

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2005.

1. Antecedentes

El Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de dos mil cinco.

2. Conceptos de invalidez

En sus conceptos de invalidez el promovente de la acción de inconstitucionalidad planteó, entre otros aspectos, que el artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar,¹ vulnera los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, constitucionales, ya que al establecer la aportación de cuotas tripartitas para la viabilidad del Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA), impone una obligación pecuniaria a los industriales y las organizaciones de productores, que no se identifica con los conceptos de contribuciones, que se contienen en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación.²

¹ Artículo 98.- Para darle viabilidad al CICTCAÑA se creará un fondo con aportaciones tripartitas, del Gobierno Federal, de los Industriales y de las Organizaciones en los términos, lineamientos y reglamentación que acuerde el Comité Nacional.

² Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

beneficien de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

En adición, el Procurador expuso que es inconstitucional que a través de lineamientos y reglamentación que acuerde el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, como prevé el artículo en cuestión, se pretenda imponer una carga económica a los particulares, sobre todo si se considera que en la norma combatida no se establecen los elementos esenciales de la contribución –sujeto, objeto, base, tasa y época de pago-, lo que genera incertidumbre a los destinatarios de la norma.

3. Consideraciones del Tribunal Pleno

La mayoría de los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la validez del artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, bajo los argumentos que enseguida se exponen:

Conforme a los artículos 97, 98, 99, 100, 101, 102 y 103 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, se advierte que el CICTCAÑA, tiene como propósito la orientación de los proyectos de investigación y de desarrollo para hacer más competitiva y rentable a la agroindustria de la caña de azúcar, previéndose sus objetivos de manera más específica, los que se pueden sintetizar como de desarrollo científico y tecnológico, promoción de nuevas tecnologías, entre otros.

Para el sostenimiento del CICTCAÑA, en el precepto impugnado -artículo 98-, se establece la creación de un fondo a través de las aportaciones del Gobierno Federal, de los Industriales y de las Organizaciones Cañeras, en los términos de la reglamentación que apruebe el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Por otra parte, el artículo 103 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en cuanto a las aportaciones de los Abastecedores de Caña y de los Industriales, dispone que se hagan por tonelada de caña y que serán acordadas en el Pleno del Comité Nacional.

El Centro de Investigación de mérito es un auxiliar del organismo público descentralizado Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, del que depende y el que le autoriza para que atienda las demandas de los sectores integrantes de

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o.

la agroindustria de la caña de azúcar y quien le puede se instruir las investigaciones, estudios y acciones a realizar (artículo 101, párrafo primero y fracción XI).

Sin embargo, a diferencia de dicho Comité Nacional, el que pertenece a la administración pública federal, el CICTCAÑA es un organismo que ejerce una función de coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico de la caña de azúcar, para mejorar los procesos productivos a los que esta materia prima está sujeta, lo que redundaría en beneficio de los sectores involucrados; además, de que por sus funciones sirve de enlace entre la administración pública federal (Comité Nacional) y las instituciones académicas y científicas que coordina, así como con el recurso humano que forma parte del propio CICTCAÑA, por cuyo conducto se llevan a cabo actividades de control, promoción y consulta que le son propias.

Por lo que se refiere al sostenimiento del mencionado Centro de Investigación, el numeral impugnado –artículo 98- prevé la creación de un fondo con las aportaciones tripartitas del Gobierno Federal, de los Industriales y de las Organizaciones Nacionales de Abastecedores de Caña, las que no constituyen contribuciones o tributos.

Lo anterior, ya que en el artículo 98 se prevé a cargo de los industriales y a las organizaciones nacionales cañeras una exacción obligatoria, por cuanto se trata de una prestación que no tiene su origen en su voluntad, ni en un acuerdo de voluntades, sino que deriva de una disposición legal, única característica en que coinciden con los tributos, sin embargo, no se trata de un impuesto, un derecho, una contribución especial o de mejora ni de una aportación de seguridad social.

En adición, las aportaciones para el fondo del CICTCAÑA, son a cargo del Gobierno Federal, de los Industriales así como de las Organizaciones Nacionales Cañeras y a favor de esa Institución, y por tanto, no están establecidas a favor de la Administración Pública del Estado Mexicano, de ahí que no tienen el carácter de ingresos públicos; en cambio, en el caso de las contribuciones el pago generalmente corre a cargo del particular y en favor del Estado.

Las aportaciones tripartitas para el fondo del Centro de Investigación, no tienen ciertas características que permitan identificarlas con los tributos, ya que aún siendo obligatorias no se trata de una actividad financiera del Estado, aunque tampoco privada, pues se encamina al cumplimiento de fines previstos en la Constitución y en la Ley, además de estar organizada por el Estado.

Por lo que dichas aportaciones no constituyen una recaudación de ingresos para los gastos públicos del Estado, que por ello deba verse reflejada en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, en relación con este último debe señalarse que en él sólo se verá reflejada la provisión presupuestaria para el pago de la aportación que le corresponde al Gobierno Federal, dentro del Programa Especial Concurrente.

