

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 120
O R D I N A R I A
MARTES 16 DE NOVIEMBRE DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinticinco minutos del martes dieciséis de noviembre de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano por estar disfrutando de vacaciones.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento diecinueve, ordinaria, celebrada el jueves once de noviembre de dos mil diez.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes dieciséis de noviembre de dos mil diez:

II.1. 13/2008

Controversia constitucional 13/2008 promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Director del Diario Oficial, demandando la invalidez del Decreto que reforma, adiciona, deroga y abroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, concretamente el artículo primero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil siete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“ÚNICO.- Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”*.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno continuar el análisis del tema relativo a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de coordinación fiscal.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que la Secretaría General de Acuerdos distribuyó a las ponencias el precedente relativo al amparo en revisión 23/99 así como una nota técnica sobre la competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia que se estudia, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que dicho precedente fue distribuido a todos los señores Ministros.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que se trata de un precedente importante toda vez que en él se determina que el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones para legislar en materia de Coordinación Fiscal basada en la concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, considerando que se trata de un ejercicio de facultades implícitas derivadas de la fracción XXX del artículo 73 en relación con lo previsto en el diverso 26 constitucional, así como con el último párrafo de la fracción XXIX del referido artículo 73 constitucional relativo a la participación de determinados impuestos en los términos que una ley federal del Congreso de la Unión lo determine.

El señor Ministro Cossío Díaz expresó dudas sobre las atribuciones del Congreso de la Unión para emitir una Ley de Coordinación Fiscal. Agregó que los criterios de concurrencia establecidos por este Alto Tribunal hace varios

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

años son correctos y que conforme a lo previsto en la fracción VII del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión puede decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así como también mediante vía residual de conformidad con lo previsto en el diverso 124, los Estados tienen posibilidad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, lo que da lugar a una doble tributación la cual es considerada constitucional.

Estimó que el sistema correcto es que exista la doble tributación en diversas fuentes y la exclusividad del Congreso de la Unión respecto de las señaladas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Consideró que tanto a nivel federal como local existe doble tributación así como exclusividad en la recaudación respecto de algunos impuestos especiales previstos en el artículo 29 constitucional; sin embargo, señaló que de lo anterior no se desprende la facultad del Congreso de la Unión para emitir una ley que establezca la coordinación entre la Federación y los propios Estados, como es el caso de la Ley de Coordinación Fiscal.

Manifestó que tomando en cuenta los antecedentes del sistema de coordinación fiscal no encuentra cuál es el fundamento constitucional de la atribución de la Federación para emitir una Ley de Coordinación Fiscal. En cuanto al argumento contenido en el precedente distribuido y en diversas controversias constitucionales, incluyendo la

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

54/2008 que se refiere en el proyecto, consideró que en ellos no se realiza un estudio para determinar de dónde emana la atribución respectiva, pues se asume indirectamente sin realizar un análisis fuerte; además, estimó que suponer que del artículo 26 constitucional como facultad implícita, en relación con el diverso 30, puede derivar la atribución para expedir una ley de coordinación fiscal implicaría que de dicho numeral pudiera extraerse por vía de facultades implícitas, la competencia del Congreso de la Unión para emitir cualquier normativa con el objeto de llevar a cabo un desarrollo nacional o económico.

En cuanto a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional señaló que de allí no deriva la facultad implícita respectiva, pues su último párrafo indica que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine, considerando que una cuestión es una ley que establezca los montos y condiciones de las participaciones de las contribuciones especiales y otra diferente es emitir una ley que coordine las facultades tributarias entre la Federación y los Estados.

Reiteró que no es lo mismo señalar que la Federación tenga por vía implícita una facultad para indicar a los Estados cómo participarán en el rendimiento de las contribuciones propiamente federales, a establecer todo un sistema de coordinación donde existe doble tributación,

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

autorizada constitucionalmente, y no una participación de los Estados respecto de esas contribuciones. Agregó no compartir los argumentos que se han dado por la Suprema Corte para justificar el sistema de coordinación fiscal, destacando, entre éstos, que el sistema es voluntario, lo que no es materia de discusión, sino de dónde emana la atribución del Congreso de la Unión para emitir la ley mediante la cual, las dos partes, con soberanía tributaria, salvo respecto de lo reservado a la Federación en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, pueden coordinarse, pues esos argumentos presuponen la facultad de la Federación para legislar en esa materia; en tanto que el segundo tipo de tesis consiste en las derivadas del criterio anterior, que asimilan la relación por vía de los convenios entre la Federación y los Estados a partir de una soberanía en ambas, e incluso asemejan al sistema de coordinación al orden internacional, lo que no es admisible pues si bien en el orden jurídico internacional existen algunas normas que regulan la actuación de dos Estados, en el caso concreto se está ante un orden jurídico nacional en el que las competencias deben ser específicas.

Finalmente, estimó que el constituyente se metió en un problema al no prever la facultad expresa, dado que a partir de la modificación de diversos preceptos constitucionales para regular en materias concurrentes, se estableció que se requiere de una habilitación constitucional para que el Congreso de la Unión pueda emitir una ley en la que

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

distribuya las funciones entre la Federación y los Estados, con lo cual el Constituyente incrementó las cargas normativas y se hizo indispensable la existencia de una facultad para la Federación a efecto de establecer una ley mediante la cual se dé la coordinación entre la propia Federación y los Estados.

