

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 19 DE AGOSTO DE 2014		
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS		1
NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
40/2013 Y SU ACUMULADA 5/2014	ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD promovidas por diversos senadores y diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ)	3 A 28 EN LISTA

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 19 DE AGOSTO DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ,
PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 86 ordinaria, celebrada el lunes dieciocho de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA**, señor secretario.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2013 Y SU ACUMULADA 5/2014. PROMOVIDAS POR DIVERSOS SENADORES Y DIPUTADOS DE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández, cuya ponencia hiciera suya la señora Ministra Luna Ramos y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señora y señores Ministros, como todos recordamos, en la sesión de ayer continuamos con la discusión del presente asunto; particularmente nos centramos en el análisis del considerando sexto que versa sobre la constitucionalidad de la derogación del artículo que preveía la tasa diferenciada del 11%, causantes del IVA, en la denominada región fronteriza.

Vamos a continuar con la discusión de este proyecto. Señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. En este asunto, que originalmente corresponde a la ponencia del señor Ministro Valls Hernández y que se está haciendo cargo de él la señora Ministra Luna Ramos, me parece que el problema que estamos enfrentando en este considerando, sexto es que existía una tasa diferenciada en las fronteras que

tenía distintos porcentajes. Se tomó la decisión del legislador de pasar de esas dos tasas, a una sola de ellas.

Los promoventes de esta acción de inconstitucionalidad, no juicio de amparo, nos hacen una pregunta acerca de la razonabilidad que existe entre el cambio de las dos tasas –podría decirlo así– a una sola tasa para efectos de que ésta se genere en todo el país.

Creo que los legisladores que promovieron la acción no tienen por qué mostrar la condición del perjuicio que se genera, sino simple y sencillamente tienen que satisfacer una posición de legitimación muy amplia, como la que se confiere en un control abstracto, como es la acción de inconstitucionalidad, para hacernos esta misma pregunta. Consecuentemente, lo que tenemos que analizar en este primer concepto, a la luz de la equidad, es si efectivamente se generó o no una violación.

El día de ayer me permití leerles la síntesis que hice tanto de la iniciativa como de los dictámenes, un listado puntual donde se daban las razones que el legislador está considerando para –insisto– pasar de dos a una tasa.

Me pareció muy importante la intervención que tuvo el señor Ministro Pérez Dayán en cuanto fue extrayendo de la demanda una serie de consideraciones en las que los promoventes cuestionan precisamente algunos de estos razonamientos.

En algunas ocasiones consideran falaces esos argumentos del órgano legislativo, ya sabemos: Presidente de la República, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; en otras ocasiones los consideran directamente contrarios a la verdad, etcétera.

Creo que la forma –y así es como habré de votar– es que estando en acción de inconstitucionalidad, sí nos tenemos que hacer cargo de estas argumentaciones.

En primer lugar, difiero de la manera en la que el proyecto sintetizó muchos de estos argumentos de la propia demanda, por ejemplo, en el proyecto se dice que la tasa diferenciada propicia un trato inequitativo; no creo que esto es lo que hayan dicho los promoventes; creo que los promoventes dijeron que la aplicación de la tasa reducida en la región fronteriza es regresiva, ya que ésta reduce el pago del impuesto a los habitantes de regiones, que en promedio obtienen ingresos mayores a los del resto del país; entonces, en primer lugar, creo que hay un problema de identificación entre las razones que se dieron en la demanda, a mi juicio, es una lectura, hay muchas maneras de leer siempre los documentos, y eso lo sabemos en el trabajo que cotidianamente realizamos, y otra en lo que, a mi parecer, establecieron en la demanda.

En segundo lugar, también me parece que hay un conjunto de razones –y en eso le doy toda la razón al Ministro Pérez Dayán en su intervención de ayer– que señalaron los promoventes –insisto– enfrentando las razones que básicamente se dieron por la Secretaría de Hacienda al momento de presentar el anteproyecto, posteriormente por el señor Ministro Presidente y por los dictámenes de los señores senadores y diputados.

Entonces, hay una serie de conceptos de invalidez –insisto– donde sí hay un cuestionamiento directo a estos elementos; si ustedes, como seguramente lo hicieron, recuerdan lo que está planteado en la demanda, los actores, inclusive, llevaron a cabo con datos del SAT, una serie de análisis para tratar de

controvertir qué fue lo que se dijo en el proceso legislativo frente a estos mismos datos.

Yo me permití –con el apoyo, desde luego, de la ponencia, que mucho agradezco– llevar a cabo una comparación en un cuadro donde están las razones de la iniciativa, –no las que están en el proyecto, sino las que creo que dijeron los diputados y los promoventes– los conceptos de invalidez, que ellos mismos plantearon respecto de esas razones, muchos de estos son conceptos de validez fácticos, no son tanto de condiciones normativas sino una contraargumentación acerca de lo que dijo la Secretaría de Hacienda, y después la calificativa que yo le di a cada uno de estos en un análisis.

