

**AMPARO EN REVISIÓN
1286/2017.**

**QUEJOSA: EXTRA GAS,
SOCIEDAD ANÓNIMA DE
CAPITAL VARIABLE.**

**RECURRENTE: CÁMARA DE
DIPUTADOS DEL CONGRESO DE
LA UNIÓN Y PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA.**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO: HUGO ALBERTO MACIAS BERAUD.

Ciudad de México¹. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día...

V I S T O S, para resolver, los autos del amparo en revisión 1286/2017, formado con motivo de la interposición de los recursos hechos valer por **Nancy Karina Mendoza Petrearce**, representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión², así como por **Axeel Miguel Arana Castaños**, Director General de Amparos Contra Leyes de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en suplencia del Subprocurador Fiscal de la Federación³, en representación del

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Cuarto Transitorio del Decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso cambiar el nombre de las instituciones o autoridades del mencionado Distrito que aquí se citen, en razón de que en términos del artículo Trigésimo Primero Transitorio del Decreto publicado el cinco de Febrero de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, éstas conservarán su denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

² Carácter que acreditó mediante copia certificada del escrito de Delegación de Facultades de Representación con Poder General para Pleitos y Cobranzas de ocho de marzo de dos mil diecisiete, suscrito por la Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

³ En términos de los artículos 9, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, TERCERO, fracción V, numeral 8 del Acuerdo General por el que se establecen las reglas a que se sujetará la

Presidente de la República, contra la sentencia terminada de engrosar el siete de agosto de dos mil diecisiete, dictada por la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, para resolver el juicio de amparo *********, del índice de ese órgano de control constitucional; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el veinte de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales, en el Estado de Puebla, **Extra Gas, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de *********, quien acreditó tener, entre otros, el carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas de aquella empresa⁴, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

Autoridades Responsables:

1. Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras.
2. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos así como 2, apartado B, fracción XXVIII y 72 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁴ Al tenor de la copia certificada, por el Notario Público número cincuenta y cinco, del Estado de Puebla, relativa a la escritura pública número 4,149, pasada ante la fe del Notario Público diecisiete de Tlaquepaque en el Estado de Jalisco, que se agregó entre folios 49 a 59 del expediente de amparo indirecto *********.

Actos reclamados:

a. De la Autoridades señaladas con anterioridad, reclamó en el ámbito de sus respectivas competencias, la discusión, aprobación, expedición, promulgación, y orden de publicación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en particular los artículos 25, 26 y 27.

Derechos humanos violados. Se invocaron como preceptos constitucionales que contienen los derechos que la quejosa estimó violadas, los artículos 1, 28 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También fueron formulados los conceptos de violación que se estimaron pertinentes.⁵

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del amparo. En principio, correspondió conocer del asunto al Juez Quinto en Materia De Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla, mismo que **admitió la demanda de amparo**, mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, en el que ordenó su registro bajo el expediente número *****; señaló día y hora para celebrar la audiencia constitucional, solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados, requirió a las partes para que informaran respecto de alguna causa notoria que diera lugar a decretar el sobreseimiento y dio intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación de la adscripción.⁶

Mediante proveído de veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, el Juez del conocimiento, remitió el asunto al Juzgado de Distrito Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México

⁵ Cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** . Folios 12 a 47.

⁶ *Ibidem*. Folios 142 a 147.

AMPARO EN REVISIÓN 1286/2017.

en turno, para que se avocara al conocimiento del asunto, de conformidad con lo estipulado por el Acuerdo General 2/2017, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que entre otros, se señale como acto reclamado la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, la Ley de Hidrocarburos; el Acuerdo que establece el cronograma de flexibilización de precios de gasolinas y diésel, previsto en el artículo décimo segundo transitorio de la Ley de Ingresos en mención, por parte de los juzgados Primero y Segundo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.⁷

Mediante acuerdo de veinticinco de abril de dos mil diecisiete, el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, registró el asunto bajo el número de expediente *********, y estimó carecer de competencia para conocer del asunto sujeto a su consideración, pues de conformidad con el acuerdo citado con anterioridad, no se encontraba facultada cualitativamente para dirimir cuestiones correspondientes a la expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, específicamente los artículos 25 a 27.⁸

Lo anterior, ya que para que pudiese avocarse al estudio del asunto, éste debía versar sobre el artículo decimosegundo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, en relación con las reglas para que los precios al público de las gasolinas y diésel se determinen bajo condiciones de mercado durante dos mil diecisiete y dos mil dieciocho; de conformidad con las consultas realizadas a la Secretaría Ejecutiva

⁷ *Ibidem*. Folio 165.

⁸ *Ibidem*. Folios 170 a 172.

de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, para aclarar el acuerdo 2/2017 emitido por el Pleno de dicho instituto.

En consecuencia, mediante proveído de dos de mayo de dos mil diecisiete, la Juez Quinto de distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla reasumió competencia para conocer del asunto.⁹

El diez de julio de dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia constitucional, dentro de la cual se dictó resolución en la que la Juez del conocimiento de nueva cuenta se declaró incompetente para conocer del asunto, pero en esta ocasión señalando que el mismo es de materia de competencia económica, por lo que resultaba competente un Juzgado en Materia Administrativa, especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, pues al versar el asunto sobre disposiciones referentes al precio de los combustibles, no podía dissociarse de la materia referida.¹⁰

Por cuestión de turno, tocó conocer del asunto al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, mismo que mediante acuerdo de trece de julio de dos mil diecisiete, registró el asunto bajo el número de expediente *********, lo admitió a trámite y tuvo como válido todo lo actuado con anterioridad.¹¹

⁹ *Ibídem.* Folio 217.

¹⁰ *Ibídem.* Folios 265 a 281.

¹¹ *Ibídem.* Folios 291 a 294.

La **sentencia** correspondiente, se terminó de engrosar el siete de agosto de dos mil diecisiete¹², y a través de ella, la Juez de Distrito del conocimiento:

- a) **Sobreseyó** en lo relativo a los **artículos 25, fracción II, 26 fracciones I, a IV y 27** de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, pues consideró que la quejosa no tenía interés jurídico para combatir su constitucionalidad, o que no es la destinataria de algunas de las normas, o debido a que una de las reclamadas aún no tenía vigencia y, que otras requerían un acto posterior de aplicación, que no se acreditó.
- b) **Concedió** el amparo para el efecto de que se desincorporaran de su esfera jurídica las obligaciones previstas en el **artículo 25, fracción I**, de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete.

TERCERO. Interposición de los recursos de revisión y trámite ante el Tribunal Colegiado de Circuito Inconforme con la resolución anterior, **Nancy Karina Mendoza Petrearce**, representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, interpuso recurso de revisión, mediante escrito presentado el catorce¹³ de agosto de dos mil diecisiete, ante el Juzgado del conocimiento.

Posteriormente, en cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de quince de agosto de dos mil diecisiete, mediante oficio *********, de dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de

¹² *Ibidem*. Folios 303 a 320.

¹³ Cuaderno relativo al amparo en revisión *********. Folios 3 a 15.

México y Jurisdicción en toda la República remitió los autos del juicio al Tribunal Colegiado de la misma especialidad en turno, al considerar que se encontraba debidamente integrado el expediente y para la substanciación de los recursos hechos valer.¹⁴

Del citado recurso, por razón de turno, conoció el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, cuya Magistrada Presidente dictó auto de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, en el que admitió el recurso de revisión interpuesto y lo registró bajo el número de expediente *****.¹⁵

Por su parte, **Axeel Miguel Arana Castaños**, Director General de Amparos Contra Leyes de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en suplencia del Subprocurador Fiscal de la Federación y en representación del Presidente de la República, interpuso recurso de revisión el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete¹⁶, ante la Juez de Distrito del conocimiento, mismo que se tuvo por interpuesto por el Tribunal Colegiado ya referido, mediante proveído de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete¹⁷.

Seguidos los trámites correspondientes, en sesión de diez de noviembre de dos mil diecisiete, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República dictó resolución

¹⁴ *Ibídem*. Folio 2.

¹⁵ *Ibídem*. Folios 20 y 21.

¹⁶ *Ibídem*. Folios 31 a 53.

¹⁷ *Ibídem*. Folio 54.

en la que determinó dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁸

CUARTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En auto de siete de diciembre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera de los recursos de revisión interpuestos; asimismo, se ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y enviar los autos a la Primera Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que el asunto se radicara en la misma.¹⁹

QUINTO. Radicación del asunto en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Posteriormente, la Presidente de esta Primera Sala, mediante acuerdo de treinta de enero de dos mil dieciocho, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.²⁰

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo en vigor; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial

¹⁸ *Ibídem.* Folios 73 a 89.

¹⁹ Toca del amparo en revisión 1286/2017. Folios 45 a 49.

²⁰ *Ibídem.* Folio 87.

de la Federación; y conforme a lo previsto en los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por una Juez de Distrito en un juicio de amparo en el que se cuestionó, entre otras cosas, la constitucionalidad de un ordenamiento federal.

Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional.

Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que –al igual que los amparos directos en revisión- los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

SEGUNDO. Oportunidad y legitimación de los recursos de revisión.. No es necesario analizar la oportunidad ni la legitimación

con la que fueron interpuestos los recursos de revisión, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dichas cuestiones en el **segundo** y **tercero** de los considerandos de su resolución y determinó que ambos fueron interpuestos en el término legalmente establecido para ello, así como por persona legitimada, respectivamente.

TERCERO. Problemática jurídica a resolver con motivo de los recursos de revisión hechos valer. En el caso, el problema jurídico a resolver radica en determinar, en principio, si el sentido de la sentencia recurrida, en la parte que es materia de revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, la relativa a la decisión de declarar la inconstitucionalidad del **artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete**, es susceptible de ser revocada o modificada a la luz de los agravios de las autoridades recurrentes, para el tal caso, proceder a resolver los demás aspectos de inconstitucionalidad de leyes planteados en la demanda de amparo, cuyo estudio no se hubiera realizado por el A quo, decidiendo lo que en derecho proceda.

CUARTO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. De las constancias de autos se desprende la siguiente información.

