen y se lleva a cabo la recaudación y entonces esta es la pregunta –yo insisto– que me parece no podemos perder de vista.

La primera respuesta que se nos da es que está en el artículo 26, hace un rato lo pasé rápido, pero quiero regresar a él porque me parece que tiene muchos más problemas de los que estamos imaginando, o al menos como yo lo veo.

El artículo 26, en su Apartado A, párrafo tercero tiene una doble redacción. Primero se habla de la posibilidad de que el Ejecutivo coordine el Sistema Nacional de Planeación y después tiene un punto y seguido, que tiene ahí algunas frases incidentales. Yo como lo leo, es de la siguiente manera, no está así el texto pero como lo leo de corrido, es así:

“La ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”. La ejecución y la elaboración ¿de qué?, pues

evidentemente de la planeación, que es a lo que está calificando y está estableciendo todo el párrafo tercero de este artículo 26, Apartado A.

Ahora bien, ¿de dónde emana la facultad del Congreso de la Unión para establecer leyes de planeación? Pues del artículo 73, fracción XXIX, inciso D), donde dice expresamente “Que el Congreso tiene facultades para expedir leyes sobre Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social”. Ahí me parece que sí hay una coincidencia, y precisamente esto demuestra la forma en la que opera el Constituyente en estos términos, cuando en el artículo 26, nos habla de planeación específicamente, y en el artículo 73, fracción XXIX, inciso D), nos dice que el Congreso puede establecer leyes justamente para desarrollar el Sistema Nacional de Planeación.

Si vamos a la Ley de Planeación del año ochenta y tres, nos encontramos que hay una vertiente que se llama de coordinación y en esta vertiente de coordinación, en el artículo 33 dice: “Que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo, coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a las consecuciones de los objetivos de la Planeación Nacional y para que las acciones a realizar por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponde a los Municipios”.

Entonces sí hay una lógica entre el 26, el 73, fracción XXIX, inciso D), y la Ley de Planeación para efectos de que se coordinen, sí, pero en materia de planeación, no hay ahí –me parece– una atribución expresa para una coordinación en materia fiscal como presupuesto, primero. Y segundo, una atribución para el Congreso de la Unión para que establezca una ley mediante la cual se sustente la coordinación, creo que es una cosa aquí bien diferente en este mismo sentido.

En segundo lugar, creo que contestó muy bien el argumento el Ministro Zaldívar cuando respecto de la fracción VII, del artículo 116 de la Constitución, él pone énfasis en una palabra y creo que tiene toda la razón, que es en la palabra asunción; asunción y lo recuerdo –perdón por lo pedante de la cita, me molesta hacer estas cosas–, pero creo que tiene sentido es: atraer así, tomar para sí, hacerse cargo, responsabilizarse de algo o aceptarlo.

“La Federación”, dice la fracción VII, –perdón– “y los Estados, en los términos de ley: Podrán convenir la asunción por parte de éstos” (éstos son los Estados). Es decir, precisamente es el mecanismo contrario a estas condiciones. “En ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”.

Entonces, me parece que extraer de aquí, primero, la competencia para que le corresponda a la Federación la regulación o el establecimiento de un Sistema de Coordinación Fiscal. Y segundo, y más importante, una competencia del Congreso de la Unión, sí me parece que –al menos para mí–

tiene sus enormes dificultades en ese mismo sentido. Consecuentemente, sigo sin encontrar un fundamento constitucional claro.

Ahora bien, es verdad lo que decía el Ministro Valls, en treinta y cuatro, o antes en veintiocho, el Presidente Plutarco Elías Calles trabajó sobre esto, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, el Presidente Cárdenas, el Presidente Alemán, todos han tenido que trabajar sobre el tema, porque es un tema enormemente complicado, pero creo que la pregunta para nosotros es: ¿No, si vamos a reconocer el estatus quo que se está dando en estas condiciones? sino si vamos a encontrar o encontramos una atribución constitucional para que, primero, la Federación sea la entidad que ordene y regule nuestro Sistema de Coordinación Fiscal, y segundo, el Congreso de la Unión sea competente para emitir una ley.

Como ustedes recuerdan, en el Siglo XIX el modelo era diferente, eran los Estados los que dominaban sobre la Federación, de ahí muchos de los problemas que tuvimos a lo largo de todo ese Siglo, pero ése, creo que tampoco es el tema a discusión en este momento. Es simplemente, dónde en la Constitución con alguna claridad, con alguna solidez encontramos, primero, la competencia federal, y segundo, la competencia del Congreso de la Unión.

Yo, en las muy interesantes exposiciones sigo sin encontrar, de verdad, este fundamento constitucional y por eso reitero mi posición todavía en contra del proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por mi parte yo me declaro convencido del proyecto. Más que ver un problema de facultad expresa o facultad implícita, yo veo un derecho consubstancial de la Federación para hacer una propuesta de coordinación fiscal a los Estados de la República. Con motivo de nuestro Pacto Federal, se generan dos distintas soberanías: la del nuevo ente, que crea el Pacto, que es la Federación, que tiene atributos de soberanía, sin lugar a dudas; uno de ellos fundamental, que es la potestad tributaria, ¿Qué es característico de un ente soberano? La potestad tributaria.

