

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 23 DE MARZO DE DOS MIL SEIS.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	LISTA OFICIAL ORDINARIA DIEZ DE 2006	
19/2005	CONTRADICCIÓN DE TESIS de entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, respectivamente, los amparos en revisión números 1808/2004 y 133/2005 y 249/2005. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO)	3 A 18. EN LISTA.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES
VEINTITRÉS DE MARZO DE DOS MIL SEIS.**

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JUAN DÍAZ ROMERO
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO
JUAN N. SILVA MEZA**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 13:10 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor Secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para el día de hoy.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto. Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número veintiocho ordinaria, celebrada el jueves dieciséis de marzo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario. Consulto si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN)

APROBADA

Continúa dando cuenta, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS NÚMERO 19/2005. DE ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL RESOLVER, RESPECTIVAMENTE, LOS AMPAROS EN REVISIÓN NÚMEROS 1808/2004 Y 133/2005 Y 249/2005.

La ponencia es del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y en ella se propone:

PRIMERO.- EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

SEGUNDO.- EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN, DEBE PREVALECER, CON CARÁCTER JURISPRUDENCIAL, EL CRITERIO QUE SUSTENTA EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

El rubro de la tesis a que se refiere este segundo propositivo, es el siguiente:

“DEDUCCIÓN INMEDIATA DE BIENES NUEVOS DE ACTIVO FIJO. EL ARTÍCULO 220, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL UNO DE ENERO DE DOS MIL DOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA AL FACULTAR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES PARA QUE AQUÉLLA PROCEDA.”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano, ponente de este asunto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. En primer lugar para reiterar mi agradecimiento a los señores ministros que con exclusión de los ministros Ortiz Mayagoitia, Azuela Güitrón y

Luna Ramos, accedieron la última vez que vimos este asunto a que se aplazara, aguardando la llegada de ellos y la integración total del Pleno para continuar con la discusión de este asunto. Y este aplazamiento que rogué, se suscitó por lo siguiente:

Recordarán ustedes que el tema a que se refiere esta contradicción es determinar si el artículo 220, último párrafo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil dos, viola o no el principio de legalidad tributaria al facultar al presidente de la República para determinar las condiciones para que proceda la deducción inmediata de bienes nuevos del activo fijo.

Decía que este asunto de particular relevancia, que en cuanto al proyecto que está a su consideración, se fundamentó en tesis pretéritas de la Novena Época, que consideraban que el principio de legalidad tributaria que en la Séptima Época se había referido a la materia fiscal con una gran rigidez, diciéndose que se violaba lo previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política, si el tributo, su forma, su contenido y alcances y sus elementos esenciales, como son el sujeto, objeto, la base, la tasa y la época de pago no estaban consignados de manera expresa en una ley formal y materialmente dada.

Decía este criterio en la Novena Época, si ustedes recuerdan las tesis que se incluyen a partir de la página cuarenta y siete, se fue flexibilizando, y se fue flexibilizando de la siguiente forma: la razón de la rigidez obedecía primero, a que el contribuyente tuviera ciencia cierta e información clara de cuáles eran los extremos del gravamen y de que esto podía cumplirse, dijimos, si se encontraba en cualquier parte del sistema normativo relativo a ese tributo.

Esto es una ley primordial o principal y normas jurídicas que fueran su corolario; dijimos, aun así se cumple con el principio de legalidad tributaria, por razón de que esta seguridad de información al contribuyente se concerta.

Básicamente, tomando en cuenta este principio y otro consistente en que no pudiera trampear la arbitrariedad de las autoridades exactoras, fue por lo que se flexibilizó el principio, diciendo lo que acabo de decir.

Entonces, en la Novena Época tuvimos, diría yo que innumerables tesis que derivaban e incidían en lo mismo. Estas tesis fueron el precedente de la solución que se propone en la contradicción, que dice: "**DEDUCCIÓN INMEDIATA DE BIENES NUEVOS DEL ACTIVO FIJO.**- El artículo 220, último párrafo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente a partir del 01 de enero de 2002, no viola el principio de legalidad tributaria al facultar al presidente de la República para determinar las condiciones para aquélla proceda"

¿Y qué es lo que pasó en la sesión que comentamos, en la sesión en la que pedí el aplazamiento?, que varios ministros se pronunciaron por estar en contra de los criterios sostenidos en las tesis antecedentes y esto a mí me pareció de la máxima importancia y trascendencia, por qué, entendámoslo, ¿qué se busca a través de dirimir qué criterio debe de prevalecer para lo sucesivo? Seguridad jurídica, y dicho en una manera muy llana, es difícil pensar que la determinación de un criterio sea cuál sea, no colabore al principio de seguridad jurídica, sea cuál sea el criterio por el que se dirija la Suprema Corte para resolver las controversias, normalmente colabora con el principio de seguridad jurídica.