1. Conceptos de violación. De la demanda de amparo, se advierte que la parte quejosa esgrimió dos conceptos de violación en contra de los artículos 25 a 27 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete. Ahora bien, ante los sobreseimientos decretados por el Juez de Distrito del conocimiento en lo referente a los numerales 25, fracción II, 26 y 27 de la Ley referida, lo que no fueron combatidos vía revisión principal por la parte

quejosa, únicamente se traerán a colación los argumentos en contra del artículo reclamado, sobre el que existió pronunciamiento de fondo, pues es el que constituye materia de estudio en la presente instancia, a saber: el numeral 25, fracción I, de la referida legislación federal; los referidos conceptos de violación en lo que interesa, son del tenor siguiente:

1.1. En su **primer concepto de violación**, la parte quejosa afirma que el artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, es violatorio del **principio de jerarquía normativa**, al transgredir el régimen constitucional creado específicamente para la ley en mención, en virtud de que su texto normativo no corresponde a aquel respecto del cual debe estar revestida dicha legislación.

Explica que los artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refieren entre otros aspectos, que la Ley de Ingresos de la Federación posee la particularidad de que se trata de un ordenamiento jurídico que necesariamente debe tener un contenido normativo específico, a saber, en materia tributaria, sin que los artículos reclamados posean dicha naturaleza.

Indica que la porción normativa reclamada, regula obligaciones que deben cumplir los permisionarios de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano, frente a la **Comisión Reguladora de Energía**, cuyo contenido es meramente administrativo tendente a la **regulación del sector.**

En ese sentido, la parte justiciable señala que al no poseer una naturaleza en materia tributaria, y estar condicionada la Ley de Ingresos de la Federación, por disposición constitucional, a que su articulado posea ese contenido normativo, el precepto reclamado resulta inconstitucionales.

En diversas partes del concepto de violación, también refiere que ello redundaría en perjuicio de su derecho a la **seguridad jurídica**, pues se prevén obligaciones a cumplir por parte de los permisionarios, mismas que no se encuentran en el ordenamiento especial que debería contenerlas, al estar prescritas en un ordenamiento diverso que tiene límites materiales establecidos por la propia Constitución, como lo es la Ley de Ingresos de la Federación, lo que también trasgrede la jerarquía normativa del orden jurídico mexicano.

En sus reclamos puntualiza que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la **Comisión Reguladora de Energía** (esta última a quien debe rendirse la información a que se refieren los preceptos reclamados), tienen como cabeza de sector a la Secretaría de Energía, **cuyas funciones preponderantes y formales no son tributarias ni fiscales.**

Señala que, aun cuando el artículo 73 de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de contribuciones, no es en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, donde debe legislarse sobre **obligaciones administrativas en materia energética**, de tal modo que el precepto reclamado de ésta no es congruente con el resto del articulado de esa misma legislación.

1.2. En el **segundo concepto de violación**, en esencia sostuvo que se vulneran en su perjuicio los derechos a la **igualdad, seguridad jurídica y presunción de inocencia**.

Lo anterior, al afirmar que bajo el pretexto de establecer una regulación comercial de precios, se le da a la quejosa un trato diferenciado al que se le da a múltiples agentes económicos existentes en infinidad de ramas económicas, pues a sus actividades se les da un tratamiento indiciario de ilegalidad, en tanto que las obligaciones de otorgar información a la autoridad energética consignadas en el precepto impugnado, constituyen la primera etapa de un procedimiento de investigación sancionatorio en materia de competencia económica.

Refirió que con todas las obligaciones impuestas en el artículo 84 de la Ley de Hidrocarburos son abrumadoras y generan acto de molestia así como tratos discriminatorios hacia los permisionarios, pues, se insiste, se parte de la idea preconcebida de la ilegalidad de las actividades.

Señala que las previstas en el precepto reclamado son obligaciones excepcionales no justificadas y requeridas, sobre información no justificable o razonable. También refiere que las mismas implican levantar el velo corporativo, lo que sólo debe ser utilizado como proceso excepcional.

Menciona que la Comisión Reguladora de Energía no tiene facultades, atribuciones o competencia sea para limitar, prohibir -salvo en la hipótesis contemplada en el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos- la forma de constitución de las sociedades

mercantiles que desarrollan actividades permitidas por ese ente autónomo.

2. Sentencia de la Juez de Distrito. En la parte que es materia de la revisión por este Alto Tribunal -pues como se refirió con anterioridad, se excluyen de la presente instancia los artículos 25, fracción II, 26 y 27 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete-, se resolvió lo siguiente:

2.1. En el **quinto considerando** del referido fallo, la A quo mencionó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que para la Ley de Ingresos de la Federación, el Poder Reformador previó un régimen especial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conformado por los aspectos siguientes: a) Normas procedimentales particulares; b) Un contenido normativo específico; y c) Un ámbito temporal de vigencia ordinario.

Respecto del inciso **a)**, afirmó que el Pleno indicó que para el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, existían normas procedimentales particulares, tales como que:

- La iniciativa de ley correspondiente sólo podía ser presentada por el Ejecutivo Federal, mientras que en la generalidad de los casos, no existía previsión específica de que tenga que ser cierto sujeto en particular quien ponga en marcha el procedimiento legislativo, sino sólo

que se trate de uno de los sujetos facultades para presentar iniciativas.

- Su presentación debe acontecer en un momento específico, ya sea el quince de noviembre o el quince de diciembre de cada año, cuando para el resto de las leyes, las iniciativas de las que provengan pueden ser presentadas en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión.(texto vigente en dos mil tres)
- Necesariamente debe ser Cámara de origen la de Diputados, frente a los demás casos, en los cuales el procedimiento legislativo puede iniciar, de manera indistinta, en la Cámara de Diputados o en la de Senadores.
- Debe ser analizada de manera conjunta con el Presupuesto de Egresos, cuando tratándose de otras normas, el análisis conjunto o relacionado es una cuestión, en todo caso, de conveniencia pero no de necesidad.

En relación con el inciso **b)**, sostuvo que el Alto Tribunal expresó que contrariamente a lo que ocurre con otras disposiciones normativas, conforme a lo establecido en el artículo 74 constitucional, **la Ley de Ingresos de la Federación debe ser de un contenido normativo tributario**, entendiéndose por éste que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal, y

proporcional y correlativo a lo acordado en el Presupuesto de Egresos respectivo.

Mencionó en lo concerniente al inciso **c)**, que el Pleno destacó que a diferencia de otras legislaciones, la Ley de Ingresos de la Federación, por lo general, tiene una vigencia anual, en la medida en que su propio contenido está destinado únicamente a prever de dónde se proveerá la Federación de los ingresos que le sean necesarios para cubrir un determinado presupuesto de egresos.

Lo anterior, puntualizó, sin perjuicio de que pudieran existir disposiciones que, por su propio contenido, aun cuando fueran de carácter preponderantemente tributario, estuvieran exentas de dicha anualidad.

Sostuvo que, con base en tales afirmaciones, el Pleno de la Corte precisó que aun cuando en diversos criterios jurisdiccionales se había sostenido de manera reiterada, que el hecho de que una norma no fuera acorde con el contenido o al título del ordenamiento jurídico que la contuviera, no conducía, indefectiblemente, a su inconstitucionalidad, siendo ello más bien una técnica legislativa deficiente, tratándose del caso específico de la Ley de Ingresos de la Federación, la inclusión en dicho ordenamiento de elementos exógenos y asistemáticos, implicaba su inconstitucionalidad, debido a que era la propia Constitución la que imponía un marco jurídico específico para su contenido.

Sobre el punto, la A quo señaló que de la citada acción de inconstitucionalidad derivó la jurisprudencia del Pleno **P./J. 80/2003**, de rubro: **“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, LA INCLUSIÓN EN DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL.”**.

Posteriormente, mencionó que en relación con el tópico relativo al régimen especial de la Ley de Ingresos de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas decisiones judiciales, como los amparos en revisión 841/2010, 450/2013, 480/2013, 501/2013 y 543/2014, en los cuales ha sostenido, en esencia, que la disposición relativa a que la legislación de mérito deba tener un contenido normativo específico en materia tributaria, no debe ser entendida en un sentido restrictivo de que la Ley de Ingresos debe contener un articulado tendente sólo a establecer los ingresos que se recaudarán en el ejercicio fiscal para el cual fue expedida, sino que debía ser entendida desde una perspectiva amplia, en el sentido de que lo que único que se exige es que su texto normativo verse sobre la materia tributaria, de manera tal, que **válidamente podía incluir aspectos sustantivos en materia de contribuciones.**

Indicó que de esos criterio surgió la jurisprudencia 1a./J. 1/2017 (10a), de rubro: **“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. NO POSEEN UN CONTENIDO MERAMENTE INFORMATIVO, SINO QUE PUDEN REGULAR ASPECTOS NORMATIVOS TRIBUTARIOS.”**.

Explicó que esta Primera Sala, sostuvo que en ningún precepto de la Constitución se prevé que la Ley de Ingresos de la Federación deba tener un solo carácter, esto es, a que se limite a establecer o informar sobre los ingresos que se recaudarán en una anualidad determinada.

Afirmó que de todo lo anterior, se podía advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la Ley de Ingresos de la Federación se trata de un ordenamiento jurídico con un **régimen constitucional especial frente a otras legislaciones**, dado por los artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, de la Carta Magna, dentro del cual, entre otros tópicos, se encuentra que **su contenido normativo está delimitado a la materia tributaria**, de tal manera que en el caso de esta ley, **su articulado necesariamente debe estar dirigido a regular aspectos de esa naturaleza**, pues en caso de no ser así, se entiende que se tratan de elementos exógenos que contrarían el marco jurídico específico para su contenido.

Así, sostuvo que a través del artículos 25, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete, el legislador ordinario adicionó a las obligaciones previstas en el artículo 84 de la Ley de Hidrocarburos, nuevas exigencias a cargo de los permisionarios de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano, consistentes en la entrega de información a la Comisión Reguladora de Energía relativa a los precios de venta al público y a los volúmenes comprados y vendidos de dichos productos, así como de

un informe que contenga lo referente a su estructura corporativa y capital accionario, en los términos y condiciones que ahí se exponen.

Explicó que bastaba lo anterior para advertir que las disposiciones normativas impugnadas, no son de aquellas que pudieran considerarse de un contenido tributario, fiscal o que tuvieran alguna vinculación estrecha con lo relativo a los ingresos de la Federación que son correlativos al Presupuesto de Egresos de la anualidad que transcurre, en virtud de que en realidad, **se tratan de medidas de carácter administrativo tendentes a la regulación del sector energético**, en dos rubros principalmente: **a)** protección al usuario final y **b)** generación de condiciones competitivas en el mercado de hidrocarburos.

