

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 14 DE AGOSTO DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
40/2013 Y SU ACUMULADA 5/2014	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD promovidas por diversos senadores y diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ)</p>	3 A 42 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 JUEVES
14 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 12:05 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 84 ordinaria, celebrada el martes doce 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 EL ACTA**, señor secretario.

Continúe dando cuenta, 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 y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU ACUMULADA.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL “DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS Y DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS; SE EXPIDE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA; Y SE ABROGAN LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA Y LA LEY DEL IMPUESTO A LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO”, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL ONCE DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Voy a dar el uso de la palabra a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien ya en ocasión anterior había ofrecido hacerse cargo de la presentación y el seguimiento de este debate. Señora Ministra, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muchas gracias, señor Presidente. Señora Ministra y señores Ministros, primero que nada quiero mencionarles que el día de ayer me reintegré a mis funciones después de haber disfrutado de mis vacaciones.

Hoy con muchísimo gusto me hago cargo de la ponencia del señor Ministro Valls Hernández, en esta acción de inconstitucionalidad con la que ya ha dado cuenta el señor secretario y que está referida a la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014.

Y como lo mencionaba, fue una acción de inconstitucionalidad presentada por un grupo importante de diputados y de senadores, en contra del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se estableció la Ley del Impuesto Sobre la Renta y se derogaron la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

Debo mencionar, y es importante, que los temas que se tocan en estas acciones de inconstitucionalidad no abarcan la totalidad de este decreto y, desde luego, tampoco la totalidad de la reforma hacendaria.

Los temas que se tocan en estas acciones de inconstitucionalidad, únicamente están delimitados y referidos a la eliminación de la tasa del 11% del impuesto al valor agregado en zonas fronterizas, a la eliminación del régimen de pequeños contribuyentes, y al aumento de la tasa del impuesto sobre la renta para personas físicas y el tope de deducciones.

Estos temas son a los que, de manera genérica, se circunscribe el análisis que haremos de estas acciones de

inconstitucionalidad que han sido acumuladas, y que por esta razón se presentan en un solo proyecto, elaborado bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández, que con muchísimo gusto yo presentaré.

Desde luego, señor Presidente, los considerandos que se han presentado, quisiera pedirle su opinión si respecto de cada uno de ellos vamos haciendo los planteamientos respectivos para ir desahogándolos en su momento, porque el proyecto, como ustedes saben, es un poco amplio. Entonces hacer una presentación genérica de todos los temas, pues nos abarcaría una situación un poco amplia.

Entonces, por esa razón quisiera pedirles de favor si pudiéramos entrar al análisis de cada uno de los temas en particular, para ir presentándolos en donde se considere conveniente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy puesta en razón la sugerencia señora Ministra. En principio, voy a poner a la consideración de la señora y de los señores Ministros, los temas procesales y formales del proyecto, y como usted dice, al entrar al estudio de los temas de fondo, habríamos de hacerlo con la estructura precisamente que tiene el proyecto, considerando por considerando, con los temas y subtemas que en cada uno se presentan.

De esta suerte, consulto a la señora y a los señores Ministros si hay alguna observación en los considerandos primero, segundo y tercero; competencia, oportunidad y legitimación, en principio; si no hay alguna observación, les consulto si se aprueban estos de manera definitiva.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Una observación, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. En el auto admisorio de esta acción de inconstitucionalidad, el señor Ministro instructor y ahora la señora Ministra ponente que se hace cargo del asunto, reservó para sentencia definitiva el pronunciamiento sobre la legitimación del señor diputado [Humberto Vega Vázquez](#), en atención a que en las certificaciones que los propios promoventes acompañaron a su escrito inicial para acreditar su carácter de legisladores federales, no está incluido el citado diputado.

El proyecto es omiso sobre estas situaciones si uno se hace cargo de ella, y sólo se limita a señalar que la demanda fue suscrita por ciento setenta y dos diputados del Congreso, y considero que al haberse reservado un pronunciamiento sobre esta situación, el proyecto debe de hacer referencia a ella, señalando que las demás partes no objetaron el carácter de legislador federal de la citada persona, y que por ello se le tiene también suscribiendo el escrito inicial.

Esa sería nada más una sola precisión y no tengo mayor situación más que ésta. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Sánchez. Señora Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Si ustedes consideran que es necesario hacerme cargo de esto, con muchísimo gusto, en el engrose se haría.

Lo que sucede, es que si nosotros vemos en el capítulo de legitimación, para efectos de tener por acreditada ésta respecto de los legisladores que interpusieron esta acción de inconstitucionalidad; en cuanto a la primera de las acciones, la 40/2013, el porcentaje de legisladores que acudieron a la acción, fue el 48.44%, y a la del 5/2014, el porcentaje de legisladores es de 34.4%. Entonces, se excede, de alguna manera, del porcentaje mínimo que se requeriría para tener por legitimado.

Por esa razón, si considera que sea necesario, yo no tendría ningún inconveniente en que en el engrose se hiciera, pero la legitimación está prácticamente cumplida, porque hay exceso en el porcentaje de los legisladores que acudieron, pero si consideran que es necesario, le podemos agregar un párrafo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La señora Ministra Sánchez Cordero hacía referencia de que esto había quedado en una especie de encochetamiento, simplemente verificar, y si es así, darlo por salvado con la argumentación que ya tiene el proyecto. ¿De acuerdo?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, señor secretario, tomamos nota de que ya han sido aprobados, en principio, estos tres temas. Estoy en el cuarto considerando, causales de improcedencia. Están a la consideración de ustedes.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¿Quiere que las platiquemos o simplemente se aprueban?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si quiere esperamos. Están a la consideración así, en lo general, hay, parece, coincidencia con el tratamiento para las causales de improcedencia. De esta suerte, les consulto, si no hay alguna observación, si se aprueba este considerando. **(VOTACIÓN FAVORABLE). APROBADO.**

El quinto, son las consideraciones previas, y usted hace algunas salvedades señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, señor Ministro Presidente. No sé si quisieran que se hiciera alguna presentación al respecto. Quisiera manifestarles que como ha sido mi costumbre en esta parte de los asuntos que se presentan a la consideración de este Pleno, me apartaría de este considerando, pero como ponente de este asunto, encargada de su presentación, sí se están haciendo algunas consideraciones previas relacionadas fundamentalmente con situaciones genéricas que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formulado en relación con criterios de carácter tributario, y sobre todo desarrolla algunos criterios sostenidos por tesis de la Primera Sala, y una tesis de este Pleno, en la que se determina fundamentalmente que es facultad del órgano legislativo, a través de las leyes establecer lo que es el sistema tributario, y que sobre esta base el legislador tributario goza de un **principio de libertad de configuración para la emisión de este tipo de normas de política fiscal.**

Y que el papel del juzgador no es precisamente sustituirse en lo establecido por el legislador en cuanto a la definición de la política fiscal; sin embargo, que esta **libertad de configuración** de alguna manera tiene algunos límites establecidos en el propio artículo 31, fracción IV, de la Constitución; y que el primero de estos principios es el de generalidad, y que este principio de

generalidad implica que todos los mexicanos estamos obligados a participar en los gastos públicos contribuyendo de manera equitativa y proporcional, y que esto es precisamente una limitación, el hecho de que aun cuando todos estemos obligados hay que cumplir con ciertos principios, como son el de equidad, el de proporcionalidad y el de fecha cierta de pago.