Los Estados conservan una soberanía acotada y la ejercen en la medida en que hay la reserva de facultades para las entidades federales; dentro de estas facultades que caracterizan la soberanía estatal, está también la facultad impositiva. Ahora bien, de parte de uno de estos componentes, sale una Ley de Coordinación Fiscal, pero no es una norma jurídica imperativa, puesto que no se puede aplicar sin el consentimiento de aquellos otros a quienes está dirigida. Se parece mucho más a una declaración unilateral de voluntad, conforme a la cual la Federación, con un fin específico: evitar la doble tributación, simplificar y hacer más eficaz la recaudación, propone a los Estados que quieran sumarse a la Coordinación Fiscal, que lo hagan a través de un convenio, y faculta a entes federales para que firmen el convenio y cada Estado puede a su vez designar quiénes son los competentes para la suscripción del convenio.

Se ha dicho que el tema no es el resultante de la ley, los convenios, que sin ley se podrían firmar los convenios. Sí se pueden firmar; es decir, si hay dos potestades soberanas que deciden conciliar intereses para un fin común y esto se

materializa con un convenio, pues así es seguramente como empezó la coordinación; pero se da una ley, una ley que obliga a la Federación, no a los Estados; que da las bases del reparto de los impuestos que cobra la Federación y la manera de distribuirlos a cada uno de los Estados que gusten celebrar el convenio correspondiente. ¿Esta es una facultad exclusiva de la Federación? Desde luego que no, algún Estado de la República puede tener su Ley de Coordinación Fiscal, que si se opone a la Federal, pues simplemente dará como resultado que no se celebre ningún convenio.

Si un Estado de la República dice: para entrar en coordinación, los requisitos son éstos, y esos no coinciden con la Ley Federal, evidentemente no se podrá materializar el acto que es derivado de la ley, pero que no es aplicación directa de la ley. Llama mucho la atención que en las disposiciones fiscales federales, hay muchas consideraciones hacia regímenes exteriores a México, que no encuentran tampoco sustento constitucional, más que en ser una característica sustancial de la potestad tributaria que ejerce la Federación; se evita la doble tributación con el extranjero, se gravan con mayor intensidad los recursos que se obtienen en los llamados regímenes fiscales privilegiados o paraísos fiscales, se sanciona el ingreso de mercancía a través del comercio exterior que viene a generar un problema de competencia económica, eso sí tiene normatividad expresa, pero no todo lo vamos a encontrar en facultad expresa de la Constitución, yo coincido en que basta que la fracción VII del artículo 73 diga: “El Congreso de la Unión está facultado para determinar todos los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto de egresos”, este concepto de presupuesto de egresos lo maneja el propio

Congreso de la Unión y uno de sus capítulos más importantes los más grandes conceptos son: participaciones federales y aportaciones federales a los Estados y Municipios, en lo que acabo de leer, parece que la tercera parte del presupuesto federal se va a estos conceptos; otra cuestión sería si en términos del 31, fracción IV, de la Constitución Federal esto es destino al gasto público, yo creo que sí es destino al gasto público y que la finalidad de los convenios que resultan de la coordinación fiscal que –repito– no impone la Federación a los Estados, simplemente la ofrece, no es ley en el sentido de norma jurídica imperativa, es un marco regulatorio de las autoridades federales para la hora en que celebren convenios con los Estados que así quieran hacerlo, después de celebrar convenios con los Estados para que haya esta coordinación fiscal, pero con estas condiciones, yo no tengo de verdad ninguna reticencia en aceptar como facultad consustancial del Congreso Federal esta propuesta, propuesta de coordinación fiscal a través de una ley; si queremos verla como facultad implícita hay muchos datos que nos llevan a eso, el 73, fracción XXIX, último párrafo, habla de que los ingresos fiscales federales pueden ser participables a los Estados, son participables obligatoriamente los que resultan de los impuestos especiales; el mismo artículo en la fracción VII, faculta al Congreso para determinar las contribuciones que permitirán integrar el presupuesto de egresos; la fracción XXX, le da amplitud a estas facultades, el 116, fracción VII, que nos leía don Fernando, sí tiene aplicación en esto aunque ahí no se refiere a convenios fiscales, pero desde luego que al firmar un convenio de esta naturaleza, los Estados asumen funciones de la Federación particularmente en el cobro de impuestos federales en la fiscalización de los propios impuestos federales

y otras más que los convenios les transmiten, sí, sí cumple este fundamento parte de todo aquello que contribuye la potestad del Congreso Federal para emitir la Ley de Coordinación Fiscal. Tiene características muy especiales esta ley, no es exactamente una ley marco o ley general, porque aquellas sí vinculan directamente, jurídicamente y por sí mismas a todos los Estados y a los Municipios en muchas ocasiones, como la Ley de Educación, la Ley Nacional del Deporte y otras más; ésta es –repito– desde mi punto de vista una declaración unilateral de voluntad a través de la cual la Federación ofrece a todos los Estados que así quieran, coordinar su potestad tributaria con el compromiso de los Estados de abstenerse de gravar las mismas fuentes que son motivo de convenio con las características y excepciones que las propias leyes federales autorizan.

Yo de verdad, en lo personal, no tengo reticencia alguna para reconocer la facultad del Congreso de la Unión en este sentido. ¿Alguien más? Ministro don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Quisiera hacer algunas precisiones, porque me parecen importantes para –digamos– la concepción integral de esto, y me voy a referir a algunas de las situaciones en donde hemos diferido de opinión.