Por ello, ante la pregunta realizada por el gobierno del Distrito Federal en cuanto a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de coordinación fiscal, consideró que aquél no goza de la atribución respectiva, reconociendo la relevancia del pronunciamiento que se emita y reiterando que no existe la competencia en comento dada la forma en que la Constitución ha regulado las relaciones entre la Federación y los Estados.

El señor Ministro Franco González Salas indicó arribar a una conclusión diversa a la expresada por el señor Ministro Cossío Díaz, estimando que se trata de un momento importante para determinar si existe o no la respectiva base constitucional.

Consideró que el tema debe analizarse en su integridad. Recordó que el régimen federal ha mantenido la posibilidad de tributos federales y locales y para evitar la doble imposición se estableció un sistema de coordinación que permite a la Federación realizar una serie de funciones en materia impositiva, sustituyéndose a los Estados a través

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

de la coordinación. Señaló que en este ámbito rigen las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, siendo relevantes además de las fracciones VII y VIII del artículo 73 constitucional lo señalado en el artículo 126 respecto a que no puede haber gastos que no se comprendan en el presupuesto, lo que forma una unidad que debe respetar el orden jurídico federal.

Por otra parte, señaló que originalmente a través de los mecanismos convencionales el constituyente fue creando atribuciones relevantes de la Federación como son la planeación nacional y la rectoría económica del Estado y, posteriormente, destaca el federalismo cooperativo establecido en la fracción VII del artículo 116 constitucional, que fue adicionada en mil novecientos ochenta y tres.

A continuación dio lectura a la exposición de motivos correspondiente en la cual se señaló: “En la fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones y operación de obras, así como la prestación efectiva de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.”

Indicó que el segundo párrafo a destacar de esa exposición de motivos señala: “Esta adición se ha considerado pertinente a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

efectuando entre la Federación y los Estados en un apoyo del federalismo desconcentrado y descentralizado, recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país. Como cabe señalar, el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios, de esta manera queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas que con los resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.”

Agregó que la fracción VII en comento señala: “La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.”

Señaló que al referirse dicho precepto constitucional a “en los términos de ley” implica que el Congreso de la Unión requiere expedir una ley conforme a la cual pueda, independientemente de lo que hagan los Estados en su propia esfera de competencia, legislar en esta materia, precisando que en dicho numeral es en donde encuentra el fundamento constitucional para que, conforme a una interpretación integral de la Constitución el Congreso de la Unión pueda legislar en materia de coordinación fiscal.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

Agregó que efectivamente es voluntario ingresar al sistema de coordinación fiscal para los Estados, incluso para el Distrito Federal.

Precisó que el Congreso de la Unión tiene constitucionalmente una doble función: como Poder de la Federación y como legislador del Distrito Federal en las materias que le corresponden, las que derivan por asignación expresa de la Constitución o bien, porque no se hayan conferido expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por ende, cuando el Congreso de la Unión en uso de las facultades que le otorga la Constitución en materia local para el Distrito Federal, adopta alguna decisión, lo realiza para el Distrito Federal como órgano de éste.

Consecuentemente constitucionalmente, es el Congreso de la Unión el que actuando como órgano del Distrito Federal previó lo conducente en el Estatuto de Gobierno, ello al margen de los cuestionamientos que pueda haber sobre si éste debe o no ser el régimen aplicable al Distrito Federal, ya que actualmente éste es el régimen constitucional.

En ese tenor, consideró que el Congreso de la Unión ha determinado que el Distrito Federal se incorpore al sistema de coordinación fiscal, estimando que sigue siendo

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

una cuestión voluntaria para éste salir del sistema respectivo y únicamente tener derecho a las participaciones mencionadas en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, de manera que consideró que sí existe una base constitucional para que el Congreso de la Unión expida la Ley de Coordinación Fiscal conforme a lo previsto en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional para este y otros fines y para dar sustento a los entonces denominados “convenios únicos de coordinación”.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que la coordinación fiscal se inicia en México cuando en mil novecientos veinticinco se realizó la primera Convención Nacional de funcionarios fiscales.

Posteriormente en el año de mil novecientos cuarenta y dos, se incorpora en la Constitución un principio de participación de ingresos federales a favor de los Estados, estimando que el principio de la distribución de ingresos federales se encuentra en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, al cual dio lectura, considerando que es indudable que el Congreso de la Unión sí goza de las atribuciones para establecer las reglas en materia de coordinación fiscal, máxime si se relaciona con lo previsto en la fracción XXX del propio numeral en cuanto a las facultades implícitas, agregando que está en la línea de lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reconoció lo complejo y discutible del tema. En cuanto a las facultades implícitas señaló que se requieren tres requisitos: 1. Una facultad expresa; 2. El ejercicio de la facultad implícita y, 3. Una relación de medio a fin entre la expresa y la implícita, sin que quede claro dónde está la facultad expresa en el caso concreto.

Consideró que de los preceptos del capítulo económico de la Constitución no deriva, en principio, ninguna atribución como tal, tomando en cuenta que se está ante un régimen de facultades expresas, pues si se acude a los artículos 25 y 26 constitucionales se podría sostener que la Federación puede ejercer cualquier atribución, sin que sea la intención; de manera que los principios o normas en los que se establecen los valores y la tendencia sobre la cual debe caminar un Estado constitucional plural, se desarrollan a través de las atribuciones expresas que da la Constitución.