Y que en el cumplimiento de estos principios tributarios, sobre todo tratándose de las cuestiones de equidad habrá que determinar si existen algunas categorías en las que pudiera establecerse determinadas diferenciaciones, pero que siempre y cuando se haga en una situación objetiva, razonable y justificada para no caer en situaciones caprichosas o arbitrarias, y que también, de alguna manera, esta razonabilidad debe de estar constitucionalmente justificada.

Que el Pleno ya ha emitido algunas tesis en este sentido y, desde luego, les decía que se desarrollan algunos criterios específicos de la Primera Sala en este sentido, tratándose de cuestiones de razonabilidad y que justifican, de alguna manera, el hecho de tratos diferenciados, sobre todo, cuando se dan situaciones de fines extrafiscales; sin embargo, que el hecho de que exista esta finalidad y que se persiga, en algunas partes pudiera establecerse que no siempre el fin de recabar impuestos es recaudatorio puede incentivarse a determinadas conductas o actividades, pero este incentivo que se da a determinadas conductas y actividades y que se hacen en ocasiones en un momento histórico determinado por circunstancias específicas no constituye constitucionalmente una obligación que se torne exigible.

Y que además, el comportamiento del consumo es algo que se tiene que determinar como una situación específica en el caso

concreto del impuesto al valor agregado, precisamente para establecer si se justifica o no un trato diferenciado en estos casos.

Que la idea fundamental de este capítulo preliminar, en realidad fue para sostener de manera no reiterativa en la contestación de cada uno de los conceptos de invalidez, este concepto de **libertad de configuración legislativa que tiene el órgano legislativo, y que por esa razón se hizo en este considerando preliminar.**

En síntesis, señor Presidente, señora y señores Ministros, es lo que se determina en este considerando preliminar del que me aparto como ha sido mi costumbre en todos los asuntos que traen este tipo de considerandos. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra. Señor Ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Presidente. Estoy de acuerdo con lo que se plantea en este considerando sexto, creo que son argumentos que hemos ido sosteniendo, tiene toda la razón la Ministra Luna Ramos tanto en la forma en que lo resumen, como en el sentido de la generalidad desde la cual opera; pero lo quiero señalar desde ahora, **creo que el proyecto tiene un problema, a mi juicio, serio**, porque si bien está señalando en el considerando sexto, que hay una libertad configurativa y simplemente la enuncia, más adelante, en los considerandos sexto, séptimo, octavo y décimo tercero, **no se realiza ningún tipo de análisis para saber por qué sí o por qué no esta libertad configurativa está justificada**; es decir, lo que se está haciendo en el proyecto es tomar prácticamente, lo digo simplemente para utilizar el lenguaje así, una frase “libertad

configurativa”, y dice: “toda vez que tiene libertad configurativa es constitucional, en los cuatro conceptos que he señalado.

Creo que precisamente lo que llegue, en las páginas ciento veintisiete del proyecto, a establecer como libertad configurativa es necesario para determinar que tan intenso, **tan laxo debe ser el escrutinio de esta Suprema Corte sobre la labor legislativa;** y luego en la página ciento treinta y uno: “El Pleno de esta Corte ha señalado cuáles son los criterios de razonabilidad, etcétera”; y en la página ciento treinta y dos: “Bajo esta premisa, este Alto Tribunal ha sostenido que si bien en cualquier momento de la historia, etcétera”. Creo que precisamente las premisas de este análisis tienen que ser aplicadas a cada uno de los casos, esto a mi parecer, debiera llevar a extraer de la exposición de motivos y de los dictámenes legislativos que de acuerdo con las tesis que se citan son, digamos, las fuentes de las cuales se pueden extraer las razones del legislador, a llevar a cabo en cada caso concreto; es decir, si en el caso de los considerandos sexto, séptimo y octavo que es donde se da el tema del impuesto en la franja fronteriza y su eliminación, por qué es esto constitucional, no porque se diga simplemente el legislador tiene una configuración legislativa, sino porque en ese caso concreto al hacer uso de su configuración legislativa, el legislador lo hizo adecuadamente, creo que éste es un elemento muy importante que se deriva, precisamente lo que decía la Ministra Luna Ramos, de la generalidad del considerando quinto que tiene que ser aplicado en el sexto, en el séptimo, en el octavo y en el décimo tercero, porque precisamente se apela a ese argumento; **creo que esto complica, lo digo con mucha franqueza, al menos para mí, la discusión, porque al final del día no sé del proyecto cuáles son las razones por las cuáles el legislador ejerció bien su libertad de configuración legislativa en estos tres casos.** Creo que esto es un problema de la manera en la que se aborda el considerando quinto y que tiene repercusiones para mí sí muy

importantes al final del día; sería tanto como creer que porque el legislador tiene una libertad legislativa se le ha dado un cheque en blanco, por decirlo también de esta forma metafórica, para el efecto de que disponga como le parezca de esta configuración de impuestos sin saber si las razones que dio fueron buenas o fueron malas en los casos específicos concretamente; lo quiero plantear desde ahora señor Ministro Presidente, porque esto, al menos para mí, me genera un problema a partir de cuando se vote este considerando en el estudio del asunto y creo que es ésta una debilidad de la manera como se llevó a cabo el análisis del considerando quinto, y sobre todo de su aplicación. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Cossío. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Coincido plenamente con lo que acaba de decir el señor Ministro Cossío, me parece que este considerando quinto trata de sustituir de cierta manera un ejercicio de aterrizar al caso concreto a cada uno de los considerandos la motivación que tuvo el legislador.

En ese sentido, iba a anunciar un voto quizá concurrente en la mayoría de los casos, mismo que ya una vez que esté discutido, adelantado este tema para cada uno de los considerandos, me parece que el proyecto sí debería de aterrizar a cada uno de los considerandos concretos el análisis al que apunta el señor Ministro Cossío. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo también como la Ministra, cuando se hace un capítulo de antecedentes y se narran circunstancias de hechos, evoluciones legislativas y demás, yo he estado de acuerdo, pero cuando se hacen planteamientos que ya de alguna manera determinan pronunciamientos de la Suprema Corte respecto de un tema en particular o que se van a aplicar a un tema en particular, tampoco estoy de acuerdo en que se haga de manera tan genérica en un apartado previo, sino que se vayan estudiando conforme el tema lo vaya generando y se vaya explicando en cada caso particular, cuál es el criterio que se debe aplicar para ese caso específico.