En primer lugar, por supuesto el problema de la doble tributación se genera de la facultad que tiene la Federación y los Estados de establecer los tributos, esto es incuestionable. Lo que algunos de nosotros hemos señalado es que para impedir que haya una doble tributación en nuestro sistema,

porque se buscó este esquema considerando que podría ser más eficaz conforme a las circunstancias del país, fue que se fue estableciendo el sistema de coordinación; entonces sí hay una liga directa –en mi opinión– entre los dos temas.

Ahora bien, efectivamente los artículos –yo decía– hay que interpretarlos en su conjunto. Efectivamente el sistema de planeación nacional que concibe como democrático la Constitución, tiene un objetivo finalmente. Si bien se establecen las bases generales, el sistema ¿Cómo se establece? y no hay que perderlo de vista, se establece a través de una ley que expide el Congreso de la Unión, un Plan Nacional de Desarrollo que obliga, y programas que se derivan de ese Plan Nacional de Desarrollo, que obligan a las autoridades federales, en particular a las que forman parte del Ejecutivo Federal, pero al mismo tiempo no hay que perder de vista que la propia Constitución –esto no se ha dicho– en el artículo 26 señala: “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo” y aquí viene la parte importante “Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”. Los programas no tienen otra forma de ejecución más que con los recursos públicos, por eso yo señalaba que tenemos que hacer una interpretación integral de todos estos preceptos.

En segundo lugar, me parece que independientemente de lo feliz o poco feliz de la redacción del artículo 116 en su fracción VII, en última instancia, podría tener –digamos– interpretación, porque cuando dice: “Podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones” en realidad no está identificando ni a Federación ni a entidades –en mi opinión– es un genérico, porque entonces tendría que haber sido más precisa la redacción, y yo con todo respeto lo vuelvo a leer, me fui precisamente por eso al origen de ese precepto en donde – en mi opinión– no hay duda. “Esta adición se ha considerado pertinente a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados en un apoyo del federalismo” Consecuentemente, los convenios precisamente eran estos, no había otros; entonces a mí me parece que dentro de las interpretaciones que se pueden dar a esta fracción, vale decir, que se está refiriendo precisamente a esa parte, pero inclusive si esto no se aceptara, me parece que hay un argumento que ha dado el Presidente que es fundamental ¿Cómo es posible que los Estados le impusieran a la Federación la coordinación? Si la propia fracción VII dice que tiene que ser en términos de ley, la única forma en que podría haber esto es que el Congreso expida su propia ley para establecer las bases de la coordinación; de otra manera no se podría.

Por todas estas razones, sigo estando con el proyecto con los comentarios que he hecho. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, yo también estoy de acuerdo y veo en la fracción XXIX del 73 que quizá se trate de un caso un poco distinto en cuanto que ahí se obliga a la participación que la Federación debe dar respecto de los impuestos que ahí se señalan, ahí es un esquema ligeramente diverso, pero incluso en relación con la posibilidad de la existencia de los convenios de coordinación, la propia ley, no veo que señale, inclusive, características o requisitos previos. Da por sentado que una vez que la Legislatura del Estado llega al convenio de manera voluntaria, entonces, se aplicarán estas reglas para poder llevar a cabo el convenio de coordinación, ni siquiera veo que imponga, por ejemplo, el artículo 10 en adelante donde ya está plenamente el sistema de coordinación, algún requisito que establezca la posibilidad o las condiciones materiales o jurídicas que tuviera que reunir el Estado para poder convenir, no, da por sentado que se establezca, y ahí lo dice expresamente: Podrán unirse al convenio las legislaturas que así lo determinen, e inclusive en el mismo artículo dice: Podrán cesar en eso cuando así lo acuerde la legislatura.

Una vez que están dentro, o sea, ya preestablecido el convenio, entonces ya se establece cómo va a operar, cómo va a funcionar, cómo se va a organizar, en qué parte a uno le corresponde una cosa u otra, y cuáles podrán ser los compromisos que se asuman respecto de la legislación estatal, o que ya podrán continuar o que ya no podrán seguir legislando. Por eso estoy de acuerdo en este sentido con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más? Creo que está suficientemente discutido el tema. Proceda a tomar

votación nominal señor secretario sobre la competencia del Congreso Federal para emitir la Ley de Coordinación Fiscal.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A mi juicio carece de competencia el Congreso para emitir esta Ley de Coordinación.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí tiene facultades.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Tiene facultades.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En todo nuestro régimen de facultades expresas carece de competencia el Congreso de la Unión.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Tiene facultades.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí tiene facultades.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Estoy con la posición del Ministro Cossío y del Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Tiene facultades.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Sí tiene facultades.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos en el sentido de que el Congreso de la Unión sí tiene atribuciones para expedir la Ley de Coordinación Fiscal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien señores Ministros. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, dos preguntas, ¿es votación definitiva, verdad?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Para anunciar entonces la formulación de un voto particular, y una segunda pregunta al Tribunal Pleno, entiendo como en otros asuntos que a partir de aquí ya estamos obligados por la votación para entrar a la discusión ya de las condiciones específicas del modelo de doble tributación y de coordinación que viene más adelante.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Su respuesta personal es sí.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: La quería compartir, gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: También dos cosas señor Presidente, la primera, rogarle al señor Ministro Cossío si pudiéramos suscribir un voto, de minoría en este tema, y lo segundo es preguntar al Pleno, yo dije que con todo gusto si así lo desea el señor Ministro Presidente, al final puedo hacer el engrose aunque no participo del sentido del proyecto, y tampoco de la votación, pero entendería que la argumentación que está en el proyecto, tendría que ser modificada por los argumentos que se han dado en esta sesión, porque el proyecto no tiene pues prácticamente ninguno de los