Pero a mí me pareció, que en ese caso si regresábamos a la revisión de las tesis que fundamentaban la solución aquí propuesta, dejábamos a la seguridad jurídica en problemas y les voy a decir por qué.

En una búsqueda muy sobre las rodillas, encontré un puñado probablemente, 6 o 10 tesis del Pleno que también estarían en entredicho, entonces el espectro de esta decisión era de mucho más holgura.

Existe una tesis del Pleno de la Novena Época, insisto, bajo la voz: "**ACTIVO.**- La ley que establece el impuesto relativo no viola el

principio de legalidad tributaria, por precisar para el cálculo del mismo de la aplicación del índice nacional de precios al consumidor, ya que su conocimiento se encuentra al alcance de los contribuyentes", esta tesis se integró con ponencias de cuando menos 5 o 6 ministros, entre otros del ponente José de Jesús Gudiño Pelayo y de doña Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

¿Qué es lo que sostuvo aquí el Pleno? Que el Banco de México puede establecer el índice nacional de precios al consumidor para establecer el factor de actualización, sin que ello conlleve la violación del principio de legalidad; que el factor de actualización es el elemento fundamental para determinar el monto del tributo impuesto al activo.

Otra tesis: **"ACTIVO DE LAS EMPRESAS. IMPUESTO AL.-** Los artículos 2 y 3 de la Ley no infringen el principio de legalidad tributaria" ¿Qué es lo que se dice?, "...la remisión que hace la ley al índice nacional de precios al consumidor no significa que el Banco de México realice una función legislativa, etcétera, etcétera; por ende al remitir la ley, al hacer los ajustes que imponen las variaciones del poder adquisitivo de la moneda; al Índice citado para determinar el factor de actualización, no se da lugar a la incertidumbre respecto del monto base, etcétera." Paso varias tesis, voy a las más relevantes. Otra más. **"CATASTRO. EL ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY CORRESPONDIENTE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ADICIONADO POR DECRETO NÚMERO 150, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA ENTIDAD, EL 30 DE DICIEMBRE DE 1998, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA"**. En esta tesis para resumirles, se sostiene, esto dijo el Pleno, siendo el ponente el ministro Silva Meza; que la autoridad administrativa puede ejercer su facultad para incrementar las bases generales de valores, y los valores catastrales de los predios del Estado, dentro de los límites que señalan otras leyes, Ley de Hacienda para los municipios del Estado de Nuevo León, Ley de Catastro y su Reglamento del Estado, por lo cual el ejercicio de esa facultad, no viola el principio de legalidad. Estamos hablando de que se dio por

bueno, que hubiera dispersión de elementos en diferentes normas. Otra más, una tesis, esta de la Primera Sala, Silva Meza, Gudiño Pelayo, etcétera; dice así: **“IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 11, CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, AL ESTABLECER EL MECANISMO PARA EL CÁLCULO DE LA BASE DEL TRIBUTO, TRATÁNDOSE DE LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS. DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL 31 DE DICIEMBRE DE 1998.”**

Qué sostuvo aquí la Primera Sala. Que no se viola el principio de legalidad por el hecho de que los fabricantes, los productores, envasadores o importadores de bebidas alcohólicas, puedan determinar el valor del precio pactado como base del impuesto, también dijo que el precio de venta del detallista, se encuentra definido en la ley, por lo cual no se deja al arbitrio de la autoridad la determinación del impuesto. –Más tesis- Otra más: **“IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.”** Otra más del Pleno, que habla de renta, que dice: **“...EL ARTÍCULO 78-A DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO AL PERMITIR QUE UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO, SEA QUIEN DETERMINE UNO DE LOS COMPONENTES DE LA BASE DEL IMPUESTO, -estamos hablando de cetes- ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**. Qué es lo que se determinó aquí. Que el artículo de cuenta es inconstitucional, porque permite que la autoridad administrativa determine uno de los componentes de la base del impuesto, sin que la ley le determine parámetros al ejercicio de su facultad, que no es el caso que nos ocupa, como escuchamos la vez pasada en la lectura que di a normas reglamentarias: la facultad del presidente de la República, del titular del Ejecutivo, es una facultad que tiene taxativas claras en otras normas del sistema jurídico que se determina. **“...SEGURO SOCIAL, EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE JULIO DE 1997, -dice esta tesis que**