Desde luego, se me presenta un problema sumamente importante, desde mi punto de vista, sé que no es compartido por todos, pero estoy exponiendo mis razones, que es: ¿Qué tipo de análisis debemos llevar nosotros a cabo, a efecto de considerar si son correctos o no los conceptos de invalidez de carácter fáctico que están planteando los promoventes? ¿Significa que nosotros tendríamos que abrir un proceso probatorio? ¿Significa que nosotros tendríamos que allegarnos de los elementos de prueba necesarios, por ejemplo, para contravenir las cuestiones sobre las tasas de crecimiento, las tasas de recaudación, etcétera, que en la iniciativa o en los dictámenes se señala?

Yo, en la forma en la que llevé a cabo la calificativa, –y desde luego esto lo plasmaré en un voto que en su momento haga– creo que nosotros no podemos llegar aquí a abrir una especie de contencioso entre los promoventes y los órganos legislativos en materia de pruebas, sería tanto como que nosotros pidiéramos pruebas para mejor proveer al Instituto Nacional de Estadística y Geografía o al Banco de México como órgano que tiene este tipo

de información, o a la OCDE, para ver si efectivamente lo que dijo sobre Turquía y, que se está plasmando aquí, es la intención. Creo que nosotros no podemos llegar a ese extremo de hacer un cotejo como si estuviéramos prácticamente desahogando pruebas periciales en este sentido.

Creo que la forma en la que yo voy a votar, es que las razones dadas en la iniciativa y en los dictámenes tienen una información suficiente, no controvertida de manera integral, y en algunos casos, ni siquiera controvertida en el listado que yo mismo haré, –insisto– no creo que sea el caso de ponerme a leer cada una de las manifestaciones y cada una de las respuestas; esto, para efectos de una construcción y un debate democrático, lo expresaré en el voto en este punto del considerando sexto, concurrente, que yo emita, porque llego a la idea de que es equitativo, por las razones que están dadas tanto en la iniciativa como en los dictámenes, haciendo un análisis puntual de cada uno de estos elementos.

Creo que no es el caso en este momento de tomar unos cuarenta minutos para explicar cada uno de estos casos; sin embargo, sí hacer la manifestación de que el análisis por lo que corresponde a mí, está hecho, y creo que está hecho con enorme puntualidad en términos de lo que se plantea con la demanda, pero eso sí, para efectos de un escrutinio público al que estamos sometidos nosotros como Ministros, lo dejaré señalado en el voto concurrente que emita.

Consecuentemente y sintetizando, creo que si lo que se nos está preguntando por parte de los promoventes es la razonabilidad del cambio de tasa, y este cambio de tasa está sustentado finalmente en un conjunto de razones dadas por las autoridades legislativas en el sentido que le he dado a esta expresión, y están

éstas puntualmente señaladas, y los elementos de contravención a esas afirmaciones que presentan los promoventes, no me parece que tengan la fuerza para destruirlas, por un lado y, por otro lado, en muchas de esas afirmaciones no hay ningún tipo de contravención por parte de los promoventes, yo, en este sentido, y dado que estamos frente a una condición de escrutinio amplio —como varios de los compañeros lo han mencionado en particular el señor Ministro Gutiérrez—, considero que es razonable esta parte del dictamen y en este considerando sexto —tengo otras cosas que decir en el séptimo y en el trece— voy a votar por la validez de los preceptos impugnados, pero apartándome radicalmente de las razones que en el propio proyecto se están dando. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Voy a tratar de explicar cuál es mi perspectiva de las muy interesantes problemáticas que se han planteado en este Tribunal Pleno sobre el asunto que nos ocupa.

Podría identificar tres posturas esencialmente: la primera, que es en el sentido de que, bajo la base de un principio de deferencia al legislador, a este Tribunal Constitucional no le es adecuado que realice un análisis de las razones legislativas que se dan en caso de una modificación de una norma de carácter tributario, —como la que nos ocupa— y en esa medida, no podría esta Suprema Corte de Justicia analizar a fondo, bajo un escrutinio estricto, las razones que se señalan en la exposición de motivos para justificar una modificación legal.

Hay otra postura que he escuchado en el sentido de que, en el presente caso, de entrada, hay que hacer el análisis respecto del concepto de invalidez en el que se alega violación al principio de equidad tributaria, y como del estudio, y como lo hace el propio proyecto, se llega a la conclusión de que no hay afectación a esta garantía de equidad tributaria, en consecuencia, no hay necesidad de hacer referencia a las razones legislativas expuestas para motivar o justificar esta reforma legal.