argumentos que se han sostenido aquí, que me parece que son mucho más atendibles. Así sería señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Seguramente señor Ministro, hasta ahorita la ponencia está bajo su responsabilidad, y esperemos que así continúe.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perfecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el estudio de este tema, me surgió una duda que quiero expresarla, el artículo 122 de la Constitución Federal, establece que el Congreso Federal es autoridad del Distrito Federal, dice el artículo 122: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes federales”. Entre ellos el Congreso de la Unión, aunque actuando a veces como legislatura local, como legislatura local emitió el Estatuto de Gobierno, y aquí es donde en uno de los preceptos transitorios de este Estatuto de gobierno, este órgano legislativo superior del Distrito Federal, determinó la coordinación fiscal, en los términos de ley. Ahora viene una modificación a la Ley Federal que emite el Congreso, ya no como órgano superior del Distrito Federal, sino como Congreso Federal. A pesar de esto persiste la legitimación del jefe de gobierno, o tendría que ser un problema interno del Congreso Federal, porque son los mismos componentes; es decir, que esta decisión solamente podría impugnarse a través de una acción de inconstitucionalidad, surgida del 33% de alguna de las dos Cámaras.

Es complicado, no quisiera abrir esta discusión, a mí me complicó, si el Distrito Federal por excepción, porque es distinto de los Estados, su competencia es inversa a la de los Estados, no le fue transmitida la facultad de decidir si se adhiere o no al convenio de coordinación, sino que ésta le fue directamente determinada por su legislatura superior, digamos que tiene dos instancias legislativas; la superior le dice: coordínate en los términos de ley. Si la orden viene del Congreso Federal actuando como legislatura local al emitir el Estatuto, a pesar de esto hay legitimación entre quienes se encargan las funciones de gobierno del Distrito Federal, o es un conflicto de Poderes y no solamente de funciones. Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Creo que sí señor Presidente, creo que es una pregunta muy importante, pero usted lo dice muy bien, para mí la forma de presentación del problema es éste.

A veces creemos que hay órganos federales per se y órganos locales per se, pero creo que hay órganos que ejercen funciones de un determinado orden jurídico; el Congreso de la Unión a veces es Congreso de la Unión, siempre es Congreso de la Unión, pero a veces ejerce funciones del orden federal, a veces ejerce funciones del orden local, y a la mejor en reforma constitucional ejerce funciones del orden constitucional.

Creo que entonces lo que tenemos que atender es más a la función que a la denominación del órgano, que eso creo que en muchas ocasiones no nos resuelve nada.

Si esto es así, creo que hemos pasado a un problema que discutimos la semana pasada en términos de la legitimación, y ahora creo que quedó resuelto en el sentido de que sí efectivamente existe la competencia constitucional. Ahora creo que lo que vamos a entrar a ver ya no es si existe esta base constitucional o no, sino cuáles son las características que a juicio de este órgano que actúa para el Distrito Federal, tiene o debe tener el sistema de coordinación fiscal.

Consecuentemente, lo que veremos ya son, de aquí en adelante, si aplica el artículo 31, fracción IV, si el señor Pareto tenía razón en lo que dijo o no, en fin una serie de temas que son muy interesantes en lo que viene aquí del proyecto que dejó el Ministro Góngora en este asunto.

Pero me parece que si entramos a la mecánica misma del asunto, sí el Jefe de Gobierno puede entender que las reformas que se llevaron a cabo por su órgano legislativo, en este caso sobre una materia específica, se adecuan o no se adecuan a los artículos 26, al 73, en fin, ya iremos viendo, al artículo 31, fracción IV, cada uno de los planteamientos. Entiendo que está vinculando esta pregunta usted con el tema de la legitimación, y sí no vería por qué podríamos excluir este tema de esta pregunta que usted muy puntualmente formula señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Sí, a mí me parece de lo más interesante su pregunta.

Efectivamente el Congreso de la Unión tiene las dos posibilidades; una, de legislar como Congreso de la Unión en materia federal, que es precisamente la emisión de la Ley de Coordinación Fiscal, pero por otro lado también funge como órgano local en la emisión del Estatuto de Gobierno.

Quisiera leerles una parte de la exposición de motivos donde se está refiriendo justamente a por qué ingresa el Gobierno del Distrito Federal a la Coordinación Fiscal.

Dice: “El Congreso de la Unión” –esto lo dice en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal; o sea, emitida como órgano federal– dice: “El Congreso de la Unión es también el Poder Legislativo local del Distrito Federal, con base en ello esta iniciativa propone que el propio Distrito, sin que medie convenio, quede adherido al Sistema de Coordinación Nacional Fiscal al entrar en vigor la ley a que se refiere la presente iniciativa; entonces, aquí mismo él, como legislador federal está determinando también su facultad como legislador local haciendo que el gobierno del Distrito Federal entre al Sistema de Coordinación Fiscal sin necesidad de que firme el convenio respectivo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor Presidente. A mí me parece que la solución al planteamiento, por demás interesante que usted hace, es en discernir que independientemente que diga la Ley de Coordinación Fiscal, y

estos razonamientos que podrían ser motivo de análisis, es una ley que no genera el Congreso de la Unión como órgano local del Distrito Federal; esta misma disposición aparece en el Estatuto en donde se instruye ya como órgano local que debe participar.