Por eso, y ahora con lo que dice el señor Ministro Cossío también coincido, porque esa explicación que debe darse en cada caso en particular, precisamente ayudaría a que se entendiera mejor por qué esta libertad configurativa, por ejemplo, se puede aplicar o se debe haber aplicado correctamente en cada caso en particular, **por eso también me apartaría o me aparto de este considerando tan genérico** en relación con las argumentaciones que ahí se contienen y esperaría que a la hora de hacer el desarrollo de cada uno de los puntos en particular que tuvieran que ver con esta libertad de configuración, se explicaran en específico. Gracias, señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Desde luego que las reflexiones hechas en torno al considerando quinto donde se establecen una serie de predicados previos al análisis de todos y cada uno de los puntos que abarca esta acción de inconstitucionalidad, ha generado

distintas opiniones; en lo particular, me parece que el ejercicio de reflexión que aquí se hace, es lo suficientemente ponderado como para no sentirnos condicionados a que lo que aquí se dijo, se tiene que reflejar necesariamente en las resoluciones que continúan en el análisis de los puntos abordados.

Desde luego que también podría prescindir de su contenido, y en nada afectaría, trato con ello sólo de resaltar que éste considerando quinto, si bien es cierto, expresa una serie de razonamientos amplios sobre lo que hemos denominado “libertad configurativa” llevada estrictamente al campo de la tributación y la manera en que la legislación puede buscar el hecho imponible y fijar el monto a cubrir por los gobernados para sufragar el gasto público; también lo es, que abre un segundo un apartado en donde toda esta “libertad configurativa” queda condicionada al cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la materia; esto es, así como pondera por un lado esta posibilidad de que el legislador, en el afán de encontrar el financiamiento público, busque el hecho imponible, encontrando los mecanismos que ha considerado idóneos; también es que, con cuidado, se vienen diciendo una serie de aproximaciones relacionadas con el tema de la constitucionalidad de estas normas, particularmente en el cumplimiento de los principios.

Es cierto entonces que quizá, en una primera aproximación, pudiera esto suponer que si aceptamos todo, necesariamente estamos anticipando cuál va a ser el criterio con el que se analizarán todos y cada uno de los puntos en la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, tampoco creo que sea de tal manera concluyente el contenido de este considerando quinto, como para suponer que ya condicione, y es un preámbulo o anticipo de lo que viene.

Me parece, en ese sentido, un ejercicio ponderado y razonable respecto de una serie de verdades sentadas a través de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todos estos temas.

Desde luego que si se considerara que esto pudiera de alguna manera afectar el entendimiento de los conceptos que se expresan en contra de las disposiciones normativas, lo más conveniente sería eliminarlo; por lo pronto, a mi entender, no me hace falta, pero tampoco me sobra; en esa medida me sería, incluso, hasta conveniente, por lo menos anticipar cuál es el marco teórico referencial, derivado de la interpretación constitucional que se ha dado a la libertad de configuración en el sistema normativo mexicano, y el contraste con los principios constitucionales.

Desde luego que si esto ha generado inquietudes, bien valdría la pena entonces reflexionar sobre continuar teniéndolo o dejarlo de lado; sólo quería ponderar que, en lo particular, no me siento condicionado ni cuestionado por el tema y los argumentos que se contienen en el considerando quinto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. En la misma línea de argumentación de mis compañeros, los señores Ministros Cossío Díaz, Pérez Dayán, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Luis María Aguilar Morales, comparto el marco teórico y siempre lo he hecho, y mis votos han sido en ese sentido; sin embargo pienso que en varios apartados se soslaye el estudio de la razonabilidad de las medidas

legislativas o se declaran ineficaces los conceptos de invalidez, lo que a mi manera de ver deja verdaderamente inconclusa la impugnación que los promoventes realizan, y entonces yo, en ese sentido también estaría porque existan argumentos torales y que respalden la razonabilidad de las medidas de la reforma impugnada.

Adelanto también que estoy de acuerdo con el proyecto, sin embargo, en el mismo sentido que el Ministro Alfredo Gutiérrez, en su caso, haría un voto concurrente, precisamente porque considero que hay varios temas que se han soslayado sobre todo la razonabilidad de las medidas legislativas. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Prácticamente la estructura que tiene el proyecto, abona a la permanencia del considerando quinto; la estructura que tiene el proyecto, parte definitivamente, de manera explícita, aludir a la libertad de configuración, como tal, a efecto, en el diseño de la normatividad correspondiente al ordenamiento tributario, pero también ahí, y la necesidad de ceñirse a los principios tributarios, definitivamente; da las reglas generales, pero sí, aquí habría que ver, como se ha señalado, el aterrizaje en cada caso concreto.

El planteamiento, vamos a decir: puede prescindirse del considerando quinto o dejarse, a partir de que es el que da una justificación para entrar al caso concreto, que ha sido para algunos –ya lo han expresado– insuficiente en el aterrizaje, precisamente, si hay libertad de configuración, tienen que estar ceñidos a los principios tributarios básicos, razonabilidad, etcétera, y en el caso concreto, en la normativa tal, qué pasa, eso es lo que está sucediendo. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. En la misma lógica de lo que usted acaba de exponer. A mí me parece que cada uno de nosotros tenemos nuestra propia manera de plantear los proyectos y, en principio, siempre trato de ser deferente a la manera como se estructura el proyecto.

Me parece que el proyecto que nos hace favor de presentar la señora Ministra Luna Ramos, de la ponencia del Ministro Sergio Valls, tiene una lógica dentro de la metodología que utiliza, establecer un capítulo donde se consagran ciertas premisas interpretativas, constitucionales, etcétera, para a partir de ahí, no tener que repetir en cada capítulo, sino extraer, en cada caso concreto, cómo se aplican estos principios, ya será cuestión de ver en los siguientes considerandos si ese análisis se hizo o no, y de qué forma.

En principio, estoy de acuerdo con esta manera de proceder, porque creo que facilita el trabajo ya teniendo unas premisas sobre las cuales podemos ir jugando e ir construyendo.

Lo que hicimos en un asunto reciente, hace unas semanas, que tenía un apartado muy similar a éste, fue dejarlo de alguna forma como encorchetado, es decir, *prima facie*, lo utilizamos para lo que sigue, pero al final, una vez que terminamos el proyecto, necesariamente algunas de las resoluciones o determinaciones que vayamos tomando sucesivamente, van a impactar en este marco teórico, pero me parece que sí sirve como un –digamos– lenguaje común, en donde si estamos de acuerdo en principio con los criterios que ahí se establecen, podemos seguir construyendo; la dificultad, creo, si lo es sobre todo para quienes no solamente no están de acuerdo con este tipo de apartados,

sino no están de acuerdo con el contenido del apartado, ahí si creo que sería un problema distinto en relación con este apartado.

