

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 483/2012.

En sesión de fecha veintiuno de noviembre de dos mil doce, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 483/2012, en el sentido de negar el amparo por lo que se refiere a diversas disposiciones de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (en lo sucesivo, “la Ley”),¹ y otorgarlo en contra de los artículos 6, fracción VI, y 31, fracciones I y III, del mismo ordenamiento legal, esto último toda vez que la tarifa por concepto de alta y actualización en el Sistema de Información Empresarial Mexicano (en lo sucesivo, “SIEM”) es una contribución que transgrede el principio de legalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la ejecutoria se afirma que el SIEM es un servicio público que el Estado presta a los comerciantes e industriales, relativo a la captación, validación, ingreso, actualización, almacenamiento, resguardo, transmisión y difusión de la información por ellos ingresada. Dicho servicio se presta por medio de la Secretaría de Economía (en lo sucesivo “La Secretaría”), por el cual es menester cobrar un derecho, de acuerdo a los costos de operación del sistema.

Por su parte, el principio de legalidad tributaria implica la exigencia de que toda contribución invariablemente debe reconocer como única fuente a la ley, entendida en sentido formal y material, esto es, que todos y cada uno de los elementos del impuesto o

¹ Se negó el amparo en contra de los artículos 1º, 2º, fracción XI, 6º, fracciones VII y VIII, 7º, fracción IV, 14, fracción II, inciso d), 18, fracción VIII, 19, fracciones III y XIII, 29, 30, 31 (excepto las fracciones I y III), 32, 33 y 34 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

contribución deben estar definidos en ella, de tal manera que no quede al arbitrio de las autoridades administrativas la determinación de alguno de ellos, a efecto de que los gobernados tengan certidumbre respecto al alcance de las cargas tributarias que deban soportar.

Ahora bien, el pago por el registro y, en su caso actualización, tendrá un costo nominal de acuerdo a los costos de operación, el cual será aprobado por la Secretaría, siendo que dicho costo se establece en el Artículo Primero del “Acuerdo por el que se autoriza el monto máximo de las tarifas que las cámaras podrán cobrar por concepto de operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano”.

En estas condiciones, si los parámetros que debe observar la autoridad administrativa para el cobro del registro y actualización del Sistema, no están establecidos en la norma impugnada o en alguna otra de la misma jerarquía, evidentemente se viola el principio de legalidad tributaria y reserva de ley, ya que se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de un elemento de la contribución, como lo es la cuota por servicio.

- **Motivos del disenso.**

Si bien coincido con la concesión del amparo en virtud de que los artículos 6, fracción VI, y 31, fracciones I y III de la Ley son inconstitucionales, considero que existen otras razones para sostener que dichos preceptos violan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, a foja 36 vuelta del cuaderno de amparo, se hace constar el concepto de violación consistente en que la tarifa del SIEM viola la garantía de legalidad tributaria, ya que no contribuye al gasto

público para el sostenimiento del Estado, pues, tal como se desprende de los artículos 18, fracción XIX y 19 de la Ley, así como del artículo 55 de las Reglas de Operación del SIEM, ésta sirve para el sostenimiento de las Cámaras Empresariales.

En mi opinión, este concepto de violación es de mayor envergadura que aquél por el cual la Primera Sala decidió conceder el amparo a la quejosa. Coincido en gran medida con la apreciación de la quejosa, pues en mi opinión, es muy dudoso que el monto que cobran las Cámaras Empresariales para registrar a una empresa en el SIEM sea en realidad una contribución destinada al gasto público o un ingreso público y, por ende, de que se le pueda calificar como un derecho.

En efecto, de acuerdo con los artículos 7, fracción IV, 18, fracción VIII y 29 último párrafo de la Ley,² corresponde a las Cámaras Empresariales operar el SIEM bajo la supervisión de la Secretaría, de tal suerte que el registro en el SIEM se llevará a cabo en la Cámara correspondiente a la región o giro del comerciante o industrial, como lo establece el artículo 31, fracción IV, de la Ley.³

La Secretaría deberá autorizar las tarifas que dichas Cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización del SIEM, según lo

² **Artículo 7.-** Las Cámaras tendrán por objeto:
(...) IV. Operar el SIEM con la supervisión de la Secretaría, en los términos establecidos por esta Ley;

Artículo 18.- Las Cámaras tendrán los siguientes derechos y obligaciones frente a sus Confederaciones:
(...) VIII. Operar el SIEM cuando así lo autorice la Secretaría a petición de las Cámaras o Confederaciones, siempre y cuando cuenten con los recursos humanos y técnicos en el sector o región que corresponda;

Artículo 29.- (...) El SIEM es de interés público, su coordinación es competencia de la Secretaría y su operación estará a cargo de las Cámaras, cuando así lo autorice la Secretaría.”