Consecuentemente me parece que sí se da el presupuesto constitucional para que proceda la controversia, dado que el jefe de gobierno constitucionalmente tiene la facultad de ejecutar las leyes que son aplicables en el Distrito Federal, independientemente de cuál es su naturaleza, y en este caso la Ley de Coordinación Fiscal –en mi opinión, insisto– independientemente de esta parte, la expide el Congreso de la Unión en su carácter de órgano federal nacional. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Ninguna de las señoras Ministras ni Ministros tiene problema con esto? Entonces vamos a seguir adelante con el temario, señor Ministro don Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí, gracias señor Presidente. El siguiente tema es el señalado con el número dos, es la relevancia constitucional de la participación de los miembros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para redefinir los criterios de las fórmulas de distribución de los ingresos federales, de conformidad con los artículos 16 a 24 de la Ley de Coordinación Fiscal. Esto está a fojas ciento setenta y cuatro a ciento noventa y uno del proyecto.

El actor afirma que el Decreto impugnado viola los artículos 14 y 16 de la Constitución, ya que el Ejecutivo Federal no convocó

a las autoridades creadas por la Ley de Coordinación Fiscal, cuya consulta era obligatoria; en el análisis del proyecto se retoman las consideraciones sustentadas al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008, en donde se estableció que la Constitución General no prevé la obligación del legislador de tomar en cuenta las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal; que los órganos creados en la Ley de Coordinación Fiscal tienen solamente atribuciones de consulta y apoyo, sin que se advierta que deban participar directamente en el proceso legislativo o en la iniciativa de reformas a la propia ley, o que sus opiniones tengan fuerza vinculatoria; y que la Ley de Coordinación Fiscal no alberga una formalidad inherente a los procesos de reformas de leyes tributarias.

Así, aun cuando la intervención de los órganos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal es relevante para el perfeccionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no pueden estimarse como requisitos o condiciones para que el Presidente de la República ejerza la facultad de iniciativa de ley prevista en el artículo 71 constitucional. En resumen esto es lo planteado y lo que se propone Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es una variante de garantía de audiencia establecida, a decir del promovente, en la misma ley, y el agravio consiste en que la iniciativa de reforma propuesta por el Ejecutivo Federal no convocó a las autoridades integradas en la propia ley para que opinaran y se manifestaran; el tratamiento del proyecto lo declara infundado. ¿Habría alguna opinión en contra de esto? Si ninguno de los señores Ministros y señoras Ministras está en contra de esta

propuesta, de manera económica les pido voto aprobatorio. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Informe señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta contenida en el Considerando Quinto del proyecto, consistente en declarar infundado el respectivo concepto de invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está aprobado ese aspecto del proyecto. Señor Ministro ponente podemos ver el siguiente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. El siguiente es el Considerando Sexto, que se refiere a los argumentos de legalidad, proporcionalidad y equidad de los fondos; esto está desarrollado de fojas ciento noventa y uno a trescientos treinta y tres del proyecto. Si ustedes gustan podemos ir viéndolos por partes.

Lo primero que se alega es que el gobierno del Distrito Federal aduce que la remisión que hacen las fórmulas a la información oficial de población dada a conocer por el INEGI le perjudica, debido a que dicha información presenta un retraso de cuatro años y que la encuesta de ocupación empleo, presenta sesgos, además señala, que siguiendo la tendencia actual esto implicaría que el Distrito Federal tendría un impacto negativo a corto plazo, esto está a fojas ciento noventa y ocho a doscientos dos.

En el proyecto se indica, que la Ley de Coordinación Fiscal refiere a la última información que proporciona el INEGI por lo

que no es necesariamente el censo sino que puede ser la encuesta nacional de empleo, la cual cumple con técnicas estadísticas confiables. ¿Quiere usted que vayamos punto por punto?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo creo que sí, punto por punto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perfecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Opiniones en este tema? Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor Presidente, yo tengo una duda previa de la página ciento noventa y uno a doscientos dieciocho, y es: Si efectivamente en este tipo de asuntos de la Ley de Coordinación Fiscal, aplica la fracción IV del artículo 31 constitucional, porque éste es el reclamo específico.

Entonces, cómo se construye este argumento, el sistema de coordinación fiscal debe ser proporcional, equitativo, etcétera, y cómo esto se traduce en un elemento de control constitucional, digo, lo obvio eso ha estado desarrolladísimo por la Suprema Corte a través de los años en términos fiscales, pero sí me cuesta un poco de trabajo construir esa hipótesis para después irla aplicando consecutivamente a una serie de temas ya muy puntuales y concretos en términos –insisto– de estos elementos que son pues un derecho fundamental de los individuos o de los habitantes de este país cuando tributamos. Pero tanto como ver el sistema de coordinación a la luz de estos elementos sí me resulta complicado francamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Efectivamente, señor Presidente, yo estoy de acuerdo con lo que señala el señor Ministro Cossío, lo iba a manifestar realmente en otro de los puntos, porque aquí el proyecto se sale por alguna otra cuestión, pero creo que vale la pena de una vez tomar una definición.