En lo personal, estoy de acuerdo en términos generales con él, me parece plausible, no sólo que se ponga, sino las premisas sobre las que parta, en su momento, haré un voto concurrente, y quizás me refiera a algunos aspectos particulares cuando entremos a otros aspectos, porque creo que esta libertad de configuración nos hace falta también construir aquellos aspectos en donde las políticas públicas tributarias le corresponden definirla a los órganos políticos del Estado, propiamente al legislador, y no necesariamente a los jueces, cuando no inciden en una cuestión de derechos humanos o derechos fundamentales, o cuestiones competenciales; creo que, de alguna manera, es lo que subyace en algunos de los precedentes que se están citando, aunque no se diga de esta manera tan clara; creo que esta línea muy sutil de cuando el legislador establece fines extra fiscales para, por ejemplo, incentivar la economía en cierta región o lograr algunos efectos de políticas económicas y tributarias, tendríamos que vernos en estos momentos hasta qué punto a nosotros nos corresponde decir si son las mejores políticas las que se utilizaron o hay otras que pueden ser más viables; creo que aquí hay un terreno en donde no necesariamente nos tocaría a nosotros como Tribunal Constitucional hacerlo.

Sobre esta parte, haría un voto concurrente, pero, en principio, creo que la construcción es adecuada, ya veremos –como se ha dicho aquí– quizás se nos pueda complicar en los otros asuntos, si esto se aterrizó adecuadamente o no, no quisiera pronunciarme sobre ello, simplemente manifiesto en este momento mi conformidad con el contenido de este considerando

en términos generales, y también, mi conformidad con que se quede, porque si en este momento lo quitamos, me parece que se nos va a dificultar todavía más la discusión, porque se va a perder la premisa sobre la cual fue construido este proyecto, de por sí complejo por la materia, y que tiene muchos aspectos. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Sólo para aclarar, no tomo la postura de que se debe de eliminar este considerando quinto, me parece que está muy acertado, muy puesto en razón, y comparto las premisas de las cuales parte el proyecto.

Por lo menos para mí, el punto que quise destacar es que una libre configuración no implica que el acto legislativo no se someta a un escrutinio constitucional de algún tipo; y, me parece que de cierta manera este considerando no sustituye un escrutinio — digamos— ordinario de que si existe un fin legítimo y si las medidas están racionalmente relacionadas a ese fin legítimo ya aterrizado en los considerandos particulares, ése es mi punto.

Creo que ésta es una buena premisa, creo que es un buen punto de partida, creo que recoge adecuadamente los precedentes de este Tribunal en este aspecto, pero me parece que no sustituye el ejercicio subsecuente en cada uno de los considerandos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. También para aclarar señor Ministro Presidente, por supuesto que comparto que se quede este considerando, este marco teórico, estos principios en materia fiscal; sin embargo, mi intervención fue en el sentido de que los argumentos torales básicamente de los accionantes descansan precisamente en la falta de razonabilidad de la reforma impugnada y por eso fue mi intervención hace unos momentos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario, señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. A mí me parece que este considerando quinto simplemente es una relatoría de diversos criterios que ha ido estableciendo este Tribunal Pleno, en relación con temas que de alguna manera van a abordarse en el desarrollo del estudio.

No tengo inconveniente en que ese estudio se quede. No tengo la impresión de que ese estudio inicial se invoque como fundamento para dar respuesta a los planteamientos que se van presentando en el proyecto, porque al inicio de cada punto se hace una síntesis de los conceptos de invalidez que hacen valer los actores y sobre esa base se va dando respuesta a los argumentos que se plantearon en la demanda de la acción de inconstitucionalidad.

Creo que si hay algún análisis que se considere incompleto o que deba de alguna manera ser más amplio en relación con alguno de los puntos que plantean los actores, a lo mejor en cada tema concreto tendríamos que ver la necesidad o no de esta circunstancia, pero, de entrada no creo que sea necesario

eliminar esta parte del proyecto y mi impresión es que tampoco con esa parte se pretenda dar respuesta a todos los planteamientos que se hacen respecto, de cada uno de los temas que con posterioridad se abordan en el proyecto.

Sobre esa base, respetuosamente sugeriría, bueno, tal vez si quieren una votación para ver si este considerando quinto se mantiene o no y que entremos al análisis de cada uno de los temas posteriores, en la medida como ya se ha dicho, si algunos compañeros estiman que no hay una respuesta completa o directa a lo que se plantea en los conceptos de invalidez, ver ahí en cada caso concreto cuáles serían los argumentos adecuados para dar esa respuesta suficiente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, intervengo porque soy el único que no ha intervenido y me parece pertinente simplemente decir que **vengo de acuerdo con el proyecto en este aspecto, por varias razones.**

Primero, siempre he sido —igual que lo explicó el señor Ministro Zaldívar en su caso— deferente a cómo los Ministros construyen sus proyectos; pero en segundo lugar, sí veo la pertinencia y no sólo eso, no encuentro en este caso —en el considerando en donde se plantean estas generalidades y así lo subraya y así lo recoge el proyecto— ninguna cuestión que a mí en lo personal me afecte, ni siquiera me hace sentir incómodo, creo que es un marco de referencia y como aquí bien se ha dicho, al entrar en cada uno de los considerandos ya se verán las diferencias.

También, a lo largo de las discusiones, me separaré de algunas de las consideraciones, pero creo que esto será motivo ya de la discusión concreta de los otros considerandos y entendí que así fue la puntualización que se hizo desde el principio por los señores Ministros, de alertar que ellos estaban de acuerdo con este considerando y que lo que estaban adelantando es que no les parecía cómo algunas cuestiones de ese considerando, se ven o no reflejadas en el análisis.

Consecuentemente, siento que esto ya será motivo de la discusión y resolución concreta. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco González Salas. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo en que se quede, lo que sí me parece sumamente peculiar; es decir, que se quede el considerando quinto que habla de libertad de configuración legislativa, porque después hay argumentos que no tienen que ver con la libertad de configuración legislativa; si es el marco general, me parece que el proyecto está partiendo de que el elemento esencial, y basta leer la demanda y la relación que hace con el artículo 134, lo que está partiendo es una libertad de configuración legislativa.

Qué sentido tiene dejar un estudio que se refiere a ese tema, si después se dice: no, los argumentos van por otro lado; esto me parece, insisto, peculiar, creo que aquí es precisamente donde está el tema y a mí es donde me parece preocupante el asunto.

Construimos un marco general de libertad de configuración, bueno o malo, creo que estamos todos de acuerdo en que es una narrativa; lo decía muy bien el señor Ministro Pardo Rebolledo de los elementos que se han establecido.

Por qué se estableció como marco general, porque después se va a contestar; lo vamos a ir viendo a partir del considerando sexto, o se debiera contestar si el legislador **ejerció o no bien su libertad de configuración legislativa**, y si se dice que esa libertad de configuración legislativa se extrae disposición de motivos y de dictámenes, lo menos que uno podría ver en el proyecto es en qué parte del dictamen, en qué parte de la iniciativa está justificada esa condición, no simplemente decir, el legislador cuenta con una, pues eso ya lo sabemos, pero precisamente la única forma de responderlo es extrayendo las razones de los elementos, de las fuentes en los cuales se dice que esos elementos debieran constar; ése es mi problema con el proyecto.