³ “**Artículo 31.-** El SIEM tendrá las siguientes características: (...) IV. El registro se llevará a cabo en la Cámara correspondiente a la región o giro del Comerciante e Industrial, y (...)”

dispone el artículo 6º, fracción VI, de la Ley.⁴ Los ingresos que por este concepto se obtengan se destinarán preferentemente a la mejoría y desarrollo tecnológico del SIEM (que como ya se dijo, corresponde operar a las Cámaras), en términos del artículo 29, segundo párrafo, de la Ley.⁵

Ahora bien, de la lectura del cuerpo normativo en análisis se desprende que los ingresos que obtienen en las Cámaras por el registro en el SIEM no son públicos, ni mucho menos contribuciones. Forman parte del patrimonio de las Cámaras, como se puede inferir del artículo 25, fracción VII, de la norma impugnada,⁶ el cual dispone que el patrimonio de las Cámaras y Confederaciones se compondrá, entre otros, de los ingresos derivados de servicios concesionados o autorizados (como lo es el SIEM, en términos del artículo 33, fracción IV, de la misma ley).⁷ Por su parte, los artículos 18, fracción XIX y 19, fracción III, del mismo ordenamiento,⁸ establecen que las Cámaras deberán enterar a las Confederaciones el porcentaje que les

⁴ “**Artículo 6.-** La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones y facultades: (...) VI. Autorizar las tarifas que las Cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el SIEM;”

⁵ “**Artículo 29.-** (...) La inscripción y registro para el SIEM en la Cámara que corresponda será obligatorio para las empresas, y no obligará al pago de cuota alguna de afiliación, más sí al pago de registro según lo dispuesto en este título. Los ingresos por este concepto se destinarán preferentemente a la mejoría y desarrollo tecnológico del SIEM.”

⁶ “**Artículo 25.-** El patrimonio de las Cámaras y Confederaciones será destinado estrictamente a satisfacer su objeto y comprenderá: (...)VII. Los ingresos derivados de servicios concesionados o autorizados, y (...)”

⁷ **Artículo 33.-** La administración del SIEM estará a cargo de la Secretaría, quien garantizará que el sistema opere eficientemente en todo momento, para ello: (...); IV. La Secretaría emitirá la autorización correspondiente para que las Cámaras que así lo soliciten puedan operar el SIEM y cumplan con lo establecido en las reglas de operación, y (...)

⁸ **Artículo 18.-** Las Cámaras tendrán los siguientes derechos y obligaciones frente a sus Confederaciones: (...) XIX. Enterar lo que corresponde a la Confederación por concepto de los ingresos obtenidos en la operación del SIEM.

(...)
Artículo 19.- Las Confederaciones tendrán los siguientes derechos y obligaciones frente a las Cámaras afiliadas:

(...)
III. Ser enterado por las Cámaras de lo que corresponde a la Confederación por concepto de los ingresos obtenidos en la operación del SIEM; (...)

corresponda por concepto de los ingresos obtenidos por la operación del SIEM.

Además, de los artículos 53, 54 y 55 del “Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Sistema de Información Empresarial Mexicano”,⁹ se desprende que los operadores del SIEM efectuarán el cobro de las tarifas correspondientes y entregarán a los comerciantes e industriales un recibo que comprenda únicamente ese concepto, con los requisitos fiscales correspondientes; que los operadores deberán ajustarse a los parámetros máximos que publique la Secretaría; que los operadores podrán establecer cuotas preferenciales en calidad de incentivo; que los operadores enterarán bimestralmente a sus respectivas confederaciones el cinco por ciento del monto total de los ingresos que capten por concepto de alta y actualización de datos en el SIEM y que los gastos de operación y promoción serán cubiertos con los ingresos producto del registro en el SIEM.