es de la Segunda Sala- **1997, NO INFRINGE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA CONSAGRADA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.**” Aquí se sostuvo que el artículo quinto Transitorio del Reglamento referido, en el rubro no viola el principio de legalidad, porque no contiene los elementos del tributo, sino que éstos se encuentran definidos en la Ley. O sea, la comunicación que existe entre normas para contener los elementos del tributo.

La verdad de las cosas es que yo me siento muy tranquilo, se resuelva como se resuelva esta Contradicción, si estamos todos y las ideas de todos colaboran para elucidar la problemática, yo lo que les digo es, a mí me causó un poco de desasosiego el ver que nos íbamos a antellear no solamente una de las tesis en contradicción, sino todo un sistema que estamos creando con mucho esfuerzo jurisprudencial, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Yo quiero recordar aquí que el tema de esta Contradicción entre las dos Salas, la Primera y la Segunda, es el de determinar si el último párrafo del artículo 220 de la Ley del impuesto sobre la renta vigente a partir del primero de enero de dos mil dos, viola o no el principio de legalidad tributaria al facultar al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de las condiciones necesarias para la procedencia de la deducción inmediata de bienes nuevos de activo fijo, ese es el tema en el cual la Primera Sala ha sostenido que sí viola este principio y la Segunda Sala en sentido opuesto se ha pronunciado.

El precepto impugnado, el 220, último párrafo, cuando permite a la autoridad administrativa la determinación de los supuestos de procedencia de la deducción de este tipo de bienes que se utilicen en las áreas metropolitanas y de influencia del Distrito Federal, de Guadalajara y de Monterrey, desde mi punto de vista, afecta la base

gravable del Impuesto sobre la Renta, misma que debe estar prevista expresamente en ley por ser un elemento esencial del tributo, es por ello, además recuerdo en la intervención que tuve en la sesión aquella donde se difirió esta votación en ese sentido y, por lo que se refiere a la mención que ha hecho el señor ministro ponente respecto del Índice Nacional de Precios al Consumidor, el Código Fiscal da bases, da ciertas bases para llegar a un resultado, da un procedimiento, pero no está permitiendo que se determine ahí la base gravable del impuesto, gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. El principio de reserva de ley o legalidad tributaria como lo hemos designado en la materia, consiste en que todos los tributos aparezcan diseñados con todos sus elementos esenciales en un acto material y formalmente legislativo; en el caso, esto se cumple en el artículo 220 cuando se dan bases para la toma de una deducción, porque éste es el problema, no es el diseño completo del tributo sino la toma de una deducción; ahora bien, hemos sostenido en reiteradas ocasiones que este principio no es absoluto y que las leyes fiscales no pueden ser un lexicón en el que se vayan definiendo una a una las voces empleadas.

La mecánica del artículo 220 es interesante; en primer lugar, abre una excepción a la regla general de que la devaluación de bienes se debe deducir anualmente conforme a un programa de evaluación previsto en los artículos 37 y 43 de la ley; no obstante existir esta regla general ahora se permite que los causantes puedan optar por efectuar la deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo. Este es el beneficio abierto de manera general; el párrafo segundo, empieza por cerrar esta posibilidad de opción tratándose de empresas que estén en las áreas metropolitanas y de influencia del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Estamos viendo aquí un sustantivo de uso común “áreas de influencia” del Distrito Federal, Guadalajara y