Estimó que la fracción VII del artículo 116 constitucional tampoco puede servir de base ya que se refiere a que la Federación y los Estados en términos de ley podrán convenir la asunción por parte de éstos, es decir, de los Estados de las funciones de la Federación, y el caso concreto es diferente ya que la Federación toma una atribución para establecer una concurrencia y una distribución de recursos.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

Señaló que en el artículo 73 constitucional no se encuentra una facultad expresa, salvo que se desarrolle una argumentación que podría derivar de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Recordó que la Suprema Corte concluyó que la potestad tributaria le permite a la Federación gravar cualquier fuente de riqueza, pudiendo sostenerse que la facultad expresa del último párrafo de la referida fracción XXIX, al haber interpretado este Alto Tribunal de una manera amplia la fracción VII y la XXIX del propio numeral, permiten derivar de esas fracciones la facultad expresa respectiva, lo que también sería discutible.

Reiteró que la fracción VII no se podría aplicar, como tampoco podría aplicarse la diversa XXIX en su sentido literal, porque califica exclusivamente los tributos especiales, estimando que el artículo 116 constitucional se refiere a otra cuestión, siendo el problema encontrar la facultad expresa, la cual únicamente podría localizarse en la potestad tributaria de la Federación para gravar un número considerable de fuentes de riqueza, aun cuando ello es discutible al tratarse de una interpretación más pragmática que genera dudas sobre el tema por lo que si la única posibilidad de encontrar la facultad expresa fuera con esa interpretación, sostuvo que no existe tal facultad del Congreso de la Unión para legislar en esa materia.

El señor Ministro Aguilar Morales se inclinó por las posturas de los señores Ministros Franco González Salas y

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

Valls Hernández, precisando que no se desprende de su apreciación que la ley a que se ha hecho mención establezca la obligatoriedad de la coordinación, sino que parte de la base de que la coordinación es un acto consensuado entre la Federación y el Estado que determine unirse al sistema y lo que hace el referido ordenamiento es regular, una vez que se acordó lo anterior, las formas en que se va a determinar para dar incluso certeza jurídica a los efectos de los convenios a los que antecede la voluntad de la aplicación de la ley.

Agregó que en el caso concreto no ve la necesidad de determinar la validez de la coordinación misma pues se parte del hecho de la coordinación porque así se acordó voluntariamente y, una vez establecida, se someten a una serie de requisitos que la regulan pero que no la establecen, compartiendo la postura del señor Ministro Franco González Salas, pues de lo contrario los convenios de coordinación no tendrían sustento en sí mismos cuando hay soberanía de los Estados, de así acordarlo con la Federación.

La señora Ministra Luna Ramos mencionó compartir lo señalado por los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Aguilar Morales, sin menoscabo de reconocer la complejidad del tema, recordando que la facultad del Congreso se ha reconocido por dos caminos, uno, en el caso de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, señalando que existe una facultad expresa en

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

cuanto a la distribución de participaciones respecto de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine, considerando que se está ante una facultad explícita estimando que el problema versa sobre los efectos de la interpretación, pues se refiere a los impuestos en los que hay concurrencia entre la Federación y los Estados para establecerlos y, al tenerse la posibilidad de gravar la misma fuente impositiva por los tres órdenes de gobierno, se inicia el sistema de coordinación fiscal, recordando que si bien es cierto que se inicia de manera voluntaria entre los Estados y la Federación, lo cierto es que se reconoce la necesidad de que ello se dé a través de una ley que establezca las bases entre las primeras convenciones para establecer el sistema, otorgando la necesidad de que sea a partir de una ley que determine los criterios de distribución, dando lugar incluso a la celebración de convenios que son adhesivos.

Agregó que los criterios de distribución están establecidos desde tiempo atrás y en este momento únicamente se regulan dos situaciones: las aportaciones y las participaciones, en la inteligencia de que ahora se combaten los nuevos criterios de distribución de participaciones. Señaló que respecto de las participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal éstas encuentran asidero en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, lo cual, en el caso concreto, no implica mayor problema; sin embargo, el problema serán las contribuciones respecto de las cuales

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

recordó que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó tres requisitos para que pueda darse la facultad implícita del Congreso de la Unión, indicando que el primero es la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse, considerando que el artículo 73 en su fracción VII, constitucional permite al Congreso de la Unión establecer cualquier contribución necesaria para cubrir el presupuesto, aunado a la fracción XXIX del mismo numeral, debiendo tomarse en cuenta lo previsto en la diversa XXX relativa a las facultades implícitas. Por ende, estimó que las facultades expresas requieren de una facultad implícita para ejercerse.

Recordó que el segundo requisito corresponde a la relación del medio necesario respecto al fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de manera que en la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda, por lo que existe la facultad explícita de legislar en materia impositiva; sin embargo, no existe en materia de coordinación fiscal, aun cuando sí la tiene respecto de los tributos en relación con los cuales sí goza de atribuciones expresas, por lo cual se requiere de una relación de medio a fin para que se pueda lograr una regulación adecuada en ese tipo de contribuciones. En cuanto al reconocimiento del Congreso de la Unión, recordó que el tercer requisito corresponde a que este órgano reconozca la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que ella necesita. Por tanto, consideró que al

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

expedirse la ley correspondiente se reconoce la necesidad de contar con la Ley de Coordinación Fiscal, agregando compartir los argumentos que se han dado para tomar en cuenta otros numerales que podrían estar involucrados, pero en relación con las facultades implícitas, considerando que exclusivamente del análisis del artículo 73 constitucional se podrá lograr una interpretación para reconocer la facultad del Congreso para legislar en esta materia.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que omitió precisar que es la primera ocasión en que se debe pronunciar sobre el tema, por lo que no se considera obligado por los precedentes, aun cuando resulta relevante valorar los precedentes de este Alto Tribunal, señalando que se aparta de los existentes por esas razones.