Además de que están afectadas de modo concreto a un destino relacionado con la viabilidad del CICTCAÑA, y son a cargo de quienes se ven beneficiados con su actividad.

En consecuencia, si bien el artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar impone una carga económica a los particulares, la misma no es una contribución tributaria y por lo mismo, no se encuentra condicionada para su validez constitucional a las garantías consagradas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Y, por lo que hace al principio de legalidad en materia tributaria, al no tener las aportaciones tripartitas el carácter de contribución fiscal, tal garantía no las rige, de ahí que la norma impugnada no contraría este principio constitucional, por el hecho de no establecer todos los conceptos que señala el Procurador promovente, los que por cierto son los elementos esenciales de los impuestos.

Por la misma razón, las atribuciones del Comité Nacional en relación con la determinación del monto de las aportaciones cuestionadas, no implica que ese organismo público descentralizado se convierta en una autoridad fiscal.

Por último, atendiendo a que la creación del CICTCAÑA desarrolla el contenido del artículo 27, fracción XX, de la Constitución Federal, en el sentido de que una medida que para promover el desarrollo rural integral, es el fomento de la actividad agropecuaria a través de servicios de capacitación y asistencia técnica, es que es importante su subsistencia para lo cual es necesario darle viabilidad financiera mediante las aportaciones previstas en la ley impugnada, las que no pueden ser impuestos de manera obligatoria, ya que conforme a la Constitución Federal, las aportaciones de los industriales y las organizaciones nacionales cañeras para el sostenimiento del referido Centro de Investigación son totalmente voluntarias, esto es, los sectores de la agroindustria de la caña de azúcar representados en el Pleno del Comité Nacional no están legalmente obligados a realizar aportaciones al fondo para el sostenimiento del Centro de Investigación.

4. Opinión del suscrito

No comparto las consideraciones sustentadas por la mayoría del Tribunal Pleno, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 98 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, por las razones que a continuación expreso:

El artículo 98 de la legislación en cita dispone:

“Artículo 98.- Para darle viabilidad al CICTCAÑA se creará un fondo con aportaciones tripartitas, del Gobierno Federal, de los Industriales y de las Organizaciones en los términos, lineamientos y reglamentación que acuerde el Comité Nacional”.

Mi principal motivo de preocupación es que las organizaciones y los industriales deberán colaborar y sustentar con sus aportaciones la existencia y viabilidad de un órgano del Estado, sin que exista fundamento constitucional que justifique que los gobernados tengan el deber de sustentar, de manera directa, a ciertas instituciones que tienen por objetivo cumplir con políticas públicas de economía nacional.

Dicho en otros términos, es plausible que cuando los gobernados estén interesados en impulsar el crecimiento del gremio, puedan reunirse y sufragar, con su propio peculio, a las instituciones que estimen pertinentes, en aras de la autonomía de la voluntad, pero no cuando el Estado decide crear un ente estatal. De este modo si al Estado le interesa impulsar e investigar sobre cierta actividad económica, entonces a él le corresponde velar porque una parte de su gasto público se destine a la creación y funcionamiento del ente en cuestión.

Por otra parte, en la ejecutoria se sostiene que las aportaciones de mérito no constituyen una contribución de mejora, *“...ya que no es la prestación en dinero legalmente obligatoria para aquellas personas que se ven particularmente beneficiadas con una obra pública o con la realización de una determinada actividad generalmente económica...”*.

Si esto es así, entonces ¿cuál es la justificación para que el sector privado tenga que sustentar, con su propio patrimonio, la existencia de un órgano del Estado? De hecho, líneas más adelante, se sostiene textualmente que al Gobierno Federal es *“...a quien corresponde regir la economía nacional y proteger bienes básicos para el consumo popular”*.

Por tanto, al convalidar la constitucionalidad de la norma, se está legitimando una facultad no prevista en la Carta Magna, para el efecto de que el Estado pueda crear dependencias y entidades, sin mayor compromiso que sufragar sólo una parte de su gasto, en detrimento del patrimonio de los gobernados, imponiendo cargas económicas a los gobernados que no están obligados a soportar.

Ahora bien, no creo que deba propugnarse por la constitucionalidad de la norma a través de una “interpretación conforme”, como lo hace el Tribunal Pleno, pues la lectura que le da a la ley dista demasiado de su texto expreso.

En efecto, la norma es categórica en el sentido de que para la viabilidad del CICTCAÑA se creará un fondo con aportaciones tripartitas. Este sólo enunciado es imperativo y vincula al Comité Nacional a reglamentar la manera en que los industriales deberán colaborar para el fondo.

Una redacción normativa de esta naturaleza no permite suponer que las aportaciones de los industriales serán “voluntarias”, por lo tanto la interpretación del Tribunal Pleno no es sustentable.

Por los motivos expuestos, no comparto la postura adoptada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, y por tanto, considero que se debió declarar la invalidez del artículo 98 impugnado.

Este es el sentido de mi voto y las consideraciones que lo sustentan.

MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**