Lo único que quise manifestar es que no porque aquí aprobemos qué es una libertad de configuración legislativa, después demos por bueno la totalidad del ejercicio de ésta, **como si fuera, insisto, un cheque en blanco; toda vez que eso ha quedado claramente construido de que no lo vamos a aceptar así**, me parece muy bien que entremos al análisis de cada uno de los considerandos para ver si efectivamente se utiliza, y si bien o si mal, porque éste es un segundo elemento de gran importancia, la facultad de configuración legislativa, **y cómo demostramos, o cómo demuestra el legislador el bueno o el mal uso de eso**, porque por políticas públicas que puede establecer el legislador, creo que un tribunal constitucional no puede retrotraerse en el ejercicio de sus facultades a simplemente decir, pues toda vez que el legislador actuó, en lo actuado es correcto, creo que hay un problema importante de metodología, que es precisamente lo que el

considerando quinto nos da como una directriz general de operación. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Bien, creo que del contenido de cada una de las participaciones, se permite seguir transitando a los considerandos siguientes de fondo, a partir de que se toma esto como un marco general de referencia, donde para efectos de la estructuración del proyecto, pareciera que se ha pretendido sustentar así de manera genérica, aterrizando, vamos a decir implícitamente en cada uno de los tratamientos que se hacen, pero con las salvedades que han hecho cada uno de los señores Ministros respecto de la eventualidad de formular un voto concurrente o de cualquier extensión.

Señora Ministra, creo que no hay ningún obstáculo, inclusive para aprobar este considerando quinto para efectos de la estructura del proyecto.

Estamos entonces en el sexto, estamos en el estudio de fondo. Tiene la palabra la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor ministro Presidente, así es. En el considerando sexto se está combatiendo, de manera específica, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y el primer tema que se trata es el relacionado con la eliminación de la tasa en la zona fronteriza.

Me parece que sí es importante establecer un antecedente de lo que han sido las variaciones de las tasas en las diferentes Leyes del Impuesto al Valor Agregado que han existido. Si nosotros vemos, el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho se estableció por primera vez la Ley del Impuesto al Valor

Agregado en nuestro sistema jurídico e inicialmente se había establecido una tasa del seis por ciento para la zona fronteriza y del diez por ciento para el sistema general.

El veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, estas tasas se homologaron; hubo una reforma y se homologaron al diez por ciento en ambas zonas.

El veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y cinco, se estableció una situación de emergencia y se determinó en la exposición de motivos, que justamente por esta emergencia económica era necesario llevar a cabo una reforma en las tasas de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y se determinó por primera vez la tasa del diez por ciento para la zona fronteriza, pero la tasa del quince por ciento para la parte general, y a esto debo de mencionar que hubo un criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se analizó por primera vez esta situación, que es precisamente la tesis 217/1997. Al analizarse esta situación en la que se determinaba si era o no motivo de problema de violación al principio de equidad tributaria el que establecieran estas dos tasas; la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio que es importante mencionar, porque este criterio también es la base para este primer argumento que se aduce por violación al principio de equidad.

La tesis dice lo siguiente: “VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY RELATIVA AL IMPUESTO CORRESPONDIENTE QUE ESTABLECE LA APLICACIÓN DE UNA TASA MENOR CUANDO LOS ACTOS O ACTIVIDADES GRAVADOS SE REALICEN POR RESIDENTES EN LA REGIÓN FRONTERIZA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ABRIL

DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO”. Las razones que se dan para determinar que no se viola este principio de equidad tributaria, son las siguientes, dice: “Que resulta un hecho notorio, que el referido consumo no se presenta en idénticas condiciones en la región fronteriza y en el resto del país, pues la cercanía de aquella con otras naciones, altera los patrones de consumo, por lo que al establecer el legislador una tasa menor para el cálculo del tributo que deban enterar los residentes de la región en comento, se infiere, inclusive, el fin extrafiscal de no afectar la competitividad y de estimular el comercio nacional en la frontera, desalentando el consumo de bienes y servicios extranjeros que perjudiquen la competitividad de la industria nacional en tal región; lo que implica otorgar diversas consecuencias jurídicas a desiguales supuestos de hechos, respetándose por ende el principio de equidad tributaria.”

Esto se dijo, en ese entonces, cuando se analizó esta reforma que estableció la diferencia de tasas entre el 10% en zona fronteriza y el 15% en zona general; sin embargo, el siete de diciembre de dos mil nueve, se expidió otra reforma en la que, ya existiendo este diferendo de tasas entre una zona geográfica y otra, se aumentó un 1% en cada una de ellas; y se determinó que para zona fronteriza, tenía que ser el 11%, y para la zona general el 16%.

Esto también fue impugnado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se emitió la siguiente tesis, esto fue resuelto por la Primera Sala, la anterior fue resuelta por el Pleno. En la Primera Sala, se dijo: “VALOR AGREGADO. EL HECHO DE QUE SE HUBIERA INCREMENTADO LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO, TANTO EN LA REGIÓN FRONTERIZA COMO EN EL RESTO DEL PAÍS EN SU PUNTO PORCENTUAL. NO VIOLA LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA QUE PREVÉ EL

ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV.” No les leo las razones, porque son muy similares a la anterior.

Y, con posterioridad, ya se emite el decreto que ahora se está impugnando, en donde se establece la uniformidad de estas tasas, a diferencia de como se había venido estableciendo con anterioridad.

Sí debo señalar, que en mil novecientos noventa y uno, estas tasas fueron homologadas al 10%, que esa es una reforma que también vale la pena tener presente; y que en esta reforma no hay precedente alguno en el que se hubiere establecido un criterio de esta Corte o que, en un momento dado, hubiere indicios de que se hubiere impugnado; pero ya hubo una homologación en estas distintas zonas geográficas a una tasa única, que fue el 10% en mil novecientos noventa y uno, creo que es importante tenerlo presente.

Lo que se está señalando en el concepto de invalidez en el que se aduce por la parte de los promoventes de la acción de inconstitucionalidad, fundamentalmente, que se viola el principio de equidad tributaria establecida en el artículo 31, fracción IV, precisamente por la tesis que les leí, que fue motivo de análisis por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la reforma que se hizo en mil novecientos noventa y cinco, en donde, después de que ya se había homologado la tasa en ambas zonas geográficas al 10%, se estableció una diferenciación entre el 10% y el 15% para la zona general.

Sin embargo, debo de mencionar que de la exposición de motivos de aquella reforma, debemos recordar que fue en razón de una situación específica fundada en una emergencia

económica que se dio –recordarán ustedes– en un problema muy especial de mil novecientos noventa y cuatro.

Aquí lo que se aduce, es que teniendo en consideración lo que se dijo en esa tesis jurisprudencial que se estableció en mil novecientos noventa y cinco por este Pleno, que ya se ha entendido que es un hecho notorio **que el consumo no representa idénticas condiciones en la zona fronteriza que en el resto del país, y** que debe preverse, por tanto, un trato distinto para los contribuyentes de esta zona fronteriza, y que esto establece, desde luego, supuestos diferentes.