Precisó que no se discute que los convenios de coordinación carezcan de base constitucional, sino si el Congreso de la Unión tiene atribuciones para legislar en materia de coordinación fiscal y los convenios respectivos.

Además, consideró que no está clara la facultad explícita para sostener que el Congreso de la Unión puede regular en esa materia, ya que la fracción VII del artículo 73 en comento no requiere de una facultad implícita para ejercerse. A su vez, la fracción XXIX únicamente refiere a determinados tributos, por lo cual sólo podría sostenerse que ante la interpretación de este Alto Tribunal sobre los tributos

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

de la fracción XXIX, con una interpretación armónica de la diversa fracción VII, sería la forma de entender y de encontrar una facultad expresa al respecto.

Estimó que no existe una facultad expresa y clara al respecto, y tal vez se actualice una implícita mediante la aplicación de criterios añosos de este Alto Tribunal.

El señor Ministro Silva Meza consideró que el análisis no debe perderse de vista la premisa fundamental relativa a los fines de la coordinación fiscal y si se entiende por esta: “la forma de administrar competencias constitucionales exclusivas de dos diferentes órdenes normativos en aras de obtener una simplificación de las cargas tributarias para los contribuyentes que es la libre adhesión para las entidades federativas y no propiamente con un sistema de cooperación entre Federación y entidades federativas encaminadas a hacer una repartición restitutiva de los recursos que son recaudados”, es posible concluir que conforme al precedente resuelto bajo la ponencia del señor Ministro Román Palacios, se otorga sustento constitucional a la competencia del Congreso Federal para legislar en materia de coordinación en los artículos 73, fracciones VII y XXX, en relación con lo previsto en el diverso 124 constitucional, aunado a que el precedente razona sobre la dualidad de competencias tributarias entre la Federación y las entidades federativas y que el propio sistema federal abre mediante el ejercicio de facultades implícitas, considerando que se han dado dos

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

vertientes para enterarse al establecimiento de la permisión para utilizar a la facultad implícita como medio para que tenga efectividad una facultad explícita.

Estimó que a partir de allí se reconoce la posibilidad de existencia de las facultades implícitas y que se trate en el tema de coordinación fiscal y en la atribución del gobierno del Distrito Federal para permanecer o no, o cuestionar esta atribución respecto de este tipo de facultades. Por ende, se manifestó a favor de las posturas de los señores Ministros Aguilar Morales, Franco González Salas, Luna Ramos y Valls Hernández.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó necesario distinguir los temas que se han mezclado, ya que uno es el de doble tributación y otro el de coordinación fiscal. Agregó que podría existir un sistema en el que se pagaran impuestos sobre la renta y al valor agregado federales y locales, siendo un tema diverso el relativo a si serían o no eficientes en términos económicos y tributarios, precisando que todas las intervenciones han partido de reconocer la existencia de una doble tributación.

Indicó que la doble tributación está abierta a la totalidad de las fuentes tributarias, salvo respecto de los impuestos especiales que están reservados al ámbito federal, lo que consiste en la interpretación antigua de este Alto Tribunal al respecto.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

Por otro lado, establecidas las características de doble tributación surge la interrogante sobre de dónde emanan las atribuciones del Congreso de la Unión para establecer un sistema de coordinación fiscal o específicamente, de dónde se establece en nuestro sistema de atribuciones expresas a los órganos estatales en términos genéricos, la posibilidad de establecer un sistema de doble tributación, pues partir del puro hecho de la voluntariedad podría tener una base explicativa pero antes de ello se requiere saber de dónde emana la competencia para que se emita la ley que prevé las condiciones de la coordinación, la cual incluso establece las bases para que dos entidades soberanas establezcan la condición de su acuerdo, se inhiban del ejercicio de atribuciones constitucionales y se lleve a cabo la recaudación.

Señaló que la primera respuesta consiste en que la facultad expresa está en el artículo 26 constitucional. Indicó que éste, en su párrafo tercero, apartado A, prevé que la ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución, refiriéndose obviamente a la planeación. Recordó que la facultad para expedir leyes de planeación deriva de la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional, que señala que el Congreso tiene la facultad

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

para expedir leyes sobre Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social.

Indicó que en la Ley de Planeación de mil novecientos ochenta y tres se advierte que regula una vertiente sobre convenios de coordinación, al indicar en su artículo 33 que: “El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo, coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a las consecuciones de los objetivos de la Planeación Nacional y para que las acciones a realizar por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponde a los Municipios”.

Por ende, estimó que se da una lógica entre lo previsto en el artículo 26, el artículo 73, fracción XXIX-D, de la Constitución y la Ley de Planeación, para efectos de coordinación, sin que allí exista una atribución expresa para una coordinación en materia tributaria como presupuesto y una atribución para que el Congreso de la Unión establezca una ley mediante la cual se sustente la coordinación.