Refirió que la entrega de la información que deben realizar los permisionarios a la **Comisión Reguladora de Energía**, referente a los precios de venta al público y de los volúmenes comprados y vendidos de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano, tiene que ver con dotar de herramientas a aquélla, en su carácter de ente regulador coordinado del sector, **para que esté en aptitud de verificar la forma en que se está desempeñando el mercado de comercialización de dichos productos**, luego de que con motivo de la expedición de la reforma energética, se pretende que exista una **libre competencia en el sector, y con ello, proteger al usuario final** respecto de los precios en que se le vendan los productos en mención.

Por otro lado, sostuvo que lo relativo al deber de entregar a la Comisión un informe de la estructura corporativa y capital accionario de los permisionarios, tiene la finalidad de fungir como una herramienta que auxilie al ente regulador, para monitorear la forma en cómo los particulares están interviniendo en las actividades reguladas de distribución y expendio al público, a efecto de **evitar una posible concentración de poder de mercado en manos de determinados sujetos**, que incentiven la formación de barreras de acceso a tales mercados, y consecuentemente, **que no permitan lograr la generación de condiciones competitivas** que se busca con la reforma constitucional en la materia.

Afirmó que todo lo narrado resultaba suficiente para advertir que le asiste la razón a la parte quejosa cuando afirmó que las disposiciones impugnadas, no versan sobre la materia tributaria, pues el texto normativo de aquéllas más bien constituye el establecimiento de **medidas regulatorias del sector energético que tienen la finalidad de fortalecer la posición de la Comisión Reguladora de Energía, como autoridad reguladora coordinada en dicho sector, a efecto de que cuente con instrumentos necesarios para promover un desarrollo eficiente y competitivo en los mercados** de distribución y expendio al público de las gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano.

En esas condiciones, al ser de un contenido diverso la porción normativa reclamada a aquel que, por disposición constitucional, debe revestir el articulado de la Ley de

Ingresos de la Federación, estimó que su inclusión en este último ordenamiento jurídico trae consigo su inconstitucionalidad, atento a los razonamientos vertidos en el presente considerando, por lo que lo procedente es declarar fundado el concepto de violación relativo (primero), y conceder el amparo solicitado, siendo innecesario el estudio de las restantes cuestiones planteadas.

3. Agravios vertidos en el recurso de revisión interpuesto en representación de la autoridad responsable, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Los motivos de disenso expresados en tal recurso de revisión principal son los siguientes:

3.1. En el primer agravio, sostuvo que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos de la Federación, no depende de la naturaleza de sus normas:

Refiere que, no obstante lo expuesto por la Juez de Distrito, se estima que frente a todas y cada una de las consecuencias que establecen los artículos constitucionales antes mencionados, la Ley de Ingresos de la Federación no es el único instrumento que prescribe la Constitución Federal para que el Congreso de la Unión establezca las contribuciones que han de cubrir anualmente el presupuesto, pues lo trascendental jurídicamente hablando, es la indebida exclusividad que se le ha atribuido como previsión legal única y exclusiva de los ingresos federales.

Se menciona que el Congreso de la Unión posee facultades para legislar en diversas materias, señaladas principalmente en el artículo 73 de la Constitución Federal, y entre ellas figura la de hacerlo en materia de contribuciones. Sin embargo, se añade que los numerales 73, fracción VII, y 74, fracción IV, ambos constitucionales, no fijan límites al Congreso de la Unión, salvo el relativo a no crear contribuciones más que las necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Acerca de que, al menos tradicionalmente, la Ley de Ingresos prevista en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal al ser un vehículo legal de creación de impuestos -lato sensu-, todas sus normativas deben tener determinado contenido tributario, sea que guarden relación directa o indirecta con esa materia; la autoridad recurrente sostiene que tal afirmación es improcedente, señalando que en la Constitución Federal no hay ningún precepto que así lo prescriba.

Aduce que dicha idea tradicionalista obedece a que, en la práctica legislativa se ha concentrado la creación de ingresos de la Federación en un solo acto, a través de la mencionada Ley de Ingresos; por lo que su cuestionamiento puede reputarse como válido si se trata de determinar si tal ley es o no una norma puramente tributaria.

Sostiene que de los criterios adoptados por el Poder Judicial de la Federación (Acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, fallados por el Tribunal

Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los amparos en revisión 841/2010, 450/2013, 480/2013, 501/2013 y 543/2014 de esta Primera Sala, invocadas por la Juez de Distrito), se observa que existe una evolución en la interpretación que se ha dado al momento de definir la naturaleza jurídica de las leyes de ingresos de la Federación, la cual fue en un primer momento de tipo restrictiva, y posteriormente, con el dictado de la jurisprudencia 1a./J. 1/2017 (derivada de los citados amparos en revisión), se ha ampliado el margen de interpretación y permisión a dicha ley de ingresos.

Menciona que si bien el cuestionamiento de la **quejosa** es válido desde una concepción consuetudinaria y tradicionalista, **su reclamo es ilegal y no podría tener ningún fin práctico pues como se dijo, no existe en la constitución ningún precepto que expresamente prescriba que la Ley de Ingresos es una norma puramente tributaria**, ya que en principio las Leyes de Ingresos de la Federación se expiden de conformidad con las diversas prescripciones constitucionales que rigen la actividad legislativa establecidas en los artículos 72 y 73 de la Norma Fundamental, y por tanto, sus disposiciones tienen la misma validez, características y efectos que el resto de las leyes federales.

En ese sentido, refiere que por razones extraconstitucionales adoptadas por la tradición constitucionalista -lo cual en opinión de la autoridad recurrente no implica que sea correcto o legal-, se ha limitado de manera injustificada a la actividad legislativa

creadora de la Ley de Ingresos de la Federación; pero esa limitación y restricción se ha hecho sin considerar, que en una economía como la de nuestro país, que se encuentra en pleno desarrollo por la implementación de sus reformas estructurales, la flexibilidad de las normas debe ser amplia, únicamente limitada por las restricciones de protección a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

En todo caso, según la recurrente, se deberá observar que lo que provoca la inconstitucionalidad de una norma, es que ésta sea lesiva de derechos fundamentales, y no "lesiva" por una supuesta deficiencia de técnica legislativa -suponiendo sin conceder que existiera-. Tal petición obedece a que la Ley de Amparo en sus artículos 1 y 5, y la Constitución Federal en su artículo 103, son claras al establecer que el juicio de amparo solo es procedente contra aquellas normas que causen un perjuicio real y directo a los derechos fundamentales de los quejosos, por lo que el hecho de que por una supuesta "deficiencia legislativa" se contemplen obligaciones a cargo de los sujetos obligados, no implica que ese hecho les cause un perjuicio susceptible de ser analizado en la vía de juicio de amparo, ya que ese reclamo no atiende a la naturaleza que el legislador le dio a la presente acción constitucional.

Sostuvo que ello reafirma la premisa de que el Congreso de la Unión, al momento de legislar creando impuestos o imponiendo contribuciones, no tiene más límites o restricciones más que el Presupuesto de Egresos de la

Federación, por disposición expresa del artículo 74, fracción IV constitucional, puesto que no existe en el texto íntegro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limitante o condición diversa. Por regla general, todas las leyes federales (incluyendo a la Ley de Ingresos de la Federación), no tienen diferencia de rango o valor formal, pues todas son leyes de igual jerarquía constitucional, y por tanto, a la Ley de Ingresos de la Federación reclamada le son aplicables y permisibles las excepciones que son aplicables al resto de las leyes Federales.

Indicó que si bien es cierto, en las leyes de ingresos de la Federación rigen los principios de anualidad, precisión, previsibilidad y especialidad; en la práctica legislativa y en la jurídica aprobada por el Poder Judicial de la Federación, existen normas exentas de dichos principios, como lo es al principio de anualidad que rige en las Leyes de Ingresos, ya que es aceptado por los Poderes de la Unión que algunos artículos perduren más allá del año de vigencia, y, por consecuencia, no existe obstáculo que prohíba que puedan existir disposiciones exentas del principio de especialidad y que las normas inmersas en las leyes de ingresos de la Federación puedan no tener una relación directa con la materia tributaria.

Es decir, según la recurrente no es la Constitución Federal la que impone un marco jurídico específico para el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación, como lo sostuvo la Juez de Distrito al citar la tesis jurisprudencial P./J. 80/2003, sino que es la simple tradición y costumbre

jurídica le que consideró ilegal e injustificadamente que las leyes de ingresos de la Federación son leyes de contenidos puramente tributarios.

3.2. En el segundo agravio, sostiene que las obligaciones que prevé el artículo reclamado son obligaciones tributarias de carácter formal:

La Cámara de Diputados sostiene que no obstante lo expuesto por el Juzgador de amparo, considera que las obligaciones impuestas en el numeral reclamado de la Ley de Ingresos de la Federación, sí tienen una relación estrecha y a la vez derivada de carácter tributario y fiscal.

Refiere que la obligación tributaria formal comprende prestaciones diferentes de la obligación de pagar el impuesto (obligación sustancial o material); que consiste en obligaciones instrumentales o deberes que tienen como objeto obligaciones de hacer o no hacer, y no de dar o no dar, con existencia jurídica propia, que pueden o no estar dirigidas a buscar el cumplimiento y la correcta determinación de la obligación sustancial, y en general relacionadas con la investigación, determinación y recaudación de los tributos.

Aduce que en la norma impugnada se establece una obligación formal, de contenido estrechamente tributario, a cargo de las personas titulares de permisos de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano, consistentes en la entrega de información a la Comisión Reguladora de

Energía relativa a los precios de venta al Público y los volúmenes comprados y vendidos de dichos productos, así como de un informe que contenga lo referente a su estructura corporativa y capital accionario, en los términos y condiciones que ahí se exponen, información que forma parte de su contabilidad lo cual, en primer término, pone de manifiesto que no se trata de una obligación tributaria sustantiva, pues las obligaciones formales no se refieren al sujeto, objeto, base y tasa o tarifa.

En tal virtud, afirma que al tratarse sólo de una obligación formal, su fin de carácter estrecho y derivado tributario, consiste en que la autoridad administrativa pueda comprobar, entre otras cosas, la existencia de condiciones competitivas en el mercado de hidrocarburos, con su inminente repercusión en el eficiente cumplimiento de los gobernados para contribuir al gasto público.