Monterrey, comprende el área metropolitana propiamente dicha, más el área de influencia; las empresas que se encuentren en estos territorios, no pueden tomar la opción porque empieza prohibiéndolo el segundo párrafo, pero luego abre nuevamente otra posibilidad de que aun cuando las empresas se encuentren dentro de las áreas metropolitanas y sus zonas de influencia, pueden tomar la opción siempre y cuando se trate de empresas que sean intensivas en mano de obra, son sustantivos de uso común, “intensivo en mano de obra”; que utilicen tecnologías limpias en cuanto a emisiones de contaminantes y que no requieran uso intensivo de agua en sus procesos productivos. Quién, cómo y cuándo va a determinar cuál es el área de influencia del área metropolitana de Guadalajara, de Monterrey o del Distrito Federal; una empresa a quince kilómetros del Distrito Federal, podría decir por sí misma, estoy en el área de influencia, y tomo la deducción. Estas áreas de influencia son dinámicas, están sujetas a cambios que no podría el legislador estar atento e ir modificando la ley, año con año o mes a mes para decir, pero igual, cualquier empresario podría decir: Estoy en zona metropolitana, pero soy intensivo en mano de obra; los sustantivos son claros, de fácil entendimiento, pero quién me va a definir hasta dónde una empresa es o no intensiva; cien trabajadores ¿es intensivo?, mil trabajadores ¿es intensivo?, yo creo que hay que tomar en cuenta otros valores de relación, tal vez el capital y el número de trabajadores, pueden ser pocos trabajadores, con poco capital y podría ser una empresa intensiva; que se utilicen tecnologías limpias en cuanto a emisiones de contaminantes, parece muy claro el concepto y cualquier empresario puede tomar entonces la deducción si estima que está en esta situación o que no requieran uso intensivo de agua en los procesos productivos. El principio de legalidad está cumplido, es claro, es preciso, pero requiere de disposiciones administrativas que lo complementen, qué se va a entender por áreas metropolitanas y de influencia, eso se lo dejaron al Ejecutivo, el Ejecutivo Federal determinará tanto las características de las empresas a que este párrafo se refiere, como las zonas de influencia de las áreas metropolitanas; va a determinar entonces el concepto, “intensivas en mano de obra”, es lo mismo que dice la ley, pero ya

proveyendo en la esfera administrativa a la exacta aplicación de la norma, va a determinar qué se va a entender por uso intensivo de agua en los procesos de producción y va a determinar qué son las tecnologías limpias, hasta cuánto es permisible la emisión de partículas al aire o de contaminación a las aguas con motivo de la actividad industrial, hay además, como se me demuestra ahora, definiciones legales, pero no son en sí mismas suficientes, se requiere decir: la zona de influencia llega hasta acá, y eso sólo puede decirlo el Ejecutivo, porque hoy puede llegar hasta el kilómetro 15 y a medida que la ciudad sigue creciendo, puede ir la zona de influencia hasta el 17 o hasta el 20, eso alguien lo tiene que decir, si no, se genera un problema muy serio para la aplicación de la norma, no es el caso siquiera de la interpretación judicial, para que en un caso concreto, nosotros pudiéramos decir: “es zona de influencia. Se requiere una disposición general, que no está sinceramente, realmente, —eso lo digo para convencer al señor ministro Góngora, dice que cada vez que digo sinceramente, se convence—, realmente es indispensable el acto administrativo que complementa esta disposición, que es clara en su contenido, y por lo tanto, cumplido en lo esencial el principio de legalidad, ya hemos dicho que no es un principio absoluto sino relativo, basta que las características esenciales, los elementos fundamentales del tributo aparezcan en ley, y que es permisible la intervención de la autoridad administrativa, dando bases como éstas que impiden la realización de actos arbitrarios, porque al definir una zona de influencia, se hace de manera objetiva señalando sus límites igual en los otros conceptos.

Por estas razones, yo vengo en favor de la propuesta que nos hace el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente, la reserva de ley es un mandato que la Constitución impone al legislador democrático, limitando su poder para atribuir a la

administración, la tarea de regular por sí misma determinadas materias.

En el campo de las reservas no cabe más regulación que la establecida en una ley, y las normas secundarias sólo podrán producirse para complementar ésta en cuestiones de detalles que no añadan nada a la normativa legal establecida.

En cuanto a su extensión, resulta para mí indiscutible, que sobre todo en esta materia, la reserva de ley no ha de limitarse sólo al establecimiento de la obligación tributaria, sino también a todos sus elementos configuradores.