En segundo lugar, respecto de la fracción VII del artículo 116 constitucional compartió lo indicado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al término

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

asunción, el cual significa: “atraer a sí, tomar para sí, hacerse cargo, responsabilizarse de algo o aceptarlo” considerando que en dicha fracción se prevé lo contrario por lo que de este numeral no se puede extraer la competencia para que le corresponda a la Federación la regulación o el establecimiento de un Sistema de Coordinación Fiscal ni tampoco, la competencia del Congreso de la Unión para legislar en esta materia.

En ese tenor, reiteró que no encuentra un sustento sólido para que el Congreso de la Unión goce de atribuciones en la materia, señalando que si bien ha existido una labor importante en materia de coordinación fiscal a través de la historia, de ello no se concluye que la Federación sea la autoridad que ordene y regule nuestro sistema de coordinación fiscal ni que el Congreso de la Unión sea competente para la emisión de leyes sobre el particular, siendo el tema a discusión dónde la Constitución prevé la competencia federal y del Congreso de la Unión para regular la materia de coordinación fiscal, por lo que reiteró su posición en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia estimó que más que un problema de facultades expresas o implícitas, existe un derecho de la Federación para realizar una propuesta de coordinación fiscal a los Estados de la República.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

Agregó que con motivo del Pacto Federal se generan dos distintas soberanías, la de la Federación y la de los Estados, siendo uno de sus atributos la potestad tributaria, en tanto que los Estados conservan una soberanía acotada. Preciso que dentro de las facultades de los Estados se encuentra también la potestad tributaria y uno de los componentes del Estado Mexicano emite una ley de coordinación fiscal, la cual no es una ley imperativa, pues no se puede aplicar sin el consentimiento de los Estados, asemejándose a una declaración unilateral de voluntad, en la cual la Federación con el fin de evitar la doble tributación, simplificar y hacer más eficaz la recaudación, propone a los Estados que quieran sumarse al sistema respectivo la celebración de un convenio, en tanto que cada Estado puede designar quiénes serán los competentes para firmar los convenios.

Indicó que efectivamente los convenios respectivos podrían celebrarse sin necesidad de la ley respectiva y al dictarse ésta se obliga a la Federación y, en principio, no a los Estados, dando las bases de reparto de las contribuciones que cobra la Federación y la manera de distribuirlos a cada uno de los Estados que gusten celebrar el convenio correspondiente.

Señaló que algún Estado de la República podría tener su propia ley de coordinación fiscal con la Federación y si lo que aquélla disponga no coincide con la Ley de

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

Coordinación Fiscal no se podrán celebrar los convenios respectivos.

Mencionó que llama la atención que en las disposiciones fiscales federales haya tantas consideraciones hacia los regímenes exteriores a México que no tienen sustento constitucional, más que el ser una característica sustancial de la potestad tributaria que ejerce la Federación, evitando la doble tributación en el extranjero y gravando con mayor intensidad los recursos que se obtienen de los regímenes fiscales privilegiados o paraísos fiscales, sancionando el ingreso de una mercancía a través del comercio exterior que genera un problema de competencia económica, lo que sí tiene sustento constitucional.

Reconoció que no todas las atribuciones encontrarán fundamento expreso, considerando suficiente la fracción VII del artículo 73 constitucional al señalar que el Congreso de la Unión está facultado para determinar todos los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto de egresos, estimando que otra cuestión sería si en términos del 31, fracción IV, constitucional el destino que se da a los recursos es el gasto público.

Reiteró que la Ley de Coordinación Fiscal es un marco regulatorio de las autoridades federales para la celebración de convenios con los Estados que así quieran hacerlo, pudiendo celebrarse los convenios respectivos con las

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

condiciones en comento, agregando que no tiene retiscencia alguna en cuanto aceptar como facultad consustancial del Congreso de la Unión la propuesta de coordinación fiscal a través de una ley.

Indicó que la facultad implícita puede extraerse de lo previsto en las fracciones VII y XXIX, último párrafo, del artículo 73 constitucional relativo a los ingresos fiscales que pueden ser participables a los Estados y de las facultades del Congreso para determinar las contribuciones que permitirán integrar el presupuesto de egresos. Respecto de la fracción XXX del mismo numeral que da amplitud a dichas facultades, precisó que el diverso 116, fracción VII, constitucional sí tiene aplicación aunque no haga referencia a los convenios fiscales, pues al firmar un convenio de esa naturaleza, los Estados asumen funciones de la Federación en el cobro de impuestos federales y otras más que les otorgan los convenios respectivos, cumpliendo ese fundamento con la potestad del Congreso de la Unión para emitir la Ley de Coordinación Fiscal.

Indicó que no se trata de una ley marco o general toda vez que éstas sí vinculan a los Estados y a los Municipios, pues la Ley de Coordinación Fiscal es una declaración unilateral de voluntad a través de la cual la Federación ofrece a los Estados que así lo deseen, coordinar su potestad tributaria con el compromiso de los Estados de abstenerse de gravar las mismas fuentes que son motivo de

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

convenio con las características y excepciones que las propias leyes federales autorizan, por lo que reconoció la facultad del Congreso de la Unión para la expedición de la ley de la materia.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que el problema de la doble tributación surge de las atribuciones de la Federación y de los Estados para establecer contribuciones, en la inteligencia de que se ha sostenido que el sistema de coordinación fiscal se ha generado para evitar la doble tributación por lo que sí existe una estrecha relación entre ambos temas.