También se hace valer la otra tesis jurisprudencial a la que también ya hicimos referencia, que fue motivo de la interpretación del aumento del 1% en cada una de las tarifas diferenciadas, y aquí lo que nos dicen es que la Corte sostuvo que si bien el aumento de las tasas del impuesto al valor agregado no implica en sí misma una violación a las garantías de equidad y proporcionalidad tributaria; sin embargo, dada la existencia de estos dos regímenes fiscales derivados de la ubicación geográfica, el incremento será congruente siempre que se realice de manera análoga a la tasa general. Esto hay que entenderlo, porque el aumento fue de manera prácticamente proporcional de un 1% en cada una de las dos tasas que ya existían.

Se está mencionando también que, de alguna manera, el comportamiento que se da en estas dos zonas geográficas, implica que, derivado de la cercanía que se tiene en las zonas fronterizas con otros países, como son: Estados Unidos, Guatemala y Belice, que debe de entenderse que el comportamiento del consumo de las personas que habitan esta franja es diferente, y que se les presenta a ellos la facilidad de adquirir productos y servicios de los países que de alguna

manera son colindantes, y que este comportamiento se refuerza en virtud de que en esta zona económica, en especial en estos países que se ha mencionado: Estados Unidos, Guatemala y Belice, tienen una tasa impositiva de consumo mucho más baja que la que se establece en nuestro país, y se señala que es el 8, el 12 y el 10, respectivamente, la tasa que se cobra en estos países y que, por tanto, hace grandes diferencias para efectos de llevar a cabo determinados negocios.

En estas situaciones, hacen la diferencia entre lo que sucede en el consumo de la zona geográfica fronteriza y lo que sucede en el consumo de la zona central y que, por esta razón, **se encuentra perfectamente acreditada la desigualdad que existe en estas dos zonas geográficas** y, por tanto, debiera estimarse que el homologar las tasas de cobro al impuesto al valor agregado, resultan violatorias del artículo 31, fracción IV, pues establece diferenciadamente una tasa que no debiera ser de esta manera.

El proyecto en el momento en que contesta este concepto de invalidez, **lo está declarando infundado; las razones por las cuales se determina que es infundado, fundamentalmente se hacen valer a partir de la página ciento treinta y cinco del proyecto** donde, en primer lugar, se analiza lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en relación con las garantías de equidad y los criterios que en este sentido se han establecido, y está determinando que estos criterios que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de equidad tributaria, existe una metodología para poder determinar si se violenta o no el principio establecido en el artículo 31, fracción IV, y que por esto, lo primero que se debe de entender, es que si del análisis de equidad resulta, sobre todo, imprescindible un parámetro de comparación para que se determine si tienen un carácter racional, instrumental o adjetivo,

toda vez que, al menos, debe de existir esa comparación entre dos personas, entre dos objetos, o entre dos situaciones, porque de lo contrario no se podría estimar que hubiera o no violación al principio de equidad.

Por otro lado, el también establecer si los sujetos en los cuales se está llevando a cabo esta comparación, resultan o no comparables; y aquí establece el proyecto tres categorías determinando que cuando existe diversidad de sujetos, esto quiere decir que no permiten comparación alguna, y que, desde luego, no es posible establecer un problema de equidad cuando no hay la posibilidad de comparación por la diversidad de sujetos.

El segundo supuesto que establece el proyecto en este sentido es que los supuestos sean idénticos, y aquí a lo que se refiere es que hablando de sujetos idénticos evidentemente el trato tiene que ser exactamente el mismo, porque de lo contrario estaríamos en un problema de violación a este principio de equidad, y que el problema fundamental se nos presenta cuando los elementos a comparar son semejantes pero no necesariamente idénticos, y que de alguna manera aquí es donde hay que establecer cuáles son las semejanzas o cuáles son las diferencias que existen en estos grupos que se pueden comparar, y además determinar cuáles serían las justificaciones que pudieran darse **para establecer un trato igual o un trato diferenciado en cada uno de ellos, que en realidad creo que a esto se estaría refiriendo esta parte del proyecto.**

Debo mencionar también que para determinar si existe o no violación a este principio de equidad, parte el proyecto, primero, de la naturaleza misma del impuesto al valor agregado, estableciendo desde luego que es un impuesto de naturaleza indirecta y determina que el modo de establecer la determinación

o la vinculación con el pago de este impuesto está referido de manera específica a la capacidad contributiva que se soporta en el consumo, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar ese consumo también lo será para el pago del impuesto.

En este sentido, se estima que es necesario estudiar de qué depende ese comportamiento del consumo, y entonces sobre esta base el proyecto hace un análisis –que ustedes conocen perfectamente bien en materia económica– para poder determinar cuáles son estos elementos económicos que de alguna manera sustentan el consumo y, de esta forma, poder establecer que si estos elementos que sustentan el consumo resultan o no suficientes y justificados para, en un momento dado, determinar si existe o no violación al principio de equidad tributaria.

Al final de cuentas, el análisis que se lleva a cabo por parte del proyecto –después de que se lleva acabo todo este análisis económico, toda esta situación que ya hemos mencionado– se considera que es infundado el argumento que se hace valer por parte de los accionantes, porque se determina que al final de cuentas –como ya se había establecido de alguna manera en la primera parte, después de tomar en consideración todos los aspectos económicos que implican este consumo– que la reducción de la tasa en la zona fronteriza es cierto que en algún momento pretendió incentivar el consumo para evitar su afectación en razón de esa utilidad, pero que también de alguna manera no se puede determinar esto como obligatorio o constitucionalmente exigible cuando estamos hablando de sujetos que de alguna manera están estableciendo situaciones idénticas.

Aquí estaríamos, prácticamente, de los tres supuestos que se establecen al principio del proyecto, en la segunda, en donde se dice que el comparativo que se haga de los sujetos, si éstos se encuentran en idéntica situación, entonces estaríamos en el caso de que no se viola el principio de equidad precisamente porque de alguna manera **se está cumpliendo con éste al darles un trato exactamente igual.**

Se dice que si esta medida resulta ser o no razonable, y aquí el proyecto de alguna manera nos está diciendo que este argumento en la homologación de la tasa del impuesto al valor agregado en la región fronteriza que señalan los promoventes, que la constitucionalidad de una norma depende, entre otros factores, **de su razonabilidad y proporcionalidad, de modo que las medidas que se impongan deben ser adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin que con ellas se persigue, además de necesarias a fin de que no conlleven una carga desmedida, excesiva o injustificada para los gobernados, y que esto en realidad no se llega a comprobar en las argumentaciones vertidas por los promoventes.**

Por otra parte, también se está sosteniendo en otra parte del proyecto –en la página ciento cincuenta y seis– que no cabe analizar la razonabilidad del trato prevista por el legislador, como se aduce por parte de los promoventes que también es otra de las situaciones que indican que **no es razonable que se haya homologado esta tasa, porque dice el proyecto que, de conformidad con la teoría constitucional, el análisis de la razonabilidad se efectúa cuando el legislador en acatamiento del principio de equidad tributaria, establece una diferencia de trato respecto de sujetos semejantes** y en el caso particular no nos encontramos ante tal situación, por el contrario, se trata de

sujetos iguales que reciben un trato igualitario por lo que no hay cabida a una justificación que atienda a razones extrafiscales respecto de las cuales debe analizarse su razonabilidad.