Tal vez alguna tercera en donde se dice que en todos los casos debemos hacer el análisis de las razones legislativas, y que, incluso, si se advierte que esas razones legislativas no se sostienen o son desvirtuadas, esa sola circunstancia pudiera generar la invalidez de una norma, independientemente del análisis de los requisitos constitucionales a que están sujetas las normas de carácter tributario: proporcionalidad, equidad, legalidad y gasto público.

Me parece que esta Suprema Corte ha venido analizando el punto en distintos casos concretos y, para mí, en este momento creo que lo que es importante delimitar es precisamente si debe de haber un escrutinio laxo de las razones que llevaron a considerar al legislador del impuesto al valor agregado, que en este momento histórico, la homologación de la tasa para la región fronteriza y la zona centro del país, resultaba la idónea, necesaria y proporcionalmente válida, conforme a los principios fundamentales tutelados por nuestra Carta Magna, pues en efecto, en el considerando sexto que se analiza, del proyecto, se soslaya todo análisis de razonabilidad de dicha medida bajo el argumento de que no se plantea una categoría sospechosa de contribuyentes, ni se materializa una diferencia de trato entre los mismos que requiera de una motivación reforzada por parte del legislador, a fin de justificar el respeto a la garantía de equidad

tributaria; es decir, el proyecto parte de la base de que como no se demuestra la afectación al principio de equidad tributaria, y la conclusión de este análisis es que la norma no es inconstitucional; entonces, ya no hay la necesidad de hacer la referencia a las razones legislativas.

Esta postura me parece que se sustenta en diversos criterios que se han venido estableciendo en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo partiendo del principio de proporcionalidad legislativa, que no tributaria; esta proporcionalidad de las leyes digamos que es el control sobre el contenido o la sustancia de las mismas que se debe hacer teniendo en consideración la finalidad o finalidades de éstas y los medios empleados, analizando la relación entre unos y otros, y su conformidad con la Constitución Federal.

Me parece importante también, resaltar que en distintas tesis de la Primera Sala de este Alto Tribunal se exigió una motivación reforzada por el legislador –incluso en materia tributaria– tratándose de restricciones a derechos humanos, y se dijo que dicha razonabilidad es abordada por las Salas, e incluso en algunos casos por el Tribunal Pleno, tratándose del examen de constitucionalidad de medidas legislativas que limitan o restringen derechos humanos.

De esta manera, pareciera que el primer paso del análisis es precisamente estudiar si la norma que tenemos cuestionada resulta restrictiva o limitante en relación con el ejercicio de un derecho, y sólo ante la eventualidad de que efectivamente exista esa restricción o incluso una violación, entonces es necesario analizar las razones legislativas en que se sustenta esa norma para poder así hacer un estudio de proporcionalidad entre la

afectación al derecho y la finalidad que se busca con la norma respectiva.

También hay que recordar que ha sido criterio reiterado de este Tribunal que la intensidad del escrutinio constitucional en materias relacionadas con la política económica y tributaria, a la luz de los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto sino flexible o laxo; entonces, nos encontramos ante la problemática de, si en el caso, tratándose de la derogación de la norma que establecía una tasa diferenciada de impuesto al valor agregado para la franja fronteriza –tasa más benéfica en relación a la aplicable para el resto de los contribuyentes– es procedente un estudio de proporcionalidad de las razones que expresó el legislador en la exposición de motivos de la reforma de que se trata, o si, en su caso, no podemos realizar dicho estudio de razonabilidad como lo sostiene el proyecto, porque no se advierte, en principio, que la norma sea restrictiva de un derecho constitucionalmente protegido; esto es, si bien el principio de proporcionalidad y razonabilidad jurídica conlleva un control efectivo y más amplio sobre el Poder Legislativo, su correcta aplicación requiere de una buena dosis de sutileza por parte del juzgador, a fin de respetar la libertad de configuración legislativa que se ha sostenido en materia tributaria.

El problema que me parece que debemos enfrentar en torno a este principio de razonabilidad se dará a la hora de precisar sus alcances en la materia que nos ocupa, pues si bien en su nivel más elemental podríamos afirmar que todas las normas tributarias deben guardar una relación adecuada con la finalidad constitucional, el examen que de éstas se realice deberá ser laxo conforme a los precedentes existentes tanto en Sala como en Pleno, en los casos en los que no se trate de leyes que puedan

resultar violatorias de derechos, como el de igualdad en la acepción más amplia, del de equidad tributaria, o de proporcionalidad, y sería un escrutinio estricto en las que sí impliquen una restricción a los señalados derechos.

Ante este panorama, me parece que, en el caso concreto, –y aquí retomaría lo que ha comentado, recuerdo, el señor Ministro Aguilar Morales–, tal vez por razón de orden lógico, debieran analizarse en primer término los argumentos que se plantean en los conceptos de violación respecto de la violación –perdón por la reiteración– al principio de equidad tributaria.