Además, en materia de planeación indicó que si bien se establecen las bases generales, el sistema se establece a través de una ley expedida por el Congreso, desarrollándose un Plan Nacional de Desarrollo que obliga principalmente a los órganos de la Administración Pública Federal, además, en el propio artículo 26 constitucional se establece: “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

elaboración y ejecución”, considerando que los programas únicamente pueden ejecutarse con los recursos públicos.

Por otra parte, con independencia de la redacción de la fracción VII del artículo 116 constitucional, es necesario acudir a su interpretación, pues en esa fracción no se identifica a la Federación o a los Estados en cuanto a qué tipo de entidad es la que transfiere sus funciones y cuál las asume, considerando que no existe duda al respecto, por lo que los convenios en comento son precisamente los de coordinación fiscal, ante lo cual concluyó que dentro de las interpretaciones que se pueden dar a esta fracción, existe un argumento relativo a que los Estados le impusieran a la Federación la coordinación, lo que únicamente sucede cuando el Congreso de la Unión expide la ley de la materia para establecer las bases de la coordinación, por lo que se pronunció a favor del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que si bien en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional se regula un esquema diverso, lo cierto es que la Ley de Coordinación Fiscal no señala características o requisitos previos, dando por sentado que una vez que la legislatura local llegue al convenio de manera voluntaria, se aplicarán las reglas para llevar a cabo el convenio de coordinación, así como tampoco impone algún requisito que establezca la posibilidad o las condiciones materiales o jurídicas que tuviera que reunir el Estado para convenir, sino

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

que da por sentado que se establezca y señala que podrán unirse al convenio las legislaturas que así lo determinen y podrán cesar cuando así lo acuerden.

Agregó que ya dentro del sistema se establece la forma de operación y funcionamiento, los compromisos que se asumen respecto de la legislación estatal, así como su permanencia y la posibilidad de no continuar legislando, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en que el Congreso de la Unión sí tiene atribuciones para expedir la Ley de Coordinación Fiscal se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

El señor Ministro Cossío Díaz cuestionó si se trata de una votación definitiva, ante lo cual indicó el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia que efectivamente se trata de una votación definitiva, por lo cual el señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto particular; además, preguntó si la votación anterior vincula para abordar el análisis de los restantes conceptos de invalidez, considerando los señores Ministros que así es.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea solicitó al señor Ministro Cossío Díaz sumarse a su voto particular lo que fue aceptado por este último. Además, reiteró que se haría cargo del engrose con los argumentos que se han vertido en estas sesiones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia planteó una duda respecto de lo previsto en el artículo 122 constitucional en la parte que señala que el Congreso Federal será la autoridad del Distrito Federal definida por el artículo 44 del citado ordenamiento y que su gobierno estará a cargo de los Poderes Federales, entre los que se encuentra el Congreso de la Unión, algunas veces actuando como legislatura local, atribución bajo la que expidió lo relativo a la coordinación fiscal, en los términos de ley. Preciso que si se quisiera impugnar la reforma a la ley federal expedida por el Congreso de la Unión, tendría que hacerse mediante una acción de inconstitucionalidad promovida por el 33% de alguna de sus dos cámaras.

Recordó que en el caso concreto, lo relativo al Distrito Federal es legislado por el Congreso Federal actuando como legislatura local al emitir un Estatuto, cuestionándose si existe legitimación entre los que se encargan de las funciones de Gobierno de la entidad o si se está ante un conflicto de poderes y no solamente de funciones.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que algunas veces existen órganos federales *per se* y otros órganos locales *per se*; además, algunos órganos ejercen funciones de un determinado orden jurídico, como el caso del Congreso de la Unión que ejerce funciones federales y, en ocasiones, locales, por lo que consideró que debía atenderse a la función y no a la denominación del órgano, recordando que quedó resuelto el problema relativo a la legitimación.

Consideró que debía analizarse ahora si debía aplicarse lo previsto en el artículo 31, fracción IV; en relación con la normativa impugnada.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que el Congreso de la Unión puede legislar como órgano federal y como órgano local en la emisión del Estatuto de Gobierno.

Además, dio lectura a la exposición de motivos relativa en la parte que indica: “El Congreso de la Unión es también el Poder Legislativo local del Distrito Federal, con base en ello esta iniciativa propone que el propio Distrito Federal, sin que medie convenio, quede adherido al Sistema de Coordinación Nacional Fiscal al entrar en vigor la ley a que se refiere la presente iniciativa”, por lo que indicó que en la propia ley el Congreso de la Unión ejerció su facultad como legislador local estableciendo que el gobierno del Distrito

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

Federal entre al Sistema de Coordinación Fiscal sin necesidad de que firme el convenio respectivo.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que la solución al planteamiento del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sería discernir que independientemente de lo que establezca la Ley de Coordinación Fiscal y de que se trate de una ley que no genera el Congreso de la Unión como órgano local del Distrito Federal, la misma disposición aparece en el Estatuto de Gobierno en donde se instruye, como órgano local, que esa entidad política debe participar.

