

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”

EXPEDIENTE: 39-V-B/2011

ASUNTO: *“Reformas legales conforme a la jurisprudencia de la SCJN”*

México, D.F., a 20 de agosto de 2013.

ANÁLISIS SISTÉMICO 2/2013

Ante declaratorias de inconstitucionalidad de preceptos o normas tributarias, las autoridades fiscales gestionan reformas legales de carácter meramente formal, pero en las que persiste esencialmente idéntico contenido normativo; sin embargo el ámbito de aplicación de la jurisprudencia no abarca a las nuevas leyes.

ANTECEDENTES

Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en su carácter de organismo autónomo no sectorizado que tiene por objeto velar por el efectivo acceso a la justicia fiscal de los pagadores de impuestos, como lo dispone el artículo 1° de su Ley Orgánica y, en ejercicio de las atribuciones que le conceden los artículos 5, fracciones I, IV, V, X, XI y XVI, de dicha Ley, así como 72 y demás relativos de los Lineamientos que regulan el ejercicio de sus atribuciones sustantivas, ha detectado la problemática de antecedentes, la cual se estima ocasiona inseguridad jurídica, molestias, afectación o vulneración de derechos a los contribuyentes.

Incluso la XXXXXXXXXX, ha acudido diversas veces ante esta Procuraduría a denunciar la problemática.

ANÁLISIS

En primer lugar se debe tomar en cuenta el nuevo texto del artículo 1° Constitucional, el cual trae consigo una serie de modificaciones a nuestro sistema de derechos fundamentales de gran riqueza y repercusión en la vindicación y protección de los mismos, pues constituye, sin duda, un cambio de paradigma que trae aparejada una tutela más eficaz y extendida de aquellos.

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”

En esa tesitura, el 19 de agosto de 2013, esta Procuraduría emitió el Análisis Sistémico 1/2013, en el cual se planteó como problemática sistémica, la imposibilidad que enfrentan las autoridades fiscales para cumplir, en la emisión de sus resoluciones, con tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que contenga interpretaciones o criterios favorables a los contribuyentes, lo que origina que en todo caso, éstos tengan que acudir a la vía jurisdiccional o judicial para hacerlos valer.

Sobre el particular, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, sugirió que las autoridades fiscales observen, en el dictado de sus resoluciones, las tesis de jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que: *i)* Dejen de aplicar las normas jurídicas en materia tributaria de carácter meramente procedimental o adjetivo que hayan sido declaradas como violatorias de derechos fundamentales; *ii)* Apliquen las normas fiscales y aduaneras tanto las sustantivas como las de carácter adjetivo, de acuerdo con la interpretación que de las mismas haya hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia firme; y *iii)* Revisen y revoquen en sede administrativa los actos contrarios a las tesis de jurisprudencia en las que el Máximo Tribunal haya determinado la inconstitucionalidad de alguna norma fiscal de carácter sustantivo, siempre y cuando dicha aplicación sea solicitada por el propio contribuyente.

Bajo esa línea de pensamiento, este Defensor de Derechos estima que en un sano Estado de Derecho, con un adecuado sistema de pesos y contrapesos, una vez que la SCJN ha declarado que determinado precepto es conculcatorio de derechos fundamentales, las reformas legislativas que debe impulsar el Poder Ejecutivo Federal, a través del ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben centrarse en la superación de la problemática de inconstitucionalidad o inconventionalidad, develada y sustentada por nuestro Máximo Tribunal; ello a efecto de que con la emisión de un nuevo acto legislativo se garantice el efectivo respeto y ejercicio de los derechos fundamentales, en este caso, de los pagadores de impuestos.

Por el contrario, cualquier acto, gestión o iniciativa suscitada en el proceso legislativo, con el único fin o propósito de superar el problema de inconstitucionalidad mediante la emisión de un nuevo precepto jurídico, pero con idéntico o análogo contenido normativo a aquel que ya ha sido declarado contrario al texto constitucional o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos; compeliendo por tanto a los contribuyentes a agotar nuevas instancias jurisdiccionales, constituye una práctica que debe ser proscrita de todo Estado democrático moderno, pues así lo

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”

exige el nuevo marco de protección de los derechos fundamentales adoptado por México en la última reforma realizada al texto del artículo 1° Constitucional.

En otro orden de ideas, la función del control de constitucionalidad y de convencionalidad ejercida por nuestro Máximo Tribunal, debe tener por objetivo la depuración auténtica del acto legislativo, a efecto de que los órganos parlamentarios vayan adecuando las normas o leyes que emitan, a lo previsto tanto en la Carta Magna como en los Tratados internacionales suscritos por México, en cuanto al reconocimiento, protección y tutela efectiva de los derechos fundamentales de los gobernados.

Ahora bien, esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, como experta en materia tributaria, no desconoce que el Pleno de la SCJN ha sostenido en su jurisprudencia P. J. 89/97¹, que la reforma de una disposición legal constituye un acto legislativo nuevo, aun cuando reproduzca el contenido de la norma de vigencia anterior, o tenga con ella similitudes o diferencias esenciales o accidentales, por lo que los efectos de la sentencia de amparo no pueden alcanzar a ese nuevo acto legislativo, procediendo así la promoción de un nuevo juicio.

Sin embargo, también debemos destacar que la propia Suprema Corte ha introducido a nuestro derecho el concepto de jurisprudencia temática *“derivada lógicamente de los principios que delinean la jurisprudencia por reiteración, pero modificada en su estructura o composición por razones de orden práctico y con alcances diferentes”*².