Si de ese análisis llegamos a la conclusión de que la norma impugnada no es violatoria del principio de equidad tributaria, entonces no tendríamos necesidad de entrar al análisis de las razones legislativas que sustentaron esta modificación, porque como ya lo he mencionado conforme a los propios precedentes, este análisis tiene como presupuesto la advertencia de una restricción a un derecho constitucionalmente protegido y si en este caso la norma es conforme al principio de equidad tributaria, no hay necesidad de hacer referencia –insisto– a las razones legislativas, porque no sería posible declarar la invalidez de la norma simple y sencillamente porque las razones que dio el legislador no se estiman adecuadas o no están debidamente corroboradas o comprobadas dado que esto constituye un ámbito de absoluta libertad configurativa por parte del legislador y es un problema que implica –se señalaba también en la discusión del día de ayer– la determinación, el manejo o la dirección de ciertas políticas públicas o de determinada ideología en el manejo de estos temas que, en primera instancia no sería posible que este Tribunal pudiera entrar a su análisis, porque –insisto– de manera previa no se advierte que la norma sea restrictiva o sea violatoria de algún derecho constitucionalmente protegido.

¿Qué pasa?, o más bien ¿en qué supuesto sí sería necesario entrar al análisis de las razones legislativas? Pues cuando, haciendo un escrutinio estricto de los requisitos constitucionales a que deben estar sujetas las normas tributarias, se llega a la conclusión de que esa norma sí resulta restrictiva de algún derecho constitucionalmente protegido que, según el análisis que yo hago, fue lo que sucedió en la resolución anterior de esta Suprema Corte sobre esta misma temática cuando se estableció un régimen diferenciado para las zonas fronterizas.

En aquel momento, bajo un análisis estricto, podía haberse llegado a la conclusión de que la norma no cumplía con el requisito de equidad tributaria porque se establecía una tasa diferenciada para un grupo de personas que estaban en las mismas circunstancias que las del resto del país; sin embargo, como se advirtió que podría ser restrictiva de ese derecho, entonces sí fue necesario hacer referencia a las razones legislativas y a los fines que se propuso el legislador para, de esa manera, hacer el análisis de proporcionalidad entre la afectación al derecho y la finalidad que se propuso el legislador; y si se advierte que es proporcional, que es idónea, en esa medida se puede llegar a la conclusión de la validez, como se hizo en su momento.

Pero ahora tenemos una norma, digamos, de regreso, porque ahora se está eliminando la situación especial que se estableció en un principio y se está regresando a un régimen general que se aplica de manera igual a todos los habitantes del país en relación con el impuesto al valor agregado, y entonces ahora se llega a la conclusión de que la norma no es violatoria del principio de equidad y, bajo las premisas que yo he entendido, me parece que en ese punto ya no hay necesidad ni posibilidad de analizar

razones legislativas o cualquier fin extrafiscal o recaudatorio, lo que se haya alegado o más bien expresado en la exposición de motivos respectiva, porque éste es un tema que, en principio, pudiera decirse que no es el Tribunal Constitucional la vía adecuada para impugnarlo o, en su caso, cambiarlo, sino aquí debemos recurrir a otros procedimientos democráticos en relación con la toma de decisiones por parte de las autoridades electas.

En esa medida, me parece también que sale sobrando en el proyecto todo este análisis económico que se hace respecto de los conceptos de consumo, de renta, porque creo que más que orientar el estudio un poco, lo hace disperso.

Creo que la entrada debería ser: analizo equidad, comparto el punto de vista de quienes han expresado que en este caso no hay violación al principio de equidad, y como no se advierte restricción o afectación a derecho alguno constitucionalmente protegido por la norma, entonces ya no hay necesidad ni posibilidad de entrar al análisis de las razones legislativas que, en este caso, sustentan la modificación correspondiente.

Me surgió la misma duda que expresó el señor Ministro Cossío, después de la discusión de ayer, porque en realidad, en los conceptos de invalidez que se hacen valer, sí se vienen cuestionando, una por una, las razones que se dieron en la exposición de motivos para esta reforma; pero como él decía, y yo tomaba un ejemplo: en la exposición de motivos se dice que una de las razones es porque los Estados fronterizos tienen un nivel de recaudación bajo, me parece que ahí se cita algún estudio de la UNAM, si mal no recuerdo. Y en los conceptos de invalidez se dice “eso no es cierto”, porque conforme a un diverso estudio, me parece de la OCDE, se dice que varios de los

Estados fronterizos son de los que mayor recaudación tienen, en relación con el impuesto al valor agregado.