Indicó que sí se da el presupuesto constitucional para que proceda la controversia pues el Jefe de Gobierno del Distrito Federal está legitimado para ejecutar las leyes aplicables en la entidad, sea cual sea su naturaleza, y en este caso, la Ley de Coordinación Fiscal se expidió por el Congreso de la Unión en su carácter de órgano federal nacional.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea expuso una síntesis del considerando quinto “Tema 2. Relevancia constitucional de la participación de los miembros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para redefinir los criterios de las fórmulas de distribución de los ingresos federales, de conformidad con los artículos 16 a 24 de la Ley de Coordinación Fiscal” (páginas de la ciento ochenta y dos a la ciento noventa y uno), en cuanto se

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

propone declarar infundado el argumento expresado por la parte actora, en el sentido de que el artículo primero del Decreto impugnado transgrede los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las funciones de los órganos reconocidos en el capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal, aun cuando resultan relevantes para el perfeccionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no pueden estimarse como requisitos o condiciones para que el Presidente de la República ejerza la facultad de iniciativa de ley, prevista en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sometida a votación económica la propuesta del proyecto se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea expuso una síntesis del considerando sexto “Estudio de los conceptos de invalidez que exponen argumentos sobre la legalidad, proporcionalidad y equidad de distintos fondos de distribución de los ingresos federales” (páginas de la ciento noventa y ocho a la doscientos dos) en el que se estudia el concepto de invalidez en el que el Gobierno del Distrito Federal aduce que la remisión de las fórmulas a la

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

información presentada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía le perjudica pues presenta un retraso de cuatro años ya que la encuesta de ocupación del empleo presenta sesgos de manera que estos parámetros implicarían que el Distrito Federal tendría un impacto negativo a corto plazo.

Indicó que en el proyecto se sostiene que la Ley de Coordinación Fiscal se refiere a la última información proporcionada por el mencionado Instituto, por lo que no es necesariamente el censo, sino que podría ser la encuesta nacional de empleo, la que cumpla con las técnicas estadísticas confiables.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó dudas respecto a si efectivamente en este tipo de asuntos de la Ley de Coordinación Fiscal es aplicable lo previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional, precisando que el argumento se construye en que un sistema de coordinación fiscal debe ser proporcional y equitativo, lo que se traduce en un elemento de control constitucional, pues se trata de un derecho fundamental de los individuos que pagan sus impuestos; precisando que considera complicado analizar el sistema de coordinación fiscal a la luz de esos elementos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que la fracción IV del artículo 31 constitucional no es aplicable al tema, lo que se señala en el proyecto en el sentido de que

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

se tomó únicamente como una referencia, considerando que debía eliminarse toda referencia a dicho numeral para ponerse de acuerdo respecto a los principios sobre los cuales se analizará la norma impugnada.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que en la parte final del considerando quinto se señala que la Ley de Coordinación Fiscal no es de naturaleza tributaria, toda vez que su objeto atiende a una naturaleza administrativa y de hacienda pública que coordina el sistema fiscal de la Federación con los Estados, de manera que consideró relevante sostener que en el caso no son aplicables los principios de justicia tributaria.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que son distintos temas la configuración de las contribuciones que se prevén en otras leyes y la manera en la que lo recaudado por las contribuciones federales se distribuye entre los tres niveles de gobierno, precisando que en este punto no rigen los principios de la fracción IV del artículo 31 constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que en el proyecto no se contesta de manera congruente lo planteado en el tercer concepto de invalidez, para lo cual le dio lectura en la parte que señala: “El artículo 1º del Decreto cuya invalidez se demanda viola el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política. En el

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

citado concepto de invalidez se sostiene que no se fortalece el federalismo fiscal, porque con las nuevas fórmulas prevalece el efecto de la suma cero, por lo que al modificarse los coeficientes de distribución de los recursos entre las entidades federativas, va a continuar presentándose el caso de ganadores y perdedores, independientemente del monto nominal fijo de las participaciones recibidas por entidad en el año de dos mil siete, lo cual es inconstitucional”. Señaló que para acreditar lo anterior, la actora propone el análisis de cada uno de los fondos con base en los argumentos que a continuación se expresan, precisando que posteriormente se analiza cada uno de los fondos en la mecánica correspondiente.

Agregó que no corresponde lo señalado en el proyecto en el sentido de que “Resulta oportuno precisar que en el tercer concepto de invalidez de la controversia constitucional, se reclama la existencia de vicios de legalidad”, surgiendo interrogantes sobre si se trata de una cuestión distinta.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que la demanda en primer lugar se refiere a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y, posteriormente, a la cuestión de legalidad en la que se alega que existe incongruencia entre la norma y su exposición de motivos.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

Precisó que el problema radica en que se parte de la base del artículo 31, fracción IV, constitucional aunque en el proyecto se sostenga lo contrario, porque se parte del supuesto de que tiene que ser resarcitorio sin que se señale de dónde se extrae ese concepto.

Recordó que en la sesión anterior se hizo referencia al principio de solidaridad; en el cual, si se parte de la premisa de apartarse de los principios señalados en el citado precepto constitucional, se tendrían dos alternativas: retirar el proyecto para construirlo sobre otra base argumentativa o extraer los principios fundamentales para continuar con su análisis.

Por ende, consideró importante discutir las bases metodológicas y los principios constitucionales a partir de los cuales se analizará el asunto en esta sesión, o en caso de que se determine retirarlo, para que se elabore nuevamente.