- 3.3. En el tercer agravio, manifiesta que las obligaciones previstas en el artículo reclamado no vulneran derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.**

La Cámara de Disputados sostiene que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos de la Federación no puede hacerse depender de la naturaleza jurídica de sus normas; y, pese a ello, la Juez de Distrito no explicó cuál derecho humano se violó en perjuicio del quejoso, con la expedición del artículo reclamado de la Ley

de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete.

Arguye que lo que exige el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 y 5 de la Ley de Amparo, es que se cause un agravio alguno a los derechos humanos y de las garantías individuales de la parte quejosa, contenidos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano es parte.

Añade que, no obstante ello, de las consideraciones transcritas por el Juzgador de amparo no se advierte derecho humano alguno violado en perjuicio del quejoso, que sostenga la procedencia de la presente acción constitucional conforme a los requisitos exigidos en los artículos mencionados en el párrafo que antecede.

Señala que lo que importa para el procedimiento del juicio de amparo es que la Ley de Ingresos de la Federación reclamada viole los derechos humanos reconocidos o de las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, y con ello se produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del quejoso, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; empero, según la autoridad recurrente, aun en el supuesto de que las obligaciones reclamadas no tengan una relación directa o indirecta con las obligaciones tributarias, ese

hecho no es violatorio de derecho humano alguno, que perjudique o trascienda en la esfera jurídica del quejoso.

4. Agravios esgrimidos en el recurso de revisión principal interpuesto en representación del Presidente de la República. A continuación se sintetizan los motivos de disenso por los cuales la autoridad referida considera que lo procedente es revocar la sentencia recurrida y negar la protección constitucional a la quejosa.

4.1. Sostuvo en el **primer agravio** que la **Juez de Distrito varió la litis y concedió el amparo por cuestiones ajenas a las manifestadas en la demanda de amparo.** Afirma que en la demanda se planteó una violación al principio de jerarquía normativa, y el asunto se resolvió mediante la realización de un estudio sobre un aspecto material de la regulación normativa, que en nada guarda relación con el problema de la jerarquía de normas.

Precisa que dicho principio contenido en el artículo 133 constitucional no resulta aplicable al caso en estudio, pues tanto la Ley de Hidrocarburos como la Ley de Ingresos de la Federación son del mismo rango jerárquico.

4.2. En el **agravio segundo**, manifestó que la juez del conocimiento realizó una **interpretación incorrecta del artículo 74, fracción IV de la Constitución, en relación con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete:**

Refiere que del análisis del artículo 74, fracción IV, de la Constitución, se puede apreciar **que no existe como tal una limitante o restricción en cuanto a contenido material de la que debe contener el articulado de la Ley de Ingresos de la Federación**, ya que el único requisito que impone el constituyente es que se aprueben las contribuciones que se aplicarán en un ejercicio fiscal para cubrir el gasto público, pero sin que exista limitación alguna para considerar los demás ingresos que obtendrá el Estado para cubrir dicho gasto.

Según la autoridad recurrente, la interpretación que debe darse al numeral en cuestión es mucho más amplia, en el sentido de que la Ley de Ingresos de la Federación, no sólo contiene una lista o catálogo de contribuciones, sino de todos aquellos mecanismos indispensables para la obtención de todos los ingresos necesarios que permitan cubrir el gasto público.

Por ello, los mecanismos regulatorios que se contemplen en la Ley de Ingresos de la Federación, que estén enfocados a obtener no sólo los ingresos tributarios que se puedan recibir, sino todos aquellos ingresos que sean necesario para poder cubrir los egresos de la Federación, no pueden ser considerados como una normatividad exógena a la Ley de Ingresos de la Federación, sino por el contrario, su contenido está estrechamente vinculado a los a los objetivos que persiguen este tipo de ordenamientos de allegar al Estado de recursos para afrontar los gastos públicos.

4.3. En el **tercer agravio** y en el **cuarto**, afirmó que a **Juez A quo** interpretó **erróneamente el sentido del criterio jurisprudencial P./J. 80/2003** emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que el artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete sí tiene relación con los ingresos que percibe el Estado para cubrir el presupuesto de egresos:

Refiere que el criterio invocado por la A quo no es aplicable al caso en concreto, pues la litis de la acción versó sobre un problema de división de poderes al facultar a los Estados y municipios a ampliar las vías de comunicación vehicular paralelas a las federales, por lo que dichas facultades al no tener ninguna relación con los ingresos de la Federación, sí eran elementos exógenos a la Ley de Ingresos.

En cambio, refiere que las obligaciones establecidas en el artículo impugnado, sí están estrechamente vinculadas con los ingresos del Estado derivados de los hidrocarburos, toda vez que las mismas permitirán tener una certeza sobre los precios volúmenes y sujetos que intervienen a lo largo de toda la cadena de importación, exportación transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de tales productos.

Lo anterior, a efecto de observar el comportamiento de este mercado, así como contar con información que permita vigilar el adecuado cumplimiento de las

obligaciones fiscales de los permisionarios de los petrolíferos, lo cual está estrechamente relacionado con los ingresos de la Federación.

Esto, ya que con las facultades de la Comisión Reguladora de Energía se pretende mantener monitoreados a los permisionarios a efecto de tener un control tanto las compras como las ventas de los combustibles, así como promover y vigilar un adecuado y competitivo desarrollo del mercado del sector, coadyuvando al fortalecimiento de la recaudación de los ingresos que percibe la Federación por la comercialización de los combustibles, así como lograr la consolidación de la reforma energética y aprovechar cabalmente las nuevas fuerzas de mercado buscando el beneficio del consumidor de los combustibles.

Por lo tanto, resulta ilegal la sentencia recurrida, y que la Juez pierde de vista que la disposición reclamada establece una serie de obligaciones y medidas que sí están relacionadas con la obtención de los ingresos para cubrir el gasto público.

En atención a ello, lo previsto en el precepto reclamado por el que se amparó en primera instancia no son elementos exógenos, sino obligaciones formales que tienden a controlar no sólo la regulación administrativa de los petrolíferos, sino también alcanzar los otros objetivos de la reforma energética, como lo es el aumento de los ingresos del Estado a través de los recursos por hidrocarburos, y el fortalecimiento de las finanzas públicas.

En la Exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, se expuso que con la finalidad de avanzar en la consolidación de la reforma energética de la cual uno de sus beneficios es la obtención de recursos fiscales adicionales, fortalecieron las facultades de la Comisión Reguladora de Energía, a fin de poder monitorear de manera continua los precios y volúmenes de compra y venta de los hidrocarburos, así como la información corporativa, lo cual evitará la evasión fiscal y coadyuvará a incrementar los ingresos de la federación.

Los ingresos que se perciban por la venta al público de los hidrocarburos que enajenan los titulares de permisos de distribución y expendio al público de combustibles, causan impuestos por las enajenaciones que lleven a cabo con terceros.

Tan es así, que la obligación frente a la Comisión Reguladora de Energía de informarle sobre los volúmenes comprados y vendidos de hidrocarburos está íntimamente vinculada con la obligación de los contribuyentes que enajenan combustibles al público en general de llevar contabilidad para efectos fiscales, pues sólo a través de los controles volumétricos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria, puede determinarse la existencia, adquisición y venta de combustible.

Añade que la Comisión Reguladora de Energía comparte información con el Servicio de Administración Tributaria, en virtud de un convenio celebrado, del que refirió, su

existencia es corroborable en atención a un **“comunicado de prensa”** de la página del propio Servicio en alusión.

4.4. Señaló en el **quinto agravio**, que no es inconstitucional la Ley de Ingresos de la Federación por prever obligaciones a cargo de los permisionarios de hidrocarburos, pues **en todo caso estamos en presencia de deficiencias legislativas, que no afectan de forma alguna las formalidades para la creación de normas**, en términos de los artículos 71. 72 y 73 de la Constitución.

Contario a lo resuelto, insistió en que el hecho de que el artículo reclamado no tenga contenido estrictamente tributario, ello no lleva a la inconstitucionalidad de la porción normativa por la que la A quo amparó, ya que en todo caso estamos ante una deficiencia o falta de técnica legislativa que no trasciende al cumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo.

QUINTO. Estudio de los recursos de revisión. Lo conducente en principio es el análisis de los agravios hechos valer por las autoridades recurrentes en contra de la sentencia recurrida, para estar en posibilidad de determinar si fue o no correcto lo resuelto en primera instancia del juicio constitucional.

Es preciso recordar que la Juez de Distrito concedió el amparo a la quejosa al partir de la premisa de que existe criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de que conforme a los artículos 71, 71, 73 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal se advierte que de modo contrario al que ocurre con otras disposiciones normativas, la Ley de Ingresos de la Federación debe

tener un contenido carácter tributario; y que al considerar exógeno y asistemático al contenido establecido para dicha ley, el previsto en la fracción I del artículo reclamado respecto del que no se sobreseyó el juicio de amparo, la misma resultó inconstitucional por establecer obligaciones para los permisionarios en materia energética para conseguir determinados objetivos: generación de condiciones competitivas en el mercado de hidrocarburos y protección al usuario final.

Ahora, para controvertir lo resuelto, como se refirió en el considerando inmediato anterior, los argumentos torales que esgrimieron (unos de manera coincidente, otros no) las autoridades responsables recurrentes, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Presidente de la República, por conducto de quienes comparecieron con su representación, son los siguientes:

- a) El único límite a la Ley de Ingresos de la Federación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74, fracción IV, consiste en establecer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos. Refieren que no es la Constitución la que impone un marco jurídico específico al contenido de la Ley de Ingresos de la Federación, sino la costumbre y la tradición.
- b) De ningún precepto de la Constitución se advierte expresamente que la Ley de Ingresos de la Federación sea de contenido puramente tributario, pues la misma se expide de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario previsto en los artículos 72y 73 constitucionales; así, todas las leyes federales son de igual rango jerárquico, por lo que a

la Ley de Ingresos de la Federación les son aplicables y permisibles las mismas excepciones que al resto de las leyes federales.