Si nosotros concluyéramos que en todos los casos debemos entrar al análisis de las razones legislativas, aquí, como decía el señor Ministro Cossío, tendríamos que abrir un incidente en donde se ofrecieran pruebas para corroborar una u otra versión, porque hoy por hoy lo que tenemos es la afirmación por parte del órgano legislativo frente a la afirmación por parte de los actores en esta acción, y eso sería muy complicado, porque entonces tendríamos nosotros que recabar pruebas para poder establecer cuál es el estudio adecuado y tendríamos que decirle: “fíjate legislador que te equivocaste al momento de establecer las razones, porque está demostrado, con esta prueba, que no”; creo que ése es el ámbito, al que ayer hacía referencia el señor Ministro Franco, en donde el Tribunal Constitucional no puede intervenir, porque se trata, en primer lugar, de un poder federal distinto que actúa bajo el marco de su competencia, y en un ámbito de libertad configurativa respecto de estos temas.

Así es que, tratando de hacer un sistema lógico, desde mi punto de vista, para la resolución del asunto, mi postura sería que en este caso no hay violación al principio de equidad tributaria y que en consecuencia no hay necesidad de entrar a análisis de las razones legislativas, sin que con esto implique que en ningún caso podamos entrar al análisis de las razones legislativas, insisto, cuando se advierta de entrada una afectación o una restricción o incluso, una violación a un derecho constitucionalmente protegido, entonces ahí sí es necesario hacer el estudio de las razones legislativas, pero aun en esa hipótesis, sería un escrutinio laxo, porque si no llegaríamos al punto de la necesidad probatoria y en fin, todo este ejercicio que me parece muy complicado; basta con que la autoridad legislativa

señale cuáles son las razones que resulten razonables, lógicas, y que guarden proporcionalidad con la afectación al derecho de que se trata respecto de la obtención del fin lícito que se propusieron.

Así es que, yo estaría de acuerdo con la validez de la norma sobre la base –insisto– del análisis de la equidad, y el señalamiento expreso de que por esta conclusión, no habría necesidad de entrar al análisis de las razones legislativas en ese punto concreto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Arturo Zaldívar, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, he escuchado con mucha atención, no sólo los diversos argumentos que se han esgrimido en el posicionamiento inicial de todos ustedes, sino particularmente el intenso y creativo debate que se ha dado sobre algunos aspectos, porque me parece que este asunto, más allá del caso en particular, nos está ayudando para replantear y reflexionar sobre los criterios que se deben aplicar, no sólo en materia tributaria, sino en otras materias en donde la Constitución otorga al legislador democrático un margen discrecional de actuación.

Voy a establecer cuál es mi punto de vista sobre este asunto, adelantando que no será otro sino la postura que he venido sosteniendo de manera reiterada desde que llegué a este Tribunal Constitucional en esta materia, y que por lo demás se acerca mucho a la exposición que hiciera el día de ayer el señor Ministro Fernando Franco, reiterando, como siempre, mi absoluto respeto a quienes piensan distinto.

Estimo que, en un régimen constitucional democrático de derecho, todas las normas generales y todos los actos de las autoridades son sujetos a un control de constitucionalidad; de aquí, esto se deriva, entre otras cosas, del reconocimiento de la Constitución como norma jurídica vinculante para todas las autoridades del Estado, en el sentido de que si realizan actos o normas generales contrarias a la Constitución, a sus fines, al contenido de los derechos, a sus competencias, etcétera, pues devienen en inconstitucionales.

Sin embargo, también es cierto, y en esto hay una larga tradición en prácticamente todos los tribunales constitucionales, pero también en esta Suprema Corte, el tipo de escrutinio, de análisis, de revisión de los temas correspondientes no son iguales; el escrutinio al que están sujetas las normas, para ceñirnos en este momento, las normas de carácter general, no es siempre el mismo, varía dependiendo de qué tipo de afectación y de qué tipo de norma se trate; y también de qué tipo de norma constitucional busca desarrollar en su ámbito competencial el órgano legislativo.

De tal suerte, que no es lo mismo el estricto control que se tiene que hacer cuando el legislador hace una diferenciación en lo que se conoce como categorías sospechosas que establece el artículo 1º constitucional, en el cual la deferencia al legislador es muy leve, y el legislador está obligado no sólo a argumentar y a fundamentar la diferencia que hace, sino hacerlo con buenas razones, con razones que resistan un análisis estricto, y nuestra obligación como jueces es precisamente hacer un estudio, un escrutinio estricto en estos temas.

Lo mismo sería cuando se trata de una norma de carácter general que incide, que afecta el núcleo esencial de un derecho, éste es el escrutinio estricto.

Pero hay otros temas donde no se afecta este núcleo esencial del derecho en donde entramos a un test intermedio, en donde no tenemos este test estricto pero tampoco llegamos a un test laxo, como el que creo que se verá en temas como el que hoy estamos tratando.