Hago hincapié, de que la ocasión en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en la tesis que ya habíamos mencionado, que no había violación al principio de equidad al establecer la tasa diferenciada, de alguna manera obedeció fundamentalmente, y leímos la tesis en su momento, a fines de carácter extrafiscal que de acuerdo con lo establecido en la propia exposición de motivos de la reforma dada en esa época, fue justamente por una situación de carácter económico emergente que en ese momento se dio.

Entonces, con argumentos de esta naturaleza, el proyecto está determinando que **son infundados los agravios aducidos por los promoventes de estas acciones de inconstitucionalidad y que de alguna manera no se está estableciendo la violación al principio de equidad tributaria, porque se está tratando de sujetos que se encuentran en igual circunstancia de tributación.**

En síntesis, señor Presidente, estas serían las razones que el proyecto está dando para desestimar los conceptos de invalidez que se hacen valer en esta primera parte. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario, señora Ministra. Bien hemos escuchado muy completa la síntesis que hace la señora Ministra en relación con la propuesta del proyecto de este primer tema, la eliminación de la tasa correspondiente en la zona fronteriza.

Me han pedido el uso de la palabra el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el

Ministro Luis María Aguilar en ese orden habré de dárselas al regreso del receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a continuar. Tiene la palabra el señor Ministro don Alberto Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Presidente. Esta participación se da en el sentido de que no estoy de acuerdo con las consideraciones —y lo digo con gran respeto— que se dan en el proyecto para justificar el cumplimiento del principio de equidad tributaria.

Desde luego, las hago prescindiendo de analizar los temas de libertad de configuración legislativa o el de las políticas públicas tributarias expresadas por el legislador, en la norma. Lo digo simplemente como fue planteado por el propio accionante, sobre la base del artículo 31, fracción IV, en relación con el principio de equidad, el que establece la igualdad de trato, y se justifica una diferencia en razón de condiciones objetivas que la puedan hacer constitucional.

Ya la señora Ministra Luna Ramos, nos hizo muy claramente una explicación de la evolución del tratamiento del impuesto al valor agregado, de una forma homogénea y diferenciada en los distintos años a los que ella se refirió, me quiero concretar particularmente en la única de estas modificaciones que fue sujeta a un control constitucional en la que esta Suprema Corte estableció, que este trato diferenciado, esto es, el cobro de una tasa menor en las fronteras tenga una justificación, si bien sobre la base esencial de los fines extrafiscales, pero finalmente, no violatoria del principio de equidad tributaria.

Para que dos verdades resulten demostrables y concurren en un mismo punto, es porque las condiciones de este mismo punto siguen siendo las mismas, lo cual no me genera convicción alguna en el proyecto, el que se considere como dos verdades demostrables el que se da el cumplimiento del principio de equidad exigido por el artículo 31, cuando en un caso la tasa del IVA es diferenciada, y en el otro caso, la tasa del IVA es homogénea.

Me explico: Para poder considerar que en ambos casos el principio de equidad tributaria se encuentra cumplido es, o porque se trata del mismo asunto en ambos puntos de vista, o porque las condiciones que justificaron en un primer momento una determinación, han variado de tal manera, que nos hace sostener ahora también como verdad, que este tratamiento cumple con el principio de equidad, no obstante que las condiciones son enteramente diferentes. En un caso, un IVA diferenciado, y en el otro, un IVA homogéneo.

Por tanto, no sé cómo es posible hacer concurrir en un mismo momento con una condición total y absolutamente diferente, dos conclusiones iguales, el respeto al principio de equidad tributaria.

Cuando se analizó por esta Suprema Corte el tratamiento diferenciado, esto es, un IVA menor en las fronteras, se expresaron una serie de razonamientos, todos ellos aportados tanto por el legislador, como por el Ejecutivo Federal, respecto de la particular situación que regía en la región fronteriza, y eso es lo que llevó a esta Suprema Corte a entender una diferencia de trato; una diferencia de trato que se justificaba en función de las condiciones de los habitantes de esa región, dando una serie de razonamientos por los cuales la diferencia de trato era justificada.

Hoy, unos años después, el tratamiento hacia la imposición del valor agregado, difiere y hoy se hace entonces de una forma homologada, y las razones explicativas son que aquellas condiciones que se trataron de alcanzar con un tratamiento diferenciado, no se cumplieron particularmente en la materia de precios; esto es, el argumento principal en materia de consumo es que los precios no generaron una condición suficientemente asequible como para suponer que con un IVA bajo tendría mayor acceso a este tipo de productos la población, y sí un precio igual el de toda la República.

Lo cierto es que ahora con este tratamiento, si el precio ha sido igual en toda la República, entonces tendremos un objeto de consumo o de gravación, más caro, gravado por una tasa mayor, lo cual sí genera un fenómeno de inequidad a mi manera de entender las cosas.

No estoy convencido con las razones que da el proyecto sobre la base de precio y consumo y el comportamiento del consumidor, para generar de ello la justificación de un trato homogéneo en la tasa del IVA. Desde luego que la principal dificultad que puede tener todo el legislador para justificar una diferencia de trato, es cuando unos pagan más y cuando otros pagan menos.

Y esto es lo que hizo la Suprema Corte, a través de los argumentos que en su momento se expresaron para justificar por qué un IVA diferenciado en fronteras y en el resto de la República.

Hoy entonces, sobre un ejercicio argumentativo, se trata de demostrar que la homologación significa el verdadero respeto al principio de equidad tributaria. Es por ello que me refería que para que dos verdades puedan ser comprobables, deben concurrir en el mismo objeto con las mismas condiciones, y aquí el mismo objeto y las mismas condiciones, no se dan por más

que en el proyecto exhaustivamente se trate de demostrar con la mezcla de todos estos fenómenos por qué un tema de consumo puede venir a significar el respeto al principio de equidad tributaria.

Es por ello, señoras y señores Ministros, que no coincido con las razones que aquí buscan justificar, en función de un principio de equidad tributaria, un tratamiento igualitario sobre la base de los comportamientos de consumo y precios. Para mí, las razones expresadas en su momento por esta Suprema Corte respecto del trato diferenciado, no se demuestra que hayan cambiado, y si lo único que pudiera justificar es que en base a una falta de vigilancia o una voracidad en materia de precios, el valor de las cosas gravadas por el impuesto al valor agregado, terminó siendo el mismo aquí que en la frontera, eso sólo fue un tema de descuido, pues hoy, atendiendo a ese propio fenómeno, y seguramente las condiciones que llegan o que hacen llegar hasta ese precio, por estar precisamente en la frontera, sólo generarán que este mismo valor aquí y allá hoy se vea gravado por una tasa más elevada, y por consiguiente precios más elevados, con una falta de competitividad, dadas las razones que esta propia Suprema Corte estableció para justificar en su momento por qué un IVA diferenciado, principalmente la de la diferencia económica que puede surgir entre los países que ocurren en esa misma frontera.