Por lo tanto, si los ingresos obtenidos con motivo de la operación del SIEM son patrimonio de las Cámaras y de la lectura de las normas aplicables no queda claro que se trata de un ingreso que perciba en algún momento el Estado, entonces estamos frente a una figura

⁹ CAPITULO VIII. De las tarifas del SIEM

Artículo 53. Al efectuar el cobro de tarifas por registro y actualización al SIEM, los operadores entregarán a los comerciantes e industriales un recibo que comprenda únicamente ese concepto, cumpla con los requisitos fiscales correspondientes y contenga el folio respectivo al número de control único.

Artículo 54. Para el cobro de tarifas por concepto de registro o actualización de datos en el SIEM, los operadores deberán ajustarse a los parámetros máximos que mediante acuerdo publicado en el Diario determine la Secretaría. En ningún caso los operadores cobrarán a los comerciantes e industriales tarifas mayores a las establecidas.

Sin embargo, los operadores, si así lo determinan, podrán establecer cuotas preferenciales, tales como incentivos por registro oportuno, por renovaciones e incluso, operar el SIEM sin costo alguno, en cuyo caso deberá expedirse el recibo correspondiente, el cual deberá contener los elementos indicados en el artículo anterior.

Artículo 55. Los operadores enterarán bimestralmente a sus respectivas confederaciones el cinco por ciento del monto total de los ingresos que capten por concepto de alta y actualización de datos en el SIEM.

Los gastos de operación y promoción serán cubiertos con los ingresos producto del registro en el SIEM.

atípica que no es factible calificar como contribución destinada a sufragar el gasto público y, por ende, tampoco como un derecho o aprovechamiento fiscal. De ahí que esta sea, a mi juicio, una razón de mayor peso para sostener la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Considero que resulta aplicable por analogía el criterio del Tribunal Pleno que lleva por rubro: "INGRESOS PÚBLICOS FEDERALES. NO TIENEN ESA CALIDAD LOS QUE EL ESTADO RECIBE POR PROCESAMIENTO ELECTRÓNICO DE DATOS Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO, A PESAR DE QUE SE CONTENGAN EN EL RUBRO "DTA" DE LOS PEDIMENTOS DE COMERCIO EXTERIOR,"¹⁰ en el cual se sostiene que para establecer que se está en presencia de un recurso público federal es necesario atender primordialmente a su origen, así como al titular del haber dinerario respectivo.

En síntesis, los ingresos que obtienen las Cámaras por concepto de alta y actualización en el SIEM deben considerarse como ingresos obtenidos por los particulares con base en la autorización de la

¹⁰ El texto del criterio jurisprudencial es el siguiente: **"De la interpretación del artículo 16 de la Ley Aduanera se advierte que cuando el contribuyente entera cierta cantidad por el rubro "DTA" contenido en los pedimentos de importación o exportación -que se integra con los derechos por trámite aduanero, el procesamiento electrónico de datos y el segundo reconocimiento aduanero, así como el impuesto causado por esta última actividad-, se recibe como una sola partida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que realiza los cálculos y operaciones para retener las cantidades relativas al pago de los derechos por trámite aduanero e impuesto al valor agregado, así como autorizar la transferencia del monto de las contraprestaciones que recibió por el procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento aduanero a un fideicomiso que las administra y distribuye entre los autorizados para llevar a cabo dichas actividades aduaneras. En tal virtud, los ingresos que el Estado recibe por procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento aduanero dentro del rubro "DTA" no tienen la calidad de públicos, pues no están comprendidos en la Ley de Ingresos de la Federación relativa, ni tienen la calidad de propios aunque no estén descritos en ella, porque el titular no es el Gobierno Federal sino las personas privadas que con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público prestan tales servicios a otros particulares usuarios, de modo que el hecho de que el Servicio de Administración Tributaria recaude la partida "DTA" no conlleva a establecer que todo el monto se trata de un recurso público federal obtenido, sino que es necesario atender primordialmente a su origen, así como al titular del haber dinerario respectivo."**

(Novena Época, Registro: 173917, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Noviembre de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 124/2006, página: 882)

Secretaría, salvo que se piense que el sostenimiento de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones también debe ser considerado un gasto público, lo cual, estimo, sería un grave error.

Son los motivos anteriores los que me persuadieron a votar en favor del sentido de la ejecutoria de mérito, pero por diversas consideraciones.

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.

CCR