- c) Que si existen normas en la Ley de Ingresos a las que no les resulta aplicable el principio de anualidad, no hay motivo para negar la existencia de excepciones al principio de especialidad.
- d) Las obligaciones contenidas en el artículo impugnado por el que la A quo amparó son de carácter formal en materia tributaria (diversas al pago de alguna contribución). Al respecto se aduce que la información proporcionada por los permisionarios consistente en los precios de venta al público, los volúmenes comprados y vendidos, así como su estructura corporativa, forman parte de la contabilidad de los permisionarios misma que puede ser revisada mediante el ejercicio de facultades de comprobación; que la obligación frente a la Comisión Reguladora de Energía de informarle sobre los volúmenes comprados y vendidos de hidrocarburos está íntimamente vinculada con la obligación de los contribuyentes que enajenan combustibles al público en general de llevar contabilidad para efectos fiscales, pues sólo a través de los controles volumétricos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria, puede determinarse la existencia, adquisición y venta de combustible; que la Comisión Reguladora de Energía comparte información con el Servicio de Administración Tributaria, en virtud de un convenio celebrado, del que refirió, su existencia es corroborable en atención a un “*comunicado de prensa*” de la página del propio Servicio en alusión.

- e) La Jueza de Distrito no refirió qué derecho humano fue el que se consideró violado, pese a que para analizar la constitucionalidad de una norma secundaria, es requisito indispensable en el juicio de amparo la afectación real y directa de un derecho fundamental. Refieren las recurrentes que el hecho de que obligaciones administrativas en materia energética estén contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación, no redunde en perjuicio a algún derecho fundamental del cual sea titular de la quejosa.
- f) La A quo varió la litis y concedió el amparo por cuestiones ajenas a las manifestadas en la demanda de amparo. Sobre el punto se señala que en la demanda se planteó una violación al principio de jerarquía normativa y que el asunto se resolvió mediante la realización de un estudio sobre un aspecto material de la regulación normativa, que en nada guarda relación con el problema de la jerarquía de normas, señalando que además esa cuestión tampoco resulta aplicable, pues todas las leyes federales son de igual jerarquía.
- g) El criterio invocado por la Resolutora Primaria no es aplicable al caso en concreto, pues la litis en el precedente del Pleno que invocó, versó sobre un problema de división de poderes al facultar a los Estados y municipios a ampliar las vías de comunicación vehicular paralelas a las federales, por lo que dichas facultades al no tener ninguna relación con los ingresos de la Federación, sí eran elementos exógenos a la Ley de Ingresos.
- h) El hecho de que la fracción I, del artículo reclamado por el que se otorgó el amparo no tenga contenido estrictamente

tributario, no lleva a la inconstitucionalidad de esa porción normativa, ya que en todo caso estamos ante una deficiencia o falta de técnica legislativa que no trasciende al cumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo.

Debe interpretarse que la Ley de Ingresos de la Federación puede referirse a todas las fuentes y mecanismos necesarios para la obtención de todos los ingresos que permitan cubrir el gasto público y no sólo a ingresos tributarios, sino a cualquier otro tipo de ingreso necesario para cubrir el gasto público.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuestión de técnica, procede al estudio de los motivos de disenso en un orden distinto al planteado; motivos que son en parte **infundados** e **inoperantes** en otra, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Es **fundado** pero **inoperante** el **agravio sintetizado en el inciso e)** del presente considerando, en la parte en que se señala que la Juez de Distrito no hizo mención alguna al conceder el amparo del derecho que estimó violado, pues -refieren las autoridades- es requisito indispensable para analizar la constitucionalidad de una norma en el juicio de amparo que ésta incida en un derecho fundamental de la parte quejosa.

La calificación anterior atiende a que en efecto, como lo sostienen las recurrentes, **no se especifica en la sentencia recurrida qué derecho es el que se estima vulnerado; sin embargo**, no debe pasar inadvertido que de un análisis íntegro tanto de la demanda de amparo como de la sentencia dictada por la Juez de Distrito del

conocimiento, sí se advierte que, al menos en parte, **la litis del asunto versó sobre** la violación al derecho a la **legalidad y seguridad jurídica** de la quejosa, pues el motivo en que se basó el otorgamiento del amparo tiene que ver con la estimación de que el artículo reclamado por el que no se sobreseyó en el juicio constitucional, al establecer obligaciones referentes a una materia ajena a la tributaria, desatiende los límites materiales que la propia Constitución impone a la Ley de Ingresos de la Federación en los artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, de la Carta Magna.

Así las cosas, si bien no refirió expresamente la Juez A Quo que los derechos fundamentales que consideró vulnerados eran los de **legalidad** y de **seguridad jurídica**, para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello se desprende del propio estudio que realizó de conformidad con lo efectivamente planteado en la demanda de amparo; de ahí lo **inoperante** del agravio.

En efecto, el vicio jurídico ínsito en los pronunciamientos de la sentencia recurrida atañe a una **indebida fundamentación del acto legislativo reclamado, por lo que hace a la específica porción normativa respecto de la que la A quo otorgó el amparo**, y esto es así porque lo determinado sustancialmente es, que respecto de la emisión de ésta -al incluirla en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete- no se actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión, puesto que restringe las facultades legislativas de éste para que en tal ordenamiento se constriña a prever regulaciones en materia tributaria.

Se precisa que, desde la séptima época fue definida en tales términos la fundamentación de los actos legislativos, por el propio

Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, **en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación)**, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”²¹

Al respecto, no está de más puntualizar que el derecho humano a la **legalidad** y a la **seguridad jurídica** en referencia a los actos legislativos, implica que toda persona tenga certeza de que tales ordenamientos sean resultado de un procedimiento formal y **materialmente** válido, esto es, aquel en el que se respeten tanto los principios y las formalidades previstos en la Constitución y en los ordenamientos que lo regulan, así como **el contenido** de las disposiciones que se emitan, **en caso de que éste se encuentre determinado y acotado de alguna forma**, pues ello, se insiste, se

²¹ **Localización:** Séptima Época. Registro: 232351. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 181-186, Primera Parte. Materia(s): Constitucional, Común. Página: 239. **Precedentes:** Volumen 77, página 19. Amparo en revisión 6731/68. Lechera Guadalajara, S.A. 6 de mayo de 1975. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez. Volumen 78, página 69. Amparo en revisión 3812/70. Inmobiliaria Cali, S.A. y coagraviados (acumulados). 24 de junio de 1975. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Volúmenes 139-144, página 133. Amparo en revisión 5983/79. Francisco Breña Garduño y coagraviados. 23 de septiembre de 1980. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volúmenes 157-162, página 150. Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de quince votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Volúmenes 181-186, página 65. Amparo en revisión 8993/82. Lucrecia Banda Luna. 22 de mayo de 1984. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

relaciona con la **debida fundamentación** de esa previsión legislativa.

No es óbice para considerar lo anterior, que la quejosa no se haya referido al derecho humano a la legalidad, y que sus referencias o reclamos fueran en torno a inseguridad jurídica o a la violación al principio de jerarquía normativa, pues en todo caso, es claro que si conforme al numeral 76 de la Ley de Amparo, el órgano de control constitucional puede examinar en su conjunto los conceptos de violación, los agravios y los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda, y debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, es inconcuso que en concordancia con todo ello, del mismo modo puede definir cuál es la garantía o el derecho humano que en su caso se estiman violados en cada asunto.

Por otro lado, resulta **infundado el agravio glosado bajo inciso f)** del presente apartado considerativo, en el que se señala que la Juez de Distrito varió la litis sometida a su consideración, pues a juicio de la autoridad en cuya representación se recurre, Presidente de la República, lo efectivamente planteado sólo fue una violación al principio de jerarquía de normas, consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, y al fallarse el asunto por la A quo se resolvió declarar inconstitucionales los artículos 25, fracción I y Décimo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, por un aspecto que refiere no fue planteado en la demanda de amparo.

Sobre el particular, no asiste la razón a la recurrente, pues aunque es cierto que en repetidas ocasiones en la demanda de

amparo se hace referencia a una violación al artículo 133 constitucional, no menos cierto es que ello en todo caso es un planteamiento adicional al diverso que substancialmente se refiere a una vulneración al derecho a la legalidad y seguridad jurídica.

Con independencia de lo expuesto al identificarse en supralíneas la violación constitucional con que se relacionan las ponderaciones de la sentencia de amparo, se tiene que al formular el motivo de disenso en alusión, la autoridad recurrente considera los planteamientos referentes al artículo 133 constitucional de forma aislada; sin embargo, de análisis integral de la demanda de amparo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la quejosa estimó vulnerado el citado principio de jerarquía normativa, en el entendido de que al contener la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, disposiciones ajenas a la materia tributaria (que incidieron en su esfera jurídica), dicha legislación secundaria resultó contraria al parámetro de su alcance definido en el texto constitucional, pues pese a que en la Carta Magna- jerárquicamente superior- se establece un límite material respecto al contenido de la propia Ley de Ingresos de la Federación, ello se inobservó por el Congreso de la Unión, lo que finalmente redundó -como puso de relieve esta Primera Sala- en una afectación a su derecho a la legalidad y seguridad jurídica.

Así, es claro que por un lado, debe considerarse que **la A quo no varió la litis del asunto**, pues por el contrario, se sujetó a la misma al sostener, de manera adecuada, que conforme a los criterios que citó del Pleno y de la Primera Sala de este Alto Tribunal, debe considerarse que la Constitución Federal, en sus artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, sí establece límites materiales en cuanto al contenido (tributario) de la Ley de Ingresos de la Federación, y que el artículo

reclamado (por el que no se sobreseyó en el juicio) al establecer obligaciones en materia energética para los permisionarios (como la quejosa), deviene inconstitucional por ser una disposición ajena a la materia que constitucionalmente está determinada para la Ley de Ingresos de la Federación, pues esa circunstancia sí le fue planteada en la demanda de amparo.

Relacionado con lo que se expone, se tiene que es **infundado el agravio sintetizado en el inciso a), así como parte del agravio glosado en el inciso b)**, de este considerando, en los que refieren las autoridades recurrentes que el único límite impuesto por la Constitución Federal a la Ley de Ingresos de la Federación, es el de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, así como que no hay en la Carta Magna disposición expresa acerca de que la materia de la referida ley se limita a la tributaria.

Para sostener la calificación anterior, se traen a colación las consideraciones sustentadas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, como correctamente también lo hizo la Jueza de Distrito.

El Pleno de este Máximo Tribunal refirió que el proceso legislativo para la creación de normas federales, está contenido principalmente en los artículos 71 y 72 constitucionales, dispositivos que aplican para la creación, en general y sin distingo, de cualquier norma, ya sea que se trate de una reglamentaria de un artículo constitucional, de una norma ordinaria, de una norma “marco”, etcétera.