Tampoco es lo mismo un tema que engloba derechos fundamentales, como por ejemplo un conflicto en una controversia constitucional competencial, en donde lo que se discute es la esfera competencial entre diferentes órganos u órdenes normativos del Estado, creo que aquí el análisis se lleva por otra vía.

Sin embargo, hay ciertos temas o materias, en los cuales, el Constituyente, la Norma Constitucional, establece una serie de fines y faculta al Poder Legislativo con una discrecionalidad más o menos amplia para que sea este órgano representativo el que tome la decisión entre diversas opciones constitucionalmente válidas, y esto es lo que entiendo por políticas públicas, que ayer decía el Ministro Franco, que en esta materia podemos hablar de políticas tributarias o económicas, que coincido; pero la política tributaria es una política pública en materia tributaria.

Y el concepto es un concepto ampliamente desarrollado en el derecho público, particularmente en el derecho administrativo pero también en el derecho constitucional; no sólo eso, sino que nuestra Constitución expresamente, no sólo implícitamente, habla de políticas públicas en diversos preceptos, por ejemplo, para lograr el desarrollo de pueblos indígenas, la niñez o el desarrollo industrial sustentable, entre otros.

Artículo 2°. “La Nación Mexicana es única e indivisible: Apartado B: La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la

igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades”. Y en la fracción VIII de este mismo apartado habla de establecer políticas sociales.

El artículo 4°. constitucional, en la parte conducente dice: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

En el artículo 6°, apartado B, fracción I, se dice: “El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento mediante una política de inclusión digital universal”.

El artículo 21, en su inciso c), habla de “la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de los delitos”; y el artículo 25 habla de “promover una competitividad e implementar una política nacional para el desarrollo industrial sustentable”; y lo mismo el artículo 26, sostiene que “el Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial con vertientes sectoriales y regionales”.

De tal suerte que, en mi opinión, cuando se habla de este tipo de políticas públicas, económicas o tributarias, lo que se quiere decir, al menos así lo entiendo, para evitar un debate

terminológico, que son aquellas actividades en las cuales la propia Constitución le da facultad al legislador de tomar distintas opciones que sean constitucionalmente válidas; de tal manera que, desde mi óptica personal, en estos casos el escrutinio que tenemos que hacer como jueces constitucionales es un escrutinio laxo, no nos toca determinar si la opción que tomó el legislador es la mejor, es la más adecuada, es la más razonable, incluso, sino simplemente si esa opción es una de las constitucionalmente válidas.

Se leyeron ayer múltiples tesis de este Tribunal Pleno y particularmente de la Primera Sala; yo voy a referir otra que deriva del amparo en revisión 202/2013, justamente de la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, cuyo rubro dice: "INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS". Cito nada más la parte conducente: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que existen dos niveles de análisis de constitucionalidad, uno de carácter ordinario y otro de nivel intenso. El primero debe realizarlo el juez constitucional en los asuntos que no incidan directamente sobre derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo, como ocurre en la materia económica o financiera. En cambio, el escrutinio estricto se actualiza cuando el caso que se tenga que resolver involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se afecten derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y/o por los tratados internacionales, o se incida directamente sobre la configuración legislativa que la

Constitución prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno”.

Derivado de esto, desde mi punto de vista, cuando estamos en una materia como la que hoy nos ocupa, tributaria, económica, financiera o cualquier otra similar, me parece que cuando la opción que toma el legislador incide en el núcleo esencial de un derecho o se refiera a categorías sospechosas, a pesar de tratarse de un tema en donde hay opciones del legislador tiene que haber un escrutinio estricto, el que tenga discrecionalidad en la opción no lo excepciona para incidir directamente en el núcleo esencial de un derecho y que esto tenga que tener un control laxo o relajado por parte de este Tribunal; sin embargo, me parece que en los casos en que no hay una incidencia directa en el núcleo esencial de un derecho, nuestra revisión, nuestro análisis o nuestro escrutinio debe ceñirse a los siguientes aspectos: primero, a la competencia del órgano legislativo de que se trate, es competente, no es competente, es facultado para emitir una norma de este tipo; segundo, el procedimiento legislativo, si se cumplió o no con los requisitos formales, para que la norma sea válida; tercero, por supuesto, que estemos en presencia de un fin constitucionalmente válido; este tipo de normas, de funciones que realiza el legislador se justifican en atención a la búsqueda de los fines constitucionales; cuarto, que haya una causalidad, una relación de medio a fin, entre la medida que se toma y el fin que se busca; si estamos en presencia de una medida notoria y abiertamente, completamente inconducente, me parece que se estaría más en presencia de un subterfugio para utilizar estas atribuciones, que en un ejercicio de la facultad legislativa y de las opciones constitucionalmente válidas.