Estimo que el artículo 31, fracción IV no es aplicable a este tema y lo que hace el proyecto dice: No es aplicable, lo tomamos nada más como una especie de referencia, pero después todo el análisis lo hace con base en el 31, fracción IV, a mí éste sí me parece que habría que eliminar de la discusión todo lo que tiene que ver con 31, fracción IV y ponernos de acuerdo sobre qué bases, sobre qué principios va a ser la discusión para analizar la Ley de Coordinación Fiscal en los temas que propone el Distrito Federal, si es que hay estos principios y estos elementos, estos lineamientos, que tenemos que buscarlos obviamente en la Constitución.

A mí me parece que este cuestionamiento sí es de mucho fondo y realmente afecta todo el proyecto porque todo el proyecto está construido sobre esa base que, reitero, creo que no es la adecuada. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias Presidente, entiendo que estamos viendo el Sexto Considerando del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En la parte final del Quinto Considerando, en la página ciento ochenta y nueve, el proyecto dice expresamente, en el segundo párrafo: “No obstante lo anterior, conviene precisar que la Ley de Coordinación Fiscal no es tributaria, toda vez que su objeto atiende a una naturaleza administrativa y de hacienda pública que coordina el sistema fiscal de la Federación con los Estados, establece la participación en general. Por tanto aun cuando no puede considerarse que el trabajo de los organismos vigilantes del sistema nacional sea determinante para presentar iniciativas, lo deseable es que sí estimen importantes para la modificación, los criterios de distribución de ingresos federales.

Aquí expresamente se señaló que no es una ley tributaria y por lo tanto, quizá esto ayude a sostener precisamente que no son aplicables los principios tributarios de la fracción IV del 31 constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo estoy de acuerdo con esta precisión, una cosa es la configuración de las contribuciones que vienen en otras leyes y otra cosa es la manera de que lo recaudado por contribuciones federales se distribuya entre la Federación, los Estados y parte de los Municipios, aquí no rigen los principios del 31, fracción IV.

¿Esto a qué nos llevaría? Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente, coincido con ustedes en que en realidad con la planeación pues no tendría aplicación el 31; el 31 tiene aplicación para que el cobro de los impuestos a los particulares se satisfagan los principios rectores que se establecen en este 31, fracción IV.

Sin embargo, en la página siete del proyecto se está transcribiendo el tercer concepto de invalidez. Como que no coincide con lo que se está contestando en el estudio, porque el tercer concepto lo que dice es: “El artículo 1º, del Decreto cuya invalidez se demanda, viola el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política. En el citado concepto de invalidez se sostiene que no se fortalece el federalismo fiscal, porque con las nuevas fórmulas prevalece el efecto de la suma cero, por lo que al modificarse los coeficientes de distribución de los recursos entre las entidades federativas, va a continuar presentándose el caso de ganadores y perdedores, independientemente del monto nominal fijo de las participaciones recibidas por entidad en el año de dos mil siete, lo cual es inconstitucional. Para acreditar lo anterior, la actora propone el análisis de cada uno de los fondos con base en los argumentos que a continuación se expresan”.

Y entonces ya viene analizando cada uno de los fondos en la mecánica en que se va dando cada uno de éstos; pero éste es el concepto de invalidez tercero al que se está refiriendo en la foja ciento noventa y dos, al inicio de esto, que creo que no corresponde, dice: “Resulta oportuno precisar que el tercer concepto de invalidez de controversia constitucional, se

reclama la existencia de vicios de legalidad”; pero ya no sé si se está refiriendo o no a una cuestión diferente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Nada más para aclarar esta inquietud.

Es que lo primero que se alega es a la cuestión a la que referí de que se toma lo del INEGI. Después viene alguna otra cuestión que llaman de legalidad, dice que hay una incongruencia entre la disposición y su exposición de motivos; y después ya viene el análisis de todos estos fondos y de las fórmulas y demás.

El problema es que todo parte de la base del 31, fracción IV, aunque se diga que no; entonces éste es el problema metodológico de fondo. Todo lo que alude la señora Ministra viene después analizado; pero realmente analizado sin la base que podríamos nosotros encontrar aquí en el 31, fracción IV, porque se parte de ciertos supuestos, que tiene que ser resarcitorio y no se dice realmente de dónde extraemos esto.

Habíamos hablado en la sesión pasada de que a lo mejor hay un principio de solidaridad; pero creo que tendríamos también que encontrarlo, construirlo, porque aquí el problema es que realmente si apartamos el 31, fracción IV, tendríamos dos alternativas: O retirar el proyecto para construirlo sobre otra base argumentativa, o extraer aquí los principios y poder seguir analizando el proyecto con lo que ya tiene; que creo que también podría ser viable.

Ahora, si se decide en algún momento retirarlo, lo que sí sería conveniente creo, es de todas maneras sí discutir sobre qué principios tendríamos que analizar estos aspectos, incluso si es competencia de esta Suprema Corte, analizar fórmulas y el caso específico en distribución de una atribución que ya la mayoría ha reconocido al Congreso.

Creo que estos temas son muy delicados y aunque se decidiera retirar el proyecto para plantearlo sobre otras bases, creo que sí vale la pena discutir y ponernos de acuerdo sobre qué bases metodológicas; sobre qué principios constitucionales –en su caso si los hay–, vamos a analizar y hasta dónde podemos llegar al análisis.