Sostuvo que, dichas normas deben concatenarse con el artículo 135 constitucional, si la norma por producir se trata de una de rango constitucional; pero no es el caso por ahora abordar o analizar la producción de normas constitucionales, sino la de normas federales ordinarias.

Esas disposiciones, tratándose de algunas materias en específico, deben concatenarse con otras, también establecidas en la propia Constitución.

Ahora bien, como el objeto de estudio en el caso es la Ley de Ingresos de la Federación, debe acudirse también a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna, de tenor:

(Texto vigente)

“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE JULIO DE 2004)

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.”.

El Pleno de este Alto Tribunal advirtió que lo que señalan las normas en comento, es claro que tratándose de la Ley de Ingresos de la Federación, el Poder Reformador previó un régimen especial en la propia sede constitucional, que es imperativo observar por el legislador, como poder constituido que es. Concluyó que este régimen especial puede entenderse conformado por:

- a) Normas procedimentales particulares;
- b) Un contenido normativo específico;
- c) Un ámbito temporal de vigencia ordinario.

Rubros que a su vez pueden explicarse de la siguiente manera:

A. Normas procedimentales particulares. En lo que atañe a este rubro, señaló que para el caso de la Ley de Ingresos de la Federación se prevé:

- (I) La iniciativa de ley correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal; mientras que en la generalidad de los casos, no hay previsión específica de que tenga que ser cierto sujeto en particular quien ponga en marcha el procedimiento legislativo, siempre que sea uno de sujetos facultados para presentar iniciativas.
- (II) Se impone una obligación temporal específica para su presentación, misma que puede ser, ya sea el ocho de septiembre o el quince de noviembre de cada año, aun cuando se prevé la posibilidad de su ampliación; mientras que para la generalidad de las leyes, las

iniciativas de las que provengan pueden ser presentadas en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión.

(III) Se impone que necesariamente debe ser Cámara de origen la de Diputados, mientras que en los otros casos, la propia Constitución dispone que el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

(IV) Por su propia naturaleza, se impone el análisis y discusión conjunta o relacionada de esta norma que el diverso acto del legislativo consistente en el Presupuesto de Egresos; mientras que tratándose de cualquier otra norma, el análisis conjunto o relacionado de la misma con otras disposiciones, es una cuestión de conveniencia u otra, pero no de necesidad.

B. Un contenido normativo específico. Según informa el propio artículo 74 constitucional, el Pleno determinó que el contenido de dicha legislación debe:

(I) **Ser de un contenido tributarista, entendiendo por este que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal; o en su caso que tenga una vinculación estrecha con lo relativo a los ingresos que obtendrá la Federación para solventar lo previsto en el Presupuesto de Egresos.**

(II) Dicho contenido debe ser proporcional y correlativo a lo diverso acordado o previsto en el Presupuesto de Egresos.

Mientras que, por regla general, el contenido de los ordenamientos no está taxativamente limitado o circunscrito por la propia Constitución.

C. Ámbito temporal de vigencia ordinario. Refirió el Pleno de este Alto Tribunal que, por lo general y a diferencia de otros ordenamientos, la Ley de Ingresos de la Federación tiene una vigencia anual, pues por su propio contenido, está destinada únicamente a prever de dónde se proveerá la Federación de los ingresos que le sean necesarios para cubrir un determinado presupuesto de egresos que regirá durante una anualidad. Esto es, la anualidad del Presupuesto de Egresos, con el que está indisolublemente vinculada la Ley de Ingresos, le imprime a esta también esa característica anualidad.

Se indicó que no se soslaya la posibilidad de que puedan existir en dicho ordenamiento disposiciones que, por su propio contenido, aun cuando son de carácter preponderantemente tributarista, pueden configurarse como normas exentas de esta anualidad, tal como se ha reconocido en algunos precedentes.

Se sostuvo que todas esas distinciones y características no son fortuitas, sino que obedecen tanto a razones históricas como teleológicas, así como de funcionalidad.

Por lo anterior, concluyó el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que mientras que la Constitución no regula qué

tipo de normas o cuál debe ser el contenido específico de la generalidad de los ordenamientos, ni prevé particulares reglas procedimentales para su creación, **en propia sede constitucional sí se establecen reglas especiales para el caso de la Ley de Ingresos de la Federación.**

Con motivo de ello, añadió que reiterada y tradicionalmente se ha sostenido en criterios jurisdiccionales que el hecho de que una norma no sea acorde al contenido o al título del ordenamiento jurídico que la contiene, no conduce, indefectiblemente, a su inconstitucionalidad, pues ello no deja de ser una cuestión de técnica legislativa deficiente.

Sin embargo, finalmente el Pleno refirió que si es la propia Constitución la que impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la ley en comento, es de concluirse que, si esos imperativos son soslayados por el legislador, la inclusión en dicho ordenamiento de elementos exógenos y asistemáticos, convierte a estos en elementos inconstitucionales; lo cual, se insiste no pasaría de ser una cuestión de defectuosa técnica legislativa en otros casos.

Así, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la referida acción de inconstitucionalidad, hizo una interpretación directa del artículo 74 constitucional, en su fracción IV, que aunque tuvo variaciones del año dos mil tres a la fecha, en lo que interesa sigue manteniendo en esencia el mismo contenido.

A partir del ejercicio interpretativo realizado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, –que resulta vinculante para esta Primera Sala– es que se califican como **infundados** los

argumentos de disenso en estudio, pues contrario a lo que esgrimen las autoridades recurrentes, **sí existe un límite respecto del contenido que debe revestir la Ley de Ingresos de la Federación**, mismo que a pesar de no consagrarse de forma expresa en el texto constitucional, sí se puede desprender del mismo artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna, que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de *“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.”*

Al hablar la Constitución Federal de la *“aprobación de las contribuciones”* necesariamente hace referencia a la Ley de Ingresos de la Federación, pues para que el Estado pueda proyectar con mayor precisión las erogaciones que hará en el ejercicio correspondiente, primero es necesario que cuente con un estimado de los ingresos que recibirá para cubrir los gastos referidos, el cual se contiene en la Ley de mérito.

Entonces, en caso de que el legislador pretenda regular **sustantivamente derechos y obligaciones** de los particulares en materia de ingresos, **como límite se tiene necesariamente la materia tributaria**, pues la materia de esa legislación conforme a la propia Carta Magna es definir un estimado de las percepciones del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente.

De tal modo, no les asiste la razón a las autoridades recurrentes, pues jurisprudencialmente, conforme al criterio Plenario de este Alto Tribunal, **sí existe un límite (tributario) a la materia sobre la que debe versar la Ley de Ingresos de la Federación**, sin que sea

necesario para ello que exista una disposición expresa en la Constitución Federal que así lo señale, pues de la interpretación – vinculatoria para esta Primera Sala- del texto constitucional del Máximo Órgano Jurisdiccional de la Nación es en el sentido de que sí se establece este límite. Además, cabe precisar que las autoridades al señalar que *“el único límite que se prevé para la Ley de Ingresos es que establezca las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”* **confunden el marco normativo constitucional establecido para la Ley de Ingresos con el propósito de la Ley.**

En esa medida, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, así como la jurisprudencia sí resulte aplicable al presente caso, pues se establecieron parámetros de regularidad constitucional respecto de la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación, ordenamiento al cual pertenece el precepto reclamado en la demanda de amparo por el que en primera instancia se otorgó la protección constitucional, lo que dio origen al presente recurso; criterio cuya aplicación no solo es factible sino obligatoria, de conformidad con lo previsto por los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, así como el diverso 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia derivada de sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, es decir, de aquéllas cuya parte considerativa se aprobó por cuando menos ocho votos, es de carácter obligatorio para las Salas de este Alto Tribunal, así como para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y de la Ciudad de México, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Se precisa que si bien esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 450/2013, 841/2013, 480/2013, 501/2013 y 543/2014 se pronunció en el sentido de que la Ley de Ingresos de la Federación no está limitada a ser un mero catálogo informativo de contribuciones, porque también puede regular aspectos sustantivos que trasciendan a la determinación de impuestos, lo cierto es que tal pronunciamiento se realizó bajo la premisa de que el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación debe tener el carácter de tributarista -que se legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal o, en su caso, que tenga una vinculación estrecha con lo relativo a los ingresos que obtendrá la Federación-.

Para corroborar tal aserto, es oportuno referirse a la parte conducente de la sentencia con la cual se resolvió el amparo en revisión 841/2010:²²

“En efecto deviene infundado el argumento de la quejosa en el cual señala que el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación debería ser ‘informativo de las contribuciones que el erario federal deba recaudar’ y que, por ende, el numeral 22 reclamado sería inconstitucional puesto que estaría regulando elementos tributarios concernientes a la materia fiscal.

Cabe señalar que la quejosa —tal y como se hizo referencia con anterioridad— basó su planteamiento inicial en la tesis jurisprudencial P./J. 80/2003 de rubro ‘LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN DICHOS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL’. No obstante, aunado a que la referida tesis no resulta exactamente aplicable al presente caso —pues, en efecto, lo establecido en el artículo 22 reclamado no sería ajeno a la naturaleza propia de la Ley de Ingresos de la Federación— debe

²² En sesión de doce de enero de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

advertirse la peculiar manera en que la sociedad recurrente aprecia el aspecto relativo al supuesto contenido 'informativo' de la Ley de Ingresos de la Federación, mismo que también se desprendería —según estimó— del artículo 74 constitucional.

*Como se adelantó, el argumento de mérito es infundado, en la medida en la que ningún precepto de la Constitución prevé que la Ley de Ingresos de la Federación deba tener sólo un carácter —ni la jurisprudencia en cita le atribuye esa cualidad—; **por el contrario, los juicios que han llegado a realizarse sobre el particular, permiten sostener únicamente que la Ley de Ingresos debe tener un contenido normativo específico, que debe ser tributarista, es decir, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal** —lo cual sí acontece en la especie, según se ha precisado con antelación—.*

Consecuentemente, los argumentos de la impetrante de garantías deben ser calificados como infundados, tomando en cuenta que la Constitución no dispone que la Ley de Ingresos debe limitarse materialmente, a fin de que únicamente contemple una serie de datos e informes sobre las contribuciones que se deban recaudar; y que, en todo caso, el contenido del artículo 22, tercer párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, regula un aspecto sustantivo fiscal, que puede válidamente contemplarse en una Ley de Ingresos, sino que además se trata de una disposición de trascendencia en la determinación del impuesto sobre la renta, por lo que es de las que propiamente forman parte de su substancia ordinaria.