Y por lo que hace a los argumentos, a los fundamentos, a la motivación, me parece que el escrutinio debe ser laxo, en principio, debemos aceptar la explicación que da el legislador, si tiene la apariencia de ser lógica y razonable, salvo que ésta sea abiertamente absurda, claramente inconducente, claramente arbitraria o caprichosa; en todos los demás casos, desde mi perspectiva, basta que el legislador nos dé argumentos que justifique que esté en ejercicio de una de estas atribuciones, para que la opción que tomó sea definitivamente del legislador; adelantaba el señor Ministro Pardo Rebolledo que este tipo de cuestiones quizás tengan que referirse a otras arenas, quizás lo que él quería decir, que en su caso, este tipo de temas se resuelven en las urnas, y no en un tribunal constitucional; es decir, mientras el Poder Legislativo no incida en el núcleo esencial de un derecho humano o fundamental, y esté haciendo uso de una de las opciones que son constitucionalmente válidas, y llegamos a la conclusión de que son constitucionalmente válidas, a través de un test laxo, de que sea razonable lo que plantea el legislador, yo creo que hasta ahí llega nuestro ejercicio jurisdiccional; reitero, esto que estoy diciendo tiene una larga tradición en derecho comparado, pero también es un ejercicio que hemos venido realizando nosotros, desde hace tiempo, particularmente en la Primera Sala.

De tal suerte que estoy a favor del proyecto, haría, en caso de ser aprobado, un voto concurrente, haciendo valer estas razones, pero estimo que lo que tiene el proyecto, con independencia de que pudiéramos nosotros disentir de alguno de los argumentos, es suficiente para que con los argumentos, si es que se da el caso, de una mayoría en cuanto al considerando, se pueda ir construyendo una exención.

Estoy, entonces, por la validez de la norma, por las razones que acabo de invocar. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán quiere hacer una aclaración.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Muy breve, desde luego, acepto y reconozco el valor que tienen las expresiones y reflexiones que se han dado en cuanto a la deferencia que tiene un órgano como Tribunal Constitucional respecto del legislador, particularmente en temas como éstos, en donde lo que se ponderan son las razones buenas o malas, para determinar un tributo; sin embargo, sólo quisiera recordar que, desde el inicio de mi participación, acometí en él sobre una base predeterminada que hasta hoy mantengo firme; aun aceptando este sistema de escrutinio amplio respecto de este tipo de decisiones, lo cual considero lo más sano, el propósito de esta acción de inconstitucionalidad, y de todos aquellos quienes se ven afectados en su economía por la aplicación de un tributo, permanece siempre la idea de la seguridad jurídica, y la seguridad jurídica en este caso consiste en un cambio de régimen que podría ser valorado por un Tribunal Constitucional, no estoy pidiendo que esto se haga constantemente, no estoy pidiendo que esto se haga frente a cualquier producción normativa, sólo lo pido cuando, ante una primera producción normativa cuestionada y generando un criterio de equidad sobre una base completamente diferente, hoy pueda, sin mayor explicación fundamental respecto de lo ya decidido, hacerse un cambio, sin que quien espera esa seguridad jurídica tenga una respuesta de un Tribunal Constitucional;

cuando las normas se crean por primera vez, no considero conveniente que un Tribunal Constitucional, en estas circunstancias, produzca un examen sobre la conveniencia o no, pero cuando hay un primer intento que lleva un resultado y una definición sobre un principio de equidad, no encontraría una explicación certera y convincente para quien me pide una razón de un cambio completa y absolutamente diferente. Por eso la aclaración era en el sentido de que coincido plenamente con lo que aquí se ha dicho, este estricto escrutinio no procede en casos como estos, cuando la norma es de primera creación, pero cuando hay una primera, y ésta genera un régimen jurídico especial para toda la República, y hay un cambio, una modificación sustancial, incluso, como está en sentido totalmente contrario, y hay un cuestionamiento de seguridad jurídica mediante una acción de inconstitucionalidad, lo que puede hacer y debe hacer este Tribunal es evaluar esas razones sobre la base de lo primeramente dicho.

Sólo esa era la aclaración, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. De una manera también muy breve, para hacer una precisión respecto de mi postura.

Estoy absolutamente de acuerdo con lo que dijo el Ministro Pardo; complementa exactamente lo que yo había propuesto, agrego –como lo señaló él también, y lo había yo propuesto en un principio– que el estudio respecto del consumo realmente resulta irrelevante, porque el parámetro sobre el consumo, no es

el parámetro, no es el índice del que se deba medir la validez de este tributo.