Tengo serias dudas que este Pleno esté en posibilidad de hacer un estudio de fórmulas, detallado, y que estemos quizás asumiendo una función de políticas públicas que tal vez no nos corresponde. Ésta sería mi reflexión Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente.

También comparto la opinión de que el 31, fracción IV, no es aplicable directamente al caso que analizamos; sin embargo, por lo menos plantearía la posibilidad de extraer un principio que sí es aplicable y que deriva de la fracción XXIX, del artículo 73, cuando habla que las participaciones –evidentemente a las

que se refiere son motivo de ingresos propios de la Federación y exclusivos de la Federación—, deben ser distribuidos de manera proporcional.

Consecuentemente aquí tenemos un principio que lógicamente tiene que aplicarse por extensión en mi opinión, a todo lo que se refiere a la distribución de participaciones por medio de los Estados de manera proporcional.

Consecuentemente, creo que esto es un principio para ir decantando lo que bien decía el Ministro Zaldívar, que tenemos que darle una base a estos argumentos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

Tengo una primera duda, no creo que diga la fracción que sea de manera proporcional, dice: “En la proporción que la Ley Federal determine”, creo que aunque es la misma palabra, el sentido es otro. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, de la bolsa mayor hay una proporción que es la que se va a distribuir. Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, nada más para completar la idea del señor Ministro Zaldívar; lo cierto es que el sistema anterior ni siquiera estaba relacionado con una forma

proporcional en la distribución, porque el sistema anterior lo que estaba determinando era: “quien más recaude respecto de determinados impuestos especiales, más participación va a tener”.

Entonces, creo que el sistema, lo que está sucediendo es que está cambiando, pero no está diciendo que se reparta de manera proporcional a todo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En los mismos términos, incluso ya como reflexiones o como puntos, creo que ahí de alguna manera se deja una especie de libertad o de facultad amplia al Congreso para hacer la distribución; la distribución nada más, no dice de manera proporcional, sino cuáles serán, según el Congreso, las proporciones que les correspondan a cada quien, y a eso le corresponde determinarlo al Congreso, pero además, como alguien ya lo dijo, de alguna manera esto es una especie de adhesión, si no se desea participar en un sistema que se considera que no es el adecuado o conveniente o de alguna manera oportuno para la entidad, pues entonces no se participa en él.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí, muy brevemente Presidente.

Por supuesto que la Constitución señala lo que han dicho los señores Ministros, pero no puedo concebir esto si no es en

función de un concepto de proporcionalidad, no de arbitrariedad.

El ámbito de configuración en este caso del legislador, tiene que responder a un sistema racional de proporciones entre las entidades, yo desprendo de ahí un principio de proporcionalidad, pero bueno, si no lo ven así, no insistiría, es la única forma en que yo lo vería.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La primera tarjeta.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Una propuesta metodológica señor Presidente, ya estamos justo a la hora del receso y les rogaría que me permitieran tratar de presentar, de elaborar en el receso una propuesta metodológica y someterla a consideración del Pleno después del receso, a ver si nos ayuda a poder avanzar en la discusión del asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Estoy de acuerdo con lo que acaba de decir el Ministro Franco, no es una cuestión de proporcionalidad, él mismo nos está diciendo que es una cuestión de racionalidad, es una cuestión que sea razonable la propuesta o la determinación que haga el Congreso con base en esa facultad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor Presidente, yo veo el asunto de la siguiente forma, acabamos de decir por votación unánime que no vamos a analizar, o no vamos a utilizar la fracción IV del artículo 31 como parámetro constitucional; si esto es así, nos queda entonces analizar, lo que básicamente viene por aquí, la demanda a la luz del artículo 26, porque considera que pasaron una serie de cosas, que no se justificó, que hay incompetencia, etcétera, y creo que también se podría plantear el tema, yo no coincidiría con esto, pero a la luz del propio artículo 26, y en el propio 26 de donde se supone se deriva esto, hay algún elemento, y del 73, fracción XXIX, en la parte que ahorita ya nos metimos a una discusión muy específica, si es proporcional o debe ser simplemente una fórmula de reparto; creo que son los tres elementos de constitucionalidad.

Y aquí, creo que lo que acababa de decir el Ministro Zaldívar hace un rato es muy importante. Yo por vía del 26, entender que esta Suprema Corte va a entrar a analizar, y es el siguiente tema, si se presenta un juego de suma cero o si debemos atender a un Pareto, en fin, ese tipo de temas, no porque no los conozcamos como Suprema Corte, ni porque podamos tener opinión experta al respecto, ese creo que no es el asunto, sino me parece que resultará difícil del 16, que lo que nos está estableciendo son elementos formales, o del 26 o del 73, fracción IX, salvo las participaciones de los impuestos especiales que tiene su propio régimen, que nosotros elaboremos las condiciones de si el sistema de coordinación fiscal debe ser restitutorio, redistributivo, compensatorio, creo que aquí hay un ámbito muy delegado al legislador para que el legislador establezca estas condiciones, porque hay Estados

del país a los que les gustaría un régimen restitutorio, que fueron los Estados que en otras épocas fueron ricos por la minería u otros elementos, a otros les gustará que sea compensatorio porque en este momento están en una posición económica mejor que esos Estados del pasado.