El señor Ministro Franco González Salas compartió la opinión de que el artículo 31, fracción IV, constitucional no es aplicable directamente al sistema de coordinación fiscal; sin embargo, consideró que el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional al prever que se trata de ingresos propios de la Federación y exclusivos de ésta, debían ser distribuidos de manera proporcional, ante lo cual el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó no estimar que se refiera a que se repartan de manera proporcional,

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

sino en la proporción que la ley federal determine, lo que implica un sentido diverso.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que el sistema anterior determinaba que aquel que más impuestos especiales recaudara, contaría con mayor participación, indicando que el sistema se ha modificado pero no en el sentido de que se reparta de manera proporcional.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que en el texto constitucional se deja una facultad amplia al Congreso de la Unión para determinar las proporciones en que participarán los Estados en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que el reparto respectivo se debe dar en un ámbito racional que responda a proporciones entre las entidades, por lo que a partir de esa premisa se desprende un principio de proporcionalidad, señalando que de no apreciarse así, no insistiría, aunque fuera su postura al respecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea propuso que se le permitiera elaborar una propuesta metodológica para someterla a consideración del Tribunal Pleno después del receso.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que no se trata de una cuestión de proporcionalidad sino de racionalidad.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que se había decidido por unanimidad de votos no analizar la normativa a la luz de lo previsto en la fracción IV del artículo 31 como parámetro constitucional; considerando que debía analizarse a la luz del artículo 16 constitucional, estimando que también se podría plantear el tema conforme a lo previsto en el artículo 26 constitucional, siendo ello discutible, suponiendo que a partir de éste exista algún elemento, así como del 73, fracción XXIX, constitucional respecto a si se trata de una distribución proporcional o si debe ser simplemente una fórmula de reparto.

Indicó que por vía del artículo 16 constitucional se podría analizar el siguiente tema, si se presenta un juego de suma cero o si se debe atender a un Pareto, considerando que sería difícil analizar la normativa impugnada a través del referido artículo 16, que establece elementos formales; o a través de los diversos 26 y 73, fracción XXIX, constitucionales, ya que, salvo por lo que se refiere a las participaciones de los impuestos especiales que tienen su propio régimen, resultaría complejo elaborar las condiciones relativas a si el sistema de coordinación fiscal debe ser restitutorio, redistributivo o compensatorio, considerando que en este punto existe un ámbito muy delegado para que el

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

legislador las establezca, porque a algunos Estados les gustaría un régimen restitutorio, como es el caso de aquellos que fueron ricos por la minería u otros elementos, en tanto que otros preferirán que sea compensatorio porque en este momento están en una posición económica mejor que esos Estados del pasado.

Consideró difícil desarrollar el tema a partir de los elementos constitucionales, pues se llegaría a una situación en la construcción de políticas públicas y de un sistema de coordinación fiscal imaginario, sin comprender los referidos elementos, precisando que si en la Constitución se señalara que existe un federalismo restitutorio, o una coordinación fiscal en virtud de la cual los Estados que están ahora en una situación económica de menor desarrollo dejen de estarlo, apoyaría la decisión de entrar al análisis, pero a partir de los elementos constitucionales que existen, consideró que se llegaría a un territorio respecto del que se carece de información relativa a elementos históricos y económicos, entre otros.

El señor Ministro Silva Meza manifestó compartir lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a que no son aplicables los principios de justicia tributaria, considerando que se trata de atender cuestiones de política pública, siendo que se carece de referente constitucional para hacerlo.

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

La señora Ministra Luna Ramos estimó adecuado retomar el planteamiento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, siendo conveniente que proponga una nueva metodología pues se trata de un proyecto que no fue elaborado por él, aunado a que los conceptos de invalidez no refieren al artículo 31, fracción IV, constitucional sino al diverso 16, siendo conveniente que el análisis se continúe en la sesión del próximo jueves.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que no es un problema de metodología pues el resto de planteamientos de política pública en materia económica-poblacional-fiscal se encuentran fuera del control constitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó necesario reflexionar sobre si existen principios o parámetros constitucionales que sin intervenir en políticas públicas puedan ser analizados por este Alto Tribunal, como pudiera ser el de razonabilidad, ya que en algunos asuntos se ha estimado justiciable; incluso, podría extraerse del artículo 26 constitucional algún principio que debe seguirse, e incluso podría llegarse a concluir que los principios respectivos son el de libre configuración del legislador, lo que sería diferente a sostener que se está ante una arbitrariedad en ese tema, por lo que solicitó se le permita realizar el análisis conducente para determinar: 1. Si hay algunos elementos constitucionales que la Ley de Coordinación Fiscal deba

Sesión Pública Núm. 120 Martes 16 de noviembre de 2010

respetar y 2. Hasta dónde puede llegar el análisis del Tribunal Pleno en caso de que haya principios, con lo que se puede dar una solución que oriente a futuro los temas.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que el accionante lo que plantea es que la nueva fórmula para la distribución de las participaciones federales utiliza una variable poblacional que tiene un sesgo que subestima o sobrestima el índice poblacional de las entidades federativas sin que se traduzca en una afectación a la esfera de atribuciones del accionante, precisando que se trata de un argumento inatendible.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consideró oportuna la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto y los demás continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el jueves dieciocho de noviembre del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las trece horas con quince minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.