Es por ello que, con todo respeto, independientemente de lo convincente que para la teoría económica pudieran resultar las explicaciones que en el proyecto se dan sobre la base del consumo, el perfil del consumidor y la política de precios, ninguno de ellos me hace entender derrotadas las razones que en su momento, tanto la Legislatura como el Ejecutivo, les llevaron a un IVA diferenciado y que esta Suprema Corte consideró propio y respetuoso del principio de equidad tributaria; esto es, por lo

pronto para mí, las condiciones siguen siendo exactamente las mismas y justificaría esa diferencia de trato, reitero, la homologación es la parte más sencilla para justificar el cumplimiento del principio de equidad tributaria; pero cuando esto no es demostrado y hay una zona que supone una diferencia de trato, se dan hoy las condiciones específicas que fueron las que justificaron en su momento una determinación como la que tomó este Tribunal Pleno.

Es por ello que **estoy en contra del proyecto** y hasta ahora, salvo las razones que aquí se vayan expresando, que seguramente serán muy profundas, considerar que esta diferencia de trato, es justificada para un IVA también diferenciado, y en esta medida, la homologación me parece violatoria del principio constitucional de igualdad tributaria. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto; coincido con los motivos que llevan a la conclusión en este apartado, en este considerando; sin embargo, me gustaría plantear tres argumentos, no distintos, diría, adicionales.

El primer punto, y realmente no sé si abona a la constitucionalidad de la norma o simplemente refleja una confusión que tengo en esta acción de inconstitucionalidad en particular.

Antes de la reforma, el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establecía: “Están obligados al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o

actividades siguientes: I. Enajenen bienes; II. Presten servicios independientes; III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes; IV. Importen bienes o servicios. El impuesto se calcula aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa del 16%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores”. Ése es el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

El artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establecía, antes de la reforma, que en la región fronteriza la tasa aplicable era del 11%. Viene la reforma, ésta no modifica el artículo 1º; es decir, el texto del artículo 1º es exactamente el mismo, siguen siendo sujetos pasivos quienes realicen los actos que ahí se determinan, y sigue estableciendo una tasa general del 16%. ¿Qué hace el legislador? Deroga el artículo 2º.

Y mi primera duda es: si estamos ante una acción de inconstitucionalidad, el artículo 105 de la Constitución dice: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”.

Mi primera duda es: ¿Qué norma de carácter general estamos comparando con la Constitución? ¿La derogación? El artículo 1º, la tasa del 16% está intacta, no fue motivo de la reforma, es más no es acto destacado en la acción de inconstitucionalidad, no se impugna el artículo 1º, que establece la tasa del 16%; se impugna la derogación del artículo 2º. Verdaderamente mi primera duda es: ¿qué norma general estamos contrastando con la Constitución? Ésa es un interrogante a la que sinceramente no le encontré respuesta.

Y el segundo punto es que me parece que la acción de inconstitucionalidad, como se planteó, parte de una confusión metodológica del impuesto al valor agregado. Toda la argumentación en la acción de inconstitucionalidad, y a lo mejor me pasé de alto alguna, y con mucho gusto la atenderé si no la vi, toda la argumentación es acerca del consumidor de cómo incide la tasa y afecta el consumidor.

En el impuesto al valor agregado, el sujeto pasivo, el contribuyente no es el consumidor. Como leí en el artículo 1º, **el sujeto pasivo del impuesto es quien realiza la enajenación de bienes, la importación, la prestación de servicios.**

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece: “Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”; es decir, la garantía de proporcionalidad y de equidad es para el sujeto pasivo del impuesto, es para el que importa, es para el que enajena, es para el que presta el servicio; no es para el consumidor; en el impuesto al valor agregado ocurre una situación que no se presenta en el impuesto sobre la renta, hay una diferencia entre el sujeto pasivo y la incidencia del impuesto.

Me parece que toda la argumentación de la acción de inconstitucionalidad está direccionada a extender la protección de proporcionalidad y equidad del sujeto pasivo del impuesto que es el que enajena, el que realiza los actos al consumidor. Me parece que este Tribunal no ha dado ese paso hasta ese momento, no sé si en este caso vayamos a dar ese paso, estamos analizando la equidad ya no del sujeto pasivo, sino de quien recibe la incidencia, me parece que el escrutinio

debe de ser de una equidad ordinaria, y en ese sentido, me parece que se cumple con la equidad porque todos son consumidores y no hay un análisis de comparar una situación de consumidores con sujetos que se ubican en otra situación, ese sentido me parece que cumple con el estándar ordinario de equidad, me parece que para el consumidor el análisis de proporcionalidad y equidad no está dirigida a la Constitución sino para el contribuyente que en este caso él es el sujeto pasivo; y por último, en cuanto el hecho de que existe un pronunciamiento previo de este Tribunal sobre la diferenciación de tasas, a mí me parece que es muy válido que exista un análisis de escrutinio ordinario, me parece que no estamos ante un caso de escrutinio estricto por no estar ante una categoría sospechosa de sujetos, lo que se debe de analizar es si existe un fin legítimo, constitucionalmente legítimo, me parece que en este caso recaudar impuestos para sufragar el gasto público es un fin legítimo y si las medidas tomadas por el legislador ordinario están racionalmente relacionadas; el hecho de que en un momento anterior existía un artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que hoy no existe y establecía una serie de medidas, una serie de medidas racionalmente relacionadas con la recaudación de impuestos, no quiere decir que en un escrutinio ordinario no exista otra gama de posibilidades que también sean medidas racionalmente relacionadas con la recaudación y me parece que sí se establecieron las medidas y me gustaría simplemente concluir leyendo algunas de las razones que desde mi punto de vista reflejan la razonabilidad de la medida. Primero, México ocupa el último lugar de la OSD y en América Latina en materia de recaudación generar una misma tasa de causación en materia impuesto al valor agregado, simplificaría la administración y control del mismo, se evitaría la simulación de actividades que le permite al contribuyente ubicarse en un tratamiento más favorable, el diferencial de tasas no ha

beneficiado a los consumidores, aquí nuevamente encontramos el error entre el sujeto pasivo y la incidencia del impuesto en la región fronteriza, se abren espacios de evasión y elusión fiscales y se dificulta su fiscalización ya que se requiere implementar mecanismos de control y verificación respecto de las operaciones realizadas en la región fronteriza, y ahí se encuentran en los textos legislativos que me parece que sí dan una relación; es decir, sí hay cierta racionalidad entre esta medida tomada y el fin constitucionalmente legítimo que se está persiguiendo que es la recaudación para efectos del gasto público. Eso sería toda mi intervención por este momento señor Ministro Presidente, muchísimas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar, y le consulto, en función del tiempo, en relación con la extensión que veo del documento del se va a apoyar en esta exposición.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Señor Ministro Presidente, le pediría si no tiene inconveniente, que me diera la palabra iniciando la próxima sesión para poder exponer mis puntos de vista al respecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así lo haremos señor Ministro Luis María Aguilar, y para esos efectos, habré de levantar esta sesión pública ordinaria y convocarlos a la que tendrá verificativo el próximo lunes, en este lugar, a la hora de costumbre para continuar con los temas de este proyecto. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)