Lo único que quisiera precisar es que –como bien dijo el Ministro Pardo, también– aquí no estamos hablando de la violación a un derecho humano, porque se cumple con este principio de equidad, ¿por qué? Si se cumplen con los principios constitucionales en los tributos, hay afectación a un derecho, desde luego, al derecho de propiedad, el derecho de propiedad se afecta en el momento mismo en que se establece un tributo y a las personas se les afecta su propiedad para contribuir al gasto público, pero si esto es simplemente una afectación, y como tal, utilizando la palabra “afectación”, una afectación válida desde el punto de vista constitucional y legal, quiere decir –como bien decía el señor Ministro Pardo– que no hay una violación, porque entonces consideraría yo que la violación significaría o se debería traducir como esa afectación al derecho, pero de manera indebida o inconstitucional, por eso nada más para que no parezca que de manera absoluta no se afecta ningún derecho, sí se afecta, nada más que se afecta legal y constitucionalmente válido, aunque no hay una violación a ese derecho, porque precisamente se hace desde un punto de vista correcto y con los parámetros constitucionales. Ésa es únicamente una precisión que quería manifestar, señor Presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Señora Ministra que se hace cargo del proyecto, prácticamente va usted a recoger las manifestaciones que se han hecho por los señores Ministros hasta ahora, aunque falta mi participación.

Quedan algunos minutos, en tanto que vamos a continuar con la sesión privada de los temas administrativos de urgente resolución

a la una de la tarde, como el día de ayer llegamos hasta la conclusión de algunos; tenemos que continuar con temas de presupuesto, que son los que están ocupándonos ahora, en tanto que también es eminente el cumplimiento de las obligaciones que tenemos en ese sentido como Tribunal Pleno del Poder Judicial.

En estos breves minutos, para efecto de que usted tenga la visión general, y cuando menos hago esa contabilidad, déjeme decirle que sí comparto el sentido del proyecto, tengo algunas diferencias, pero que no motivan el alejamiento de la propuesta, definitivamente no; sí una reserva definitiva, también, en cuanto al tratamiento, pero que coincide con mucho de lo que aquí se ha señalado, en función de que sí habría que entrar al tratamiento de la verificación del cumplimiento de principios constitucionales y caracterizadores de los impuestos, para a partir de ahí, ver si es necesario o no hacer un examen de razonabilidad, en tanto que, efectivamente, en el caso concreto habría que determinar y pronunciarse sobre el parámetro a determinar sobre quienes se encuentran en situación de igualdad de condiciones frente a la ley y esto pareciera que son prácticamente los hechos impositivos que revelen una capacidad contributiva.

A partir de ahí, determinar esos efectos y a partir de analizar si estamos o no en una restricción o en una vulneración de derechos humanos fundamentalmente o de los parámetros que informan los principios constitucionales entonces, en esa restricción es en donde tenemos que hacerla. El proyecto abiertamente manifiesta: en este caso, no hay que hacerla, prácticamente es generarla.

Otro principio que es el de igualdad donde todos tenemos la obligación de, frente a los mismos hechos impositivos y en esta

revelación de capacidad contributiva, tener este trato y éste no es diferenciado. Obedeció a otras circunstancias, tuvimos otra valoración en relación con nosotros, pero estamos en este sentido de que se retoma el cauce, de generalidad en función de esta situación.

No quiere decir que no tenga control ni escrutinio, no, la verificación inclusive de que no hay vulneración o restricción a los derechos fundamentales, a los derechos humanos, coincido con el señor Ministro Luis María Aguilar que decía: toda norma que establece una obligación y aquí es una norma tributaria que establece obligación para contribuir a los gastos públicos etcétera, a sufrir de estas restricciones —vamos a decir— en la propiedad, sí ameritan definitivamente un escrutinio constitucional.

Cuando hablamos también de la libre configuración, lo sabemos y ha sido criterio de este Alto Tribunal, no es ilimitada definitivamente esa libre configuración legislativa, las deferencias al legislador también están presentes en algunos temas definitivamente, en tanto que son expresión de soberanía, expresión de representatividad.

Hacerlo de otra manera, convertiría a este tribunal en determinados momentos en controlador de la calidad de las leyes, que no es el tema, sino es el de la constitucionalidad de las mismas, pero en principio, yo con el tratamiento fundamental o esencial que se hace en el proyecto, estoy de acuerdo.

Voy a levantar esta sesión pública ordinaria. Señora Ministra, tiene usted ya el panorama general en estos temas y escucharemos ahora cuál es la posición de usted frente al proyecto que defiende, elaborado por el señor Ministro Valls

Hernández, presentado a la Secretaría General de Acuerdos desde el diecisiete de junio de este año y que hemos venido estudiando por la amplitud de los temas y que ahora, por situaciones particulares, usted se está haciendo cargo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Voy a convocarlos a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el próximo jueves, a la hora de costumbre en este recinto.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HORAS)