Creo que esta cuestión como Suprema Corte de meternos a desarrollarlo desde los elementos constitucionales sí resulta difícil y creo que a lo que estaríamos llegando es a una sustitución en la construcción de políticas públicas y de imaginar nosotros un sistema de coordinación fiscal, que francamente no encuentro cuáles son los elementos, si dijera la Constitución: Hay un federalismo restitutorio, o una coordinación fiscal o se trata que los Estados que están ahora en una situación económica de menor desarrollo dejen de estarlo, diría, bueno, vamos a calcular todo eso, pero con los elementos constitucionales que están, a mí sí me parece que realmente nos metemos en un territorio –insisto– no porque sea técnico porque podemos tener la información, sino porque no creo que nos corresponda empezar a jugar nosotros ahí con estos elementos, muchos son históricos y otros son económicos, etcétera.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Propongo que afinemos acuerdo en esto último porque tenemos sesión privada; entonces continuemos un momento más por favor. Don Juan.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Sí, gracias Presidente. Precisamente en el sentido de lo expresado por el Ministro Cossío, ya reconocemos que los principios de equidad, proporcionalidad de los impuestos tributarios no son aplicables

aquí; entonces aquí es la determinación de qué se trate, se trata del establecimiento o que responde esta distribución a cuestiones de política pública, y en ese sentido creo que escapa totalmente en tanto que no tenemos referente constitucional para hacerlo, no es una tarea, creo que rebasa a este Tribunal Constitucional, ésa era la insistencia que iba a hacer en este sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Quisiera retomar la propuesta del señor Ministro Zaldívar, él decía que trataría de hacer un nuevo enfoque metodológico, sabemos muy bien que no es un proyecto elaborado por él, y la verdad es que revisando nuevamente los conceptos de invalidez, aquí no se está refiriendo el 31, fracción IV, habla de 16 nada más ¿dónde se involucra el 31, fracción IV? En el proyecto, al dar contestación a un argumento diferente, si él está con la disponibilidad de establecer una nueva metodología y presentar los puntos y tenemos sesión privada, estaríamos en posibilidades de verlo, incluso, si nos lo reparte él antes del jueves, y estaríamos en posibilidades de discutirlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No veo que sea un problema de metodología sino de esencia, el planteamiento en el resto de los conceptos es de política pública en materia económica-poblacional-fiscal que tiene alcances que están desde mi punto de vista, fuera de control jurisdiccional.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Por eso si retoma lo que realmente le están combatiendo él puede hacer esa propuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, por eso dije: pongámonos de acuerdo, si ésta va a ser la propuesta. Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. A eso me refería precisamente con la propuesta metodológica; es decir, creo que debemos tomarnos por lo menos, si es que ahora tenemos la privada, por lo menos un par de días, para analizar si hay ciertos principios o parámetros constitucionales, que sin intervenir en políticas públicas puedan ser analizados por esta Suprema Corte, por ejemplo, se me ocurre uno que es, al menos lo veo casi autoevidente, el de razonabilidad; o sea, puede ser, la razonabilidad la podemos analizar o no la podemos analizar, la razonabilidad quiere decir que solamente que llegue el legislador a extremos realmente absurdos podemos nosotros entrar, o ni eso vamos a analizar, ha habido otros asuntos en que la razonabilidad sí ha sido justiciable.

Del artículo 26, que se ha hablado aquí, se puede extraer algún otro principio, creo que no está de más el darnos un par de días porque a lo mejor llegamos a la conclusión, pudiera ser, que si hay ciertos principios que debe seguir el legislador pero que estos principios son de libre configuración del propio legislador, es diferente que nosotros dijéramos: Hay una arbitrariedad del legislador en este tema, por eso reitero mi muy respetuosa sugerencia y solicitud de que se me permita hacer un análisis, que creo que todos debemos hacerlo y tratar de detectar si hay algunos elementos constitucionales que la Ley de Coordinación Fiscal debe respetar.

Segundo, hasta dónde puede llegar el análisis de este Pleno en caso de que haya estos principios y creo que con esto podemos dar una solución, no sólo al asunto en particular, sino también una solución con un precedente que oriente a futuro estos temas. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente.

Brevemente, lo que el accionante está sosteniendo, es que la fórmula, la nueva fórmula para la distribución de las participaciones federales utiliza una variable poblacional, la cual él remite a esas estimaciones trimestrales que hace el INEGI en la encuesta nacional de ocupación y empleo, que según el dicho del propio accionante, tienen un sesgo que subestima o sobrestima el índice poblacional de las entidades federativas, pero esto no se traduce en una afectación a la esfera de atribuciones del accionante, simplemente lo que está diciéndonos es que está en desacuerdo con una parte de la fórmula, ya que a su juicio se verán reducidas sus participaciones federales; en conclusión, para mí, este argumento es inatendible. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, por ahí iba mi enfoque personal, en cuestiones de política económica es muy difícil que nos metamos, pero me parece muy prudente la propuesta del señor Ministro Arturo Zaldívar.

Analícemos con cuidado dentro de esto que en términos genéricos decimos, a lo mejor no nos corresponde juzgar, sí

hay algo que deba atenderse y responderse; entonces, levanto la sesión pública del día de hoy y los convoco para las 13:30 horas, en este mismo lugar a la sesión privada que nos corresponde y al señor Ministro ponente, ¡ojalá! nos reparta esta propuesta para que el jueves próximo la podamos ver.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí señor Presidente, ¡claro que sí!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 13:15 HORAS).