De esta forma es la ley la que debe indefectiblemente fijar por aprobación parlamentaria expresa, el sujeto pasivo del gravamen, definir el hecho imponible con todos los elementos objetivos y subjetivos que lo integran, precisar la valuación con medición de la base imponible, así como la tasa o tarifa aplicable.

No obstante lo anterior, que parece obvio, últimamente se pretende invocar razones de mayor agilidad del sistema tributario y de mejor y más rápida adecuación de la acción administrativa a las necesidades en el campo económico y financiero, que han ido paulatinamente subestimando el principio de legalidad tributaria, para otorgar al órgano Ejecutivo, facultades normativas respecto del ejercicio del poder fiscal.

Parecería que la rigidez de las normas legales consideradas como insuficientes para prever la infinita variedad de aspectos que la mudable realidad económica va ofreciendo con el transcurso del tiempo, la inmutabilidad y permanencia consiguiente de las mismas, en cuanto se hace más difícil obtener sus modificaciones o derogaciones, la lentitud y a veces improbabilidad de obtener una norma legislativa para satisfacer una pretensión de la administración tributaria que la proyecta; especialmente cuando las mayorías parlamentarias no apoyan incondicionalmente al Ejecutivo. Y la falsa

creencia de que la administración, por sus condiciones naturales de funcionamiento y organización, es quien está en mejores condiciones de apreciar las necesidades del Estado, son algunas de las circunstancias que van influyendo en lo que podría llamarse la crisis del principio de la legalidad tributaria.

Una clara orientación judicial, que significa ceder terreno a favor del decisionismo administrativo, en desmedro del principio de legalidad tributaria, influida, lógicamente, por las circunstancias antes puntualizadas, se observa en esta ejecutoria; en ella se establece que dentro de los límites señalados por la ley –aquí está en el último párrafo del precepto- se puede delegar o remitirse al Poder Ejecutivo, la fijación de la medida de la imposición o de la base gravable, como ha dicho el señor ministro Valls, del impuesto, en este caso.

Podría decirse, como quiere dar a entender la ejecutoria, que en tales casos el discrecionismo no es absoluto, pues debe moverse dentro de los límites legales –es lo que se dice-, y por consiguiente, es la voluntad de la ley y no de la autoridad administrativa la que está imponiendo el quantum de la riqueza que se exige del contribuyente; sin embargo, si la reserva de ley se entiende así, la reserva de ley nació muerta.

Con independencia de lo que se ha dicho, lo cierto es que la elasticidad que se admite, altera los principios de certeza y seguridad que deben caracterizar a todo ordenamiento tributario en el que rija el principio de legalidad, ampliando, sin razón, la órbita de poderes legislativos del Órgano Ejecutivo.

Se ha dicho –lo acabo de escuchar- que no se quebranta el principio de legalidad, porque admite excepciones, y que se establecen –y así se dijo en el precedente de la Segunda Sala- las reglas a que el Órgano Ejecutivo debe someterse, a modo de que no quede librado a la voluntad libre o caprichosa de este último, el contenido mismo de la regla de causación tributaria; sin embargo, de este párrafo se desprende una inexactitud, en mi opinión, que genera confusión y

desconfianza en el sentido adoptado, porque en este asunto no estaba en juego la regla de causación del tributo, toda vez que dicha regla tendría que salir, necesariamente, del hecho imponible, ya que la realización de éste es de donde surge o se causa el tributo. El problema es que en este juicio lo que está de por medio es la base gravable; el colmo sería que el legislador permitiera que las autoridades administrativas determinaran en qué supuesto se causa el tributo. Como aquí, en este último párrafo se dice: El Ejecutivo Federal determinará tanto las características de las empresas a que este párrafo se refiere, como las zonas de influencia de las citadas áreas metropolitanas, exceptuándose autobuses, camiones de carga, tracto camiones y remolques.

Aquí se está cambiando, modificando, se le está dando esa posibilidad al Ejecutivo, de señalar la base del tributo.

Además, esto yo lo considero contradictorio con el principio de reserva de ley; y por lo tanto, del principio de legalidad.

Lo cierto es que, de alguna forma la ejecutoria acepta que es válido que el Ejecutivo apruebe la base gravable del impuesto; ya que lo hace siempre de acuerdo con la ley, porque hay artículos que deben regir la voluntad del Ejecutivo.