De la transcripción que precede, se advierte que el argumento que se resolvió fue si la Ley de Ingresos de la Federación sólo debe limitarse a un aspecto informativo, es decir, únicamente contemplar datos e informes de las contribuciones que deben recaudarse, o si por el contrario, también puede regular aspectos fiscales de carácter sustantivo.

En relación con ese punto, se determinó que los aspectos de carácter **sustantivo** -relacionados con la determinación de las contribuciones- sí pueden regularse en la Ley de Ingresos de la Federación.

Además, se estimó que lo pronunciamientos realizados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación -incluida la jurisprudencia P./J. 80/2003, de rubro *“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN DICHOS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL”*, permiten sostener que la Ley de Ingresos de la Federación debe tener un contenido normativo específico, el que debe ser de carácter tributarista.

Lo anterior también se corrobora del contenido de la jurisprudencia 1a./J. 1/2017 (10a.), que tuvo su origen en los amparos en revisión que invoca la recurrente y cuyos texto y rubro se transcriben:

“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. NO POSEEN UN CONTENIDO MERAMENTE INFORMATIVO, SINO QUE PUEDEN REGULAR ASPECTOS NORMATIVOS TRIBUTARIOS. *Ningún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Ley de Ingresos de la Federación deba tener sólo un carácter; por el contrario, los juicios que han llegado a realizarse sobre el particular permiten sostener que la Ley de Ingresos debe tener un contenido normativo específico, como lo es legislar sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal. En efecto, la Constitución no dispone que la Ley de Ingresos debe limitarse materialmente, a fin de contemplar sólo una serie de datos e informes sobre las contribuciones que deban recaudarse, razón por la que las Leyes de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate, pueden regular aspectos*

sustantivos fiscales de trascendencia en la determinación de los impuestos. Por ende, resulta incorrecto afirmar que el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación, es decir, la materia a la que podría ceñirse desde el punto de vista constitucional, tendría que ser únicamente informativa de las contribuciones que el erario federal deba recaudar y que no puede regular elementos tributarios concernientes a la materia fiscal."²³

En consecuencia, se advierte que, contrario al correlativo argumento que se analiza, los pronunciamientos que ha realizado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno o a través de esta Primera Sala, respecto del contenido que debe tener la Ley de Ingresos de la Federación, permiten afirmar que debe tener un carácter tributarista, entendido éste como que se legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal o, en su caso, que tenga una vinculación estrecha con lo relativo a los ingresos que obtendrá la Federación para solventar el Presupuesto de Egresos, por lo que si bien es cierto que la legislación reclamada pueda tener igual rango jerárquico a las demás leyes federales, es falso que le sean aplicables y permisibles las demás cuestiones que al resto de leyes federales.

Ahora bien, una vez que se ha hecho alusión al **criterio del Pleno** así como a los de esta Primera Sala invocados en la sentencia recurrida y en la presente ejecutoria, es oportuno dar contestación al **agravio sintetizado en el inciso g)** de este considerando de la presente ejecutoria, en el que se afirma respecto al primero de ellos **que no resulta aplicable** al caso que nos ocupa, al insistirse por las recurrentes en que al resolver la acción de inconstitucionalidad, se decidió sobre una cuestión de invasión de competencias.

²³ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, Página: 160, Registro: 2013367.

Al respecto, aunque les asiste la razón a las recurrentes en lo referente a la Litis concreta de la referida acción inconstitucionalidad y su acumulada, pues efectivamente, se resolvió que no se incluía en la esfera de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación, permitir en la Ley de Ingresos a los Estados y Municipios para construir, ampliar o explotar carreteras federales, pues para ello se necesitaba un convenio de colaboración, en tanto que en su ausencia, existía una invasión de competencias; ese argumento de agravio **es infundado** pues no puede soslayarse que, de la ejecutoria de mérito, se advierte que en el séptimo considerando el Pleno realizó un estudio independiente referente a otro vicio de constitucionalidad del que adolecieron las normas declaradas inconstitucionales, vicio que consistió en que eran exógenas a la materia tributaria, propia de la Ley de Ingresos de la Federación.

En otro orden de ideas, resulta **inoperante el argumento glosado bajo inciso c)** en líneas anteriores de este apartado considerativo, en el que se señala que si existen excepciones en la Ley de Ingresos de la Federación al principio de anualidad, no debe haber obstáculo alguno para que también las existan al principio de especialidad. La calificación referida atiende a lo inacabado del argumento, pues para estar en posibilidad de estudiarlo, las recurrentes debieron esbozar argumentos lógico jurídicos para demostrar su dicho, es decir, por lo menos, cuáles eran esas excepciones al principio de anualidad y por qué los motivos que les dieron origen resultan aplicables al principio de especialidad; de otra forma, lo expresado se configura como una afirmación dogmática sin sustento alguno.

Por otro lado, es **infundado lo referido en el agravio que se sintetizó como d)** en este mismo considerando, relativo a que las obligaciones establecidas en el artículo por el que la A quo otorgó el amparo son de orden formal en materia fiscal, por lo que es correcta su inclusión en la Ley de Ingresos de la Federación.

En la especie, la normas que se tilda de inconstitucional es del tenor siguiente:

“Artículo 25. *En adición a las obligaciones establecidas en el artículo 84 de la Ley de Hidrocarburos, los titulares de permisos de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano, tendrán las siguientes obligaciones:*

I. Reportar a la Comisión Reguladora de Energía:

a) Los precios de venta al público de los productos mencionados, así como los precios de venta de los distribuidores de gas licuado de petróleo y de propano, cada vez que se modifiquen, sin que exceda de sesenta minutos antes de la aplicación de dichos precios.

b) Diariamente la información sobre volúmenes comprados y vendidos.

c) Anualmente, a más tardar el 31 de enero de cada año, un informe de su estructura corporativa y de capital que contenga la descripción de la estructura del capital social, identificando la participación de cada socio o accionista, directo e indirecto, y de las personas o grupo de personas que tienen el control de la sociedad; los derechos inherentes a la participación en la estructura de capital; así como la descripción de la participación en otras sociedades, que contenga su objeto social, las actividades que estas terceras realizan y las concesiones y permisos otorgados por el Gobierno Federal de los que sean titulares y que guarden relación con la actividad de los permisionarios. En el caso de que no haya cambios respecto del último informe presentado, en sustitución del mismo, se deberá presentar un aviso manifestando tal situación.

Para efectos del párrafo anterior, se entiende por control de la sociedad y por grupo de personas, lo dispuesto en el artículo 2, fracciones III y IX, respectivamente, de la Ley del Mercado de Valores.

La información a que se refiere esta fracción se presentará bajo protesta de decir verdad, en los formatos y medios que para tales efectos establezca la Comisión Reguladora de Energía. Los permisionarios que incumplan con la entrega de la información antes señalada o la presenten incompleta o con errores serán acreedores a las sanciones aplicables, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos.”

Como se desprende de la lectura de la misma disposición legal, se imponen diversas obligaciones en materia energética a los titulares de permisos de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano, consistentes en rendir diversos informes a la Comisión Reguladora de Energía sobre: a) precios de venta al público y a distribuidores de los diversos combustibles; b) los volúmenes vendidos y comprados de forma diaria; y c) su estructura corporativa y de capital de forma anual.

Cabe precisar que el artículo impugnado se encuentra en el capítulo tercero de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete, titulado, “de las **medidas administrativas en materia energética**” lo que de inicio, pone de relieve que esa disposición no versa estrictamente sobre cuestiones tributarias.

Además de ello, para estar en aptitud de afirmar cabalmente que el contenido de la norma impugnada es exógeno a la materia propia de la Ley de Ingresos de la Federación, es necesario atender al propósito de su creación; por ello, se trae a cuenta la exposición de motivos del proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados por

el Presidente de la República:

“El siguiente paso que se propone, con el que se consolidaría la reforma energética en materia de combustibles fósiles, es la liberalización gradual y ordenada de los precios al público de las gasolinas y el diésel. En la Ley de Hidrocarburos se estableció que ello ocurriera a más tardar en 2018. Dado que se considera que ya están listas las condiciones fiscales y se están fortaleciendo las capacidades de la autoridad reguladora, se propone a esa Soberanía que la liberalización de precios entre en vigor a partir del 1o. de enero de 2017 de forma gradual.

Para garantizar que el adelanto de la liberalización del precio al público de las gasolinas y diésel se dé de manera gradual y ordenada, se propone que el regulador del sector, la Comisión Reguladora de Energía (CRE), con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), determinen el ritmo de la liberalización de los precios para las distintas regiones del país, previendo la plena liberalización de los precios en todas las regiones del país a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

En tanto no sean liberalizados los precios al público de las gasolinas y el diésel en una región, se propone que la SHCP determine los precios máximos al público que se aplicarán en la misma. Dichos precios máximos al público deberán determinarse de manera tal que reflejen los precios internacionales de las referencias del combustible de que se trate y los costos de suministro en la región en cuestión. Con el objetivo de garantizar la plena transparencia en la determinación de los precios máximos al público, la SHCP deberá publicar la metodología que empleará a más tardar el último día de 2016.

*Con el objeto de lograr una adecuada **protección a los consumidores**, se proponen medidas para complementar las facultades de las dos **agencias especializadas en materia de competencia y regulación energética, la COFECE y la CRE**. Se propone que la CRE tenga las herramientas necesarias para monitorear de manera continua los precios al público. Durante 2017 y 2018, cuando la CRE, previa opinión de la COFECE, informe a la*

SHCP que se han presentado aumentos desproporcionados en los precios al público de las gasolinas o el diésel, dicha Secretaría podrá establecer precios máximos al público en aquellas regiones o subregiones en que ello sea necesario, **a efecto de proteger al consumidor.**

En una evolución natural de una regulación que fomente la inversión asegurándose de **proteger a los consumidores**, a partir de 2019, se propone que cuando la COFECE determine que las circunstancias ameriten iniciar un procedimiento para comprobar si hay la suficiente competencia efectiva en alguna región, se faculte a la CRE para que pueda intervenir, mediante una medida precautoria consistente en establecer un precio máximo al público para el combustible en cuestión para un periodo y región determinada, **de tal forma que proteja los intereses de los consumidores.**

Para fortalecer el monitoreo de los organismos públicos, se propone establecer que las empresas tendrán obligaciones de reportar los precios al público cada vez que se modifiquen, así como los volúmenes comprados y vendidos, entre otra información.