¹ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VI, Diciembre de 1997; Pág. 10 LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO. De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias que rige en el juicio de amparo, por cuya virtud el efecto protector de aquéllas únicamente alcanza al texto legal que fue materia de análisis en el juicio, no así a sus reformas ni a una ley posterior que reproduzca su contenido, debe estimarse procedente el juicio de garantías que se intente en contra de la reforma de una ley ya declarada inconstitucional respecto del quejoso, cualesquiera que sean sus similitudes o diferencias esenciales o accidentales con el texto anterior pues, además de que se trata de actos legislativos diversos, en cuanto constituyen distintas manifestaciones de la voluntad del órgano respectivo, el principio de seguridad jurídica exige que sea el Juez Federal quien, en un nuevo proceso, califique la regularidad constitucional del texto reformado o sustituto del ya analizado, para evitar que esta cuestión quede abierta a la interpretación subjetiva de las partes y que el quejoso quede en estado de indefensión, en cuanto carezca de la vía adecuada para hacer valer la identidad esencial existente entre el texto original y el texto posterior, considerando que tal materia no podría ser objeto de análisis a través de los procedimientos previstos en la Ley de Amparo para decidir sobre el cumplimiento de una sentencia protectora, como son los referentes al incidente de inexecución, a la queja por defecto o exceso, o al incidente de repetición del acto reclamado, ninguno de los cuales permite censurar los nuevos actos de la autoridad legislativa, ya que ésta, en términos del citado principio de relatividad, no está limitada en su actuación por la sentencia de amparo.

² Apuntes de Jurisprudencia. Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2008. p. 35, consultado el 20 de agosto de 2008 en la página <http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/apuntes-de-jurisprudencia.pdf>

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”

A través de esta figura jurisprudencial, la SCJN *“...establece el mismo criterio jurídico interpretativo sobre diferentes ordenamientos y diferentes normas, pero con la característica de que dichas normas son análogas o esencialmente iguales en cuanto a su contenido. En síntesis, existe jurisprudencia temática cuando el criterio relativo deriva de normas análogas o esencialmente iguales, aunque contenidas en ordenamientos distintos. La primera jurisprudencia temática se integró en la Suprema Corte en mil novecientos ochenta y ocho, en relación con normas sobre derechos fiscales por servicio municipal de alumbrado público; esas normas eran esencialmente iguales entre sí pero constaban en ordenamientos municipales de distintos lugares de la República; al respecto, el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y ocho se aprobó por el Pleno la siguiente jurisprudencia: “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHO POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.”³ (Énfasis añadido)*

Como fácilmente puede advertirse, en la tesis de jurisprudencia citada, la SCJN ya no se refiere a la inconstitucionalidad específica de las leyes de hacienda municipales que son las que venían fijando sistemáticamente el cobro de este tipo de derechos, sino que hace una declaratoria temática o general sobre todas las leyes o códigos locales que establezcan dicha contribución y las declara inconstitucionales.

Otro ejemplo de una jurisprudencia temática lo encontramos en la Tesis P. J. 10/95⁴, rubro *“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES”* en la cual la SCJN estableció su criterio en el sentido de que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales, toda vez que al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

³ *Ibidem*, p. 36

⁴ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Julio de 1995; Pág. 19. MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”

Por lo tanto, esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente advierte que de los criterios plasmados en las tesis jurisprudenciales, se desprende que la SCJN ha definido cuestiones de inconstitucionalidad de fondo, al estimar, por ejemplo, que los derechos por los servicios de alumbrado público que cobran los municipios o la imposición de multas fijas, son violatorios de derechos fundamentales, con independencia de cuál sea la ley o el ordenamiento que los contenga y las reformas que sufran los preceptos jurídicos respectivos pero que no alcancen a variar el contenido ya declarado inconstitucional por el Máximo Tribunal.

En consecuencia, este *Ombudsman* fiscal considera que en aquellos casos en que la autoridad llegara a impulsar reformas legislativas meramente formales respecto de aquellos preceptos que han sido declarados contrarios a derechos fundamentales, subsistiendo esencialmente el contenido normativo denunciado por el Máximo Tribunal, resultarían aplicables los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia previamente establecidos por la SCJN por tratarse de una temática cuyo examen de constitucionalidad o inconvencionalidad ya fue resuelto por ese Máximo Tribunal.

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

Atendiendo al nuevo paradigma de protección de derechos fundamentales, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente observa que en un sano Estado de Derecho, con un adecuado sistema de pesos y contrapesos, una vez que la SCJN ha declarado que el contenido normativo de determinado precepto es conculcatorio de derechos fundamentales, las reformas legislativas que deben impulsarse por el Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le concede la Constitución General, deben centrarse en la superación de la problemática de inconstitucionalidad o inconvencionalidad, develada y sustentada por nuestro Máximo Tribunal.

En los casos en que en un nuevo texto legal subsista en esencia el mismo contenido y alcance del precepto denunciado como violatorio de derechos fundamentales por la SCJN, esta Procuraduría sugiere que las autoridades administrativas observen, en el dictado de sus resoluciones, las tesis de jurisprudencia temática emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos propuestos por este *Ombudsman* del contribuyente en su Análisis Sistemático 1/2013.

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”

Publíquese el presente documento en la página oficial de esta Procuraduría; debiendo notificarse a la XXXXXXXXXXXX y ordenándose el archivo del expediente respectivo como asunto totalmente concluido.

Por acuerdo con la Procuradora de la Defensa del Contribuyente, firma el Director General de Análisis Sistemático y Medidas Preventivas y Correctivas.

Mtro. Eduardo Sánchez Lemoine

GCL/GLM