Yo creo que este criterio envuelve en sí mismo una discrecionalidad que choca con el principio de legalidad, porque este principio exige que la base gravable como cualquier otro elemento esencial del tributo –ya lo dijo el ministro Valls-, sea aprobada por un acto legislativo y no meramente administrativo; aunque la ley fije mil requisitos al Ejecutivo para determinar la base, el legislador debe ser quien la apruebe; con esto no se quiere decir que el legislador deba ser quien determine la base, tomando la cinta o tomando las medidas que considere necesarias.

A mi juicio, se confunden dos cosas completamente distintas y que la teoría general de las contribuciones tiene perfectamente diferenciadas:

el establecimiento o aprobación de la base gravable y la determinación del tributo.

El establecimiento o aprobación de la base gravable, debe ser hecha siempre por el legislador, por exigencia del principio de legalidad tributaria.

En efecto, la base gravable, como el resto de los elementos esenciales del tributo, es indisponible e indelegable para el legislador; esto significa que el Órgano Legislativo debe emitir un acto expreso en el que se apruebe la base gravable del tributo, aun cuando para su determinación, que es el procedimiento por el que los contribuyentes o la propia autoridad fiscal, en este caso, el Ejecutivo, cuantifica la obligación tributaria, se requiere efectuar distintas operaciones.

La determinación del tributo o aplicación de la ley, debe efectuarse una vez que la base gravable ha sido establecida o aprobada previamente por el legislador, sin permitir que el Ejecutivo señale los conceptos y procedimientos que integran dicha base, ya que de esta manera el principio de reserva, tendría muy poco valor.

Y yo pienso que, cuando se dice que la autoridad fiscal puede o debe –en este caso, el Ejecutivo Federal-, determinar el impuesto, no hay que entender que la autoridad administrativa, el Ejecutivo, está en posibilidad de decidir quién es el sujeto pasivo o qué conceptos integran la base gravable, no, el establecimiento de estos elementos debe salir de la ley y no de un acto administrativo que será el que realice el presidente de la República, con fundamento en ciertos preceptos; aunque este acto administrativo esté permitido o regulado por la ley, ya que precisamente esta entrega del elemento esencial del tributo del legislador al Ejecutivo, hace que se viole el principio de legalidad tributaria.

Sobre esto tenemos, desde luego, ejemplos; por ejemplo cuando pagamos el Impuesto Sobre Uso o Tenencia de Vehículos, encontramos que la Tesorería, nos determina el impuesto a pagar

incluso nos envía una declaración de pago por correo, pagamos la cantidad que se indica y listo, hasta el próximo año. En este caso, se pregunta, quién aprobó o estableció la base gravable del impuesto, el legislador o la autoridad administrativa, obviamente que el legislador, pues éste aprobó en la ley respectiva, no sólo la base, sino también la tasa y el resto de los elementos esenciales del tributo; si revisamos la ley respectiva, encontraremos que la base gravable será el valor del vehículo y que la tasa será un porcentaje que se aplica según la clase de coche de que se trate, como se ve pues, la base gravable no sale del Ejecutivo, sino del legislador, de la ley; otro ejemplo, cuando importamos o exportamos una mercancía, la autoridad aduanera nos señala la fracción arancelaria, que suman más de dos mil en las leyes de impuestos generales de importación y exportación.

Estas acciones arancelarias constituyen la tasa en los impuestos al comercio exterior, pero fue la autoridad aduanera quien la aprobó y estableció, desde luego que no, fue el legislador en la ley correspondiente, la autoridad o el propio particular a través de su agente aduanal sólo aplican la fracción arancelaria y pagan el impuesto, la autoridad administrativa no aprobó la tasa; conviene aclarar que en estos ejemplos también se requieren muchos procedimientos especiales, técnicos y complejos para cuantificar la base gravable o la tasa del tributo, como sin duda alguna tendrá que hacer el Ejecutivo Federal en este caso. Sin embargo, estos elementos esenciales no se han deslegalizado, permitiendo que las autoridades administrativas las aprueben y establezcan, de manera que creo yo, hasta este momento, aceptar el criterio de la mayoría, es admitir que el estado se aparte de la legalidad, como auto limitación a su propia acción, cayendo en el discrecionalismo y en la arbitrariedad, olvidando que estas conductas repercuten en el conglomerado social, cuyos individuos se sienten inclinados también a apartarse de la ley, la necesidad inmediata de adecuar las normas impositivas a la realidad cambiante de un país que evoluciona, determina la amplitud de la ingerencia del Poder Ejecutivo, como hemos escuchado, en atribuciones que normal y constitucionalmente pertenecen al Poder Legislativo, pero, ese dinamismo transforma la estructura democrática

y debilita a las instituciones jurídicas fundamentales, la Constitución Federal ha atribuido al Congreso la facultad de crear impuestos, pero cabe destacar que se habla de atribución y no de facultad, que no son términos sinónimos, pues el primero contiene la idea de deber y los deberes que importan el cumplimiento de una función propia, no son delegables sino sólo cuando la Constitución, sólo cuando la Constitución confiere expresamente esa facultad. Para que una delegación o remisión sea válida, es necesario que el ejercicio de la atribución no sea privativo o exclusivo de la autoridad que delega, pues entonces la delegación es nula, ya que ni el Poder Ejecutivo ni ningún otro Poder pueden ejercitar competencias que les están constitucionalmente vedadas, no ignoramos el esfuerzo de la ejecutoria en reconocer la necesidad de adecuar los mecanismos tributarios a la dinámica que requiere la administración tributaria, pero en la organización del estado moderno es, en mi opinión, inadmisibles que se pretenda presentar al Poder Legislativo como contrario al dinamismo que requiere la acción estatal; otorgar facultades discrecionales o propias del Poder Legislativo al Ejecutivo, es proveer a éste de un arma que le facilita la acción para eludir las dificultades propias del trámite legislativo, aun cuando se cuente con una mayoría parlamentaria. Por ello, ese dinamismo, en mi opinión comparto la del señor ministro Valls, no justifica la delegación en el Poder Ejecutivo de la atribución de aprobar los elementos configuradores del impuesto; lo que por otra parte, no serviría tampoco de justificación, ya que la conveniencia, la oportunidad o aun la necesidad no pueden sobreponerse a principios de orden constitucionales que son inviolables por más conveniencias administrativas que se invoquen; salvo que la Constitución así lo diga, pero en este caso no lo dice. Yo por eso considero que el dictamen del señor ministro Valls y el dictamen de la señora ministra Olga Sánchez Cordero es correcto y pues sí yo voté la otra tesis, pero en este momento hago públicamente constar mi arrepentimiento y tal vez por eso me salve.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Quedan unos minutos. Han solicitado el uso de la palabra la ministra Luna Ramos, el ministro Aguirre Anguiano.

Yo quisiera, porque evidentemente ya no podremos someter a votación este asunto el precisar algunas cuestiones que ahorita me descontrolan. Dice el ministro Góngora que no coincide con la mayoría, pero yo había advertido de la lectura de la sesión pasada, que la mayoría sí he entendido la expresión del ministro, pues hasta ahorita va en la línea de lo que él considera, porque en contra del proyecto del ministro Aguirre Anguiano hablaron: el ministro Góngora, el ministro Gudiño, el ministro Valls, la ministra Sánchez Cordero y el ministro Silva Meza, y estando ausentes: la ministra Luna Ramos, el ministro Ortiz Mayagoitia y yo, pues pienso que quedaron en minoría: el ministro presidente en funciones Díaz Romero, el ministro Cossío y el ministro Aguirre, pienso que eran cinco-tres y entonces como que la mayoría mas bien coincide con el ministro Góngora; eso un primer punto. Un segundo punto que, pues indudablemente se trata de un tema de interés, se ha señalado como importantísimo. Yo ahí sí quisiera adelantar que no me parece importantísimo, como dijo el señor ministro Aguirre, pienso que es tan secundario este tema, no tiene para mí que ver con la base del tributo; si acaso el diferimiento en unas deducciones, pues podrá producir quizá alguna diferencia en cuanto al manejo equivalente, pero que, pues realmente no estamos resolviendo un problema de la naturaleza trascendente de base del tributo, de tasas, de tarifas, como se ha mencionado, pero si les parece a ustedes, para que podamos de algún modo expresar nuestro punto de vista quienes no hemos intervenido, pues lo dejamos para la sesión del próximo lunes a las once en punto, en que se convoca a las señoras ministras, a los señores ministros y esta sesión, se levanta.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)