Para dar mayor libertad y flexibilidad a las estaciones de servicio para cambiar proveedores cuando las ofertas de combustibles sean coyunturalmente mejores por parte de alguno de los distintos distribuidores, y que de esta manera puedan reflejar más rápidamente esos menores costos en sus precios al público, se hará obligatorio separar la imagen o nombre comercial de las marcas de los suministradores de las gasolinas y el diésel, excepto cuando la estación de servicio sea propiedad de quien realice el suministro de los citados combustibles.

Todas las medidas aquí mencionadas permitirán avanzar en la consolidación de la reforma energética y aprovechar cabalmente las nuevas fuerzas de mercado. **Se dará un impulso definitivo a la apertura completa del mercado de suministro de combustibles para desarrollar un mercado eficiente y con competencia.** Las inversiones que impulsarán estas nuevas condiciones serán un motor fundamental para el crecimiento económico sostenido y sostenible que México tendrá en los años por venir. **Con la medida que se propone, México tendrá la misma**

estructura de mercado que en la mayor parte del mundo. La gran mayoría de los países desarrollados tiene un mercado liberalizado para el precio de los combustibles. También es el caso para varios países de América Latina como Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y Perú.

Por lo anteriormente expuesto, se propone adicionar un Capítulo III a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, para establecer diversas obligaciones de información que deberán cumplir los permisionarios de comercialización, distribución y expendio al público de diversos petrolíferos y en particular, obligaciones de información al público en las estaciones de servicio, así como fortalecer las facultades de la autoridad reguladora del sector energético, mediante el establecimiento de facultades adicionales.

(...)"

Asimismo, la parte conducente del dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es la siguiente:

“Así también, esta Comisión concuerda con la Iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal en la pertinencia de establecer, con el objeto de lograr una adecuada protección a los consumidores, medidas para complementar las facultades de las dos agencias especializadas en materia de competencia y regulación energética, la COFECE y la CRE. De igual modo, se considera conveniente por esta Dictaminadora dotar a la CRE de las herramientas necesarias para monitorear de manera continua los precios al público de las gasolinas y el diésel, entre otros combustibles. No obstante, observa que dichas facultades aluden a diversos combustibles, entre los que se encuentra comprendido el butano, combustible que esta Dictaminadora considera debe de ser excluido, toda vez que no se puede comercializar al público en general, por lo que se considera que respecto de este producto es innecesario aplicar las atribuciones propuestas.

De la misma manera, esta Comisión Legislativa estima adecuada la propuesta contenida en la Iniciativa de mérito

de establecer que los permisionarios de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano tendrán la obligación de reportar, entre otra información, los precios de venta al público de los productos mencionados, cada vez que se modifiquen, así como los volúmenes comprados y vendidos. Sin embargo, debe destacarse que esta Dictaminadora estima que se deben excluir de estas obligaciones a los titulares de permisos de comercialización, ya que éstos no llevan a cabo ventas al público. De igual manera esta Dictaminadora no considera conveniente que los permisionarios a los que se ha hecho mención deban reportar diariamente los precios de adquisición de los productos mencionados, ya que se generaría una carga excesiva de administración.

Por lo que hace a la obligación de reportar los precios de venta al público esta Dictaminadora considera conveniente establecer la obligación a los distribuidores de gas licuado de petróleo y de propano que reporten también sus precios de venta. En cuanto al plazo para que los permisionarios reporten los precios a los que se ha hecho mención, resulta conveniente precisar que dicha obligación deberá cumplirse cada vez que se modifiquen los precios, sin que exceda de sesenta minutos antes de su aplicación.

Por lo que hace a la propuesta de presentación anual de un informe sobre los cambios en la estructura corporativa y de capital a cargo de dichos permisionarios, se estima conveniente precisar que el mismo se debe presentar a más tardar el 31 de enero de cada año, así como que en el caso de que no haya cambios respecto del último informe presentado, en sustitución de dicho informe, se deberá presentar un aviso para manifestar tal situación.

Por lo que hace a las obligaciones propuestas a cargo de los permisionarios de expendio al público en estaciones de servicio, esta Dictaminadora está de acuerdo en que se dé a conocer al público el precio por litro de venta en un lugar prominente, conforme a los lineamientos que establezca la CRE. Sin embargo, se considera conveniente precisar que el precio que se dé a conocer será por litro o por kilogramo, según corresponda al tipo de combustible.

En cuanto a las obligaciones de asignar un nombre comercial propio, independiente de los nombres comerciales y marcas de los suministradores de gasolinas y diésel, así como que los contratos de franquicia y suministro sean independientes, esta Comisión no estima conveniente adoptarlas, ya que pueden desincentivar inversiones entre suministradores y permisionarios de estaciones de servicio e impedir así un sano desarrollo de este mercado.

En cuanto a las facultades propuestas para la CRE se estima conveniente establecer que ésta podrá poner a disposición del público, por medios electrónicos, información agregada por zona, de precios al mayoreo que obtenga la CRE, así como la facultad para dicho órgano de requerir a los titulares de permisos de comercialización, distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano, la información que sea necesaria para un adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Finalmente, debe expresarse que esta Dictaminadora está de acuerdo con la propuesta para que la CRE en las actividades de expendio al público pueda establecer la regulación de precios, cuando la COFECE determine que no existen condiciones de competencia efectiva, así como establecer que cuando la COFECE inicie un procedimiento para comprobar si hay condiciones de competencia efectiva en alguna región, se faculte a la CRE para que pueda intervenir en forma precautoria, regulando provisionalmente los precios para el combustible de que se trate, para un periodo y región determinada, de tal forma que proteja los intereses de los consumidores. No obstante lo anterior, la que Dictamina estima conveniente establecer que respecto de las actividades que conllevan la venta al público de gas licuado de petróleo y propano, la CRE pueda establecer precios máximos cuando la COFECE determine que no existen condiciones de competencia efectiva y que, en forma previa al establecimiento de precios máximos, se otorgue audiencia a los representantes del sector, así como precisar que la regulación de precios máximos se mantendrá únicamente mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

Por lo antes expuesto, esta Comisión propone modificar los artículos 25, 26 y los transitorios Décimo Segundo,

Décimo Tercero y Décimo Cuarto; adicionar un artículo 27, recorriéndose los actuales artículos 27 a 30 para ser 28 a 31; y, eliminar el contenido del transitorio Décimo Quinto pasando el transitorio Décimo Sexto, a ser Décimo Quinto de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, para quedar en los siguientes términos:

[...]”

Por su parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se manifestó lo siguiente:

*“Asimismo, las que Dictaminamos estamos de acuerdo en la pertinencia de establecer **medidas para complementar las facultades de las dos agencias especializadas en materia de competencia y regulación energética, la COFECE y la CRE, con el objeto de lograr una adecuada protección a los consumidores**, como se expone a continuación.*

Consideramos adecuado establecer que los permisionarios de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano tendrán las obligaciones siguientes:

- *Reportar cada vez que se modifiquen los precios de venta al público de los productos mencionados. Los distribuidores de gas licuado de petróleo y propano deberán cumplir con esta obligación respecto de los precios de venta.*
- *Reportar diariamente la información sobre los volúmenes comprados y vendidos.*
- *Presentar un informe anual sobre los cambios en la estructura corporativa y de capital. En el caso de que no haya cambios respecto del último informe presentado, en sustitución de dicho informe, se deberá presentar un aviso para manifestar tal situación.”.*

Fácilmente se aprecia de la exposición de motivos en comento,

que el propósito de establecer las obligaciones de rendir diversos informes a la Comisión Reguladora de Energía fue fortalecer sus atribuciones de vigilancia para promover la competencia económica en el sector energético y proteger a los consumidores, mediante la supervisión de los precios y volúmenes de compra y venta.

De forma general, lo que se pretende es liberar gradualmente los precios de los combustibles hasta que existan condiciones de competencia efectiva, para lograr el crecimiento económico del país en lo que a la materia energética se refiere; de forma específica, lo que se busca es tener la información suficiente sobre los precios de venta y compra, así como los volúmenes de combustibles vendidos diariamente, para tener conocimiento de la situación que guarda en cada momento el mercado energético, y así estar en posibilidad de controlar los precios en caso de que éstos aumenten desproporcionadamente, ello, en beneficio de todos los consumidores.

Así las cosas, no cabe duda de que las obligaciones contenidas en el artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, **no son de contenido tributario**, pues no tienen relación con la obligación de autodeterminarse el importe a pagar por alguna contribución ni con el pago correspondiente, tampoco con los elementos esenciales de tributo alguno, ni con las facultades de comprobación que tiene la autoridad fiscal, como **tampoco se vincula con obligaciones sustantivas en materia tributaria, sino que se desenvuelven dentro de cuestiones de competencia económica y de regulación administrativa del sector energético.**

Se precisa que no se advierte del proceso legislativo en comento, ni de la propia norma reclamada por la que la A quo amparó,

que la información que debe enviarse a los órganos reguladores del sector energético tenga relación alguna con la determinación o fiscalización de obligaciones sustantivas de carácter tributario.

En efecto, la información que deben enviar los permisionarios está relacionada con la regulación del sector energético y con el monitoreo de condiciones de competencia efectiva en el mercado respectivo, pues pretender brindar a los órganos competentes, los elementos para el monitoreo de precios al público con motivo de la liberalización de los precios de los combustibles.

Lo anterior se refuerza si se analizan los informes que están obligados a presentar los permisionarios:

- a) **Los precios de venta cada vez que se modifiquen y los volúmenes diarios comprados y vendidos.** Al ser la Comisión Reguladora de Energía la encargada de promover la competencia económica y la protección al consumidor en el sector energético, se busca con las atribuciones otorgadas en los artículos impugnados, que tenga un conocimiento de la situación que guarda el mercado nacional en materia energética, para lo cual es indispensable tener una noción de la oferta y demanda que existe en el país, noción que se obtiene del conocimiento de los precios de venta (oferta) y de las cantidades que se venden a dichos precios tanto al público como a los permisionarios por parte de los proveedores (demanda) y en caso de detectar anomalías, hacer lo conducente para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda establecer un precio máximo como medida cautelar.

b) El informe de su estructura corporativa y de capital.

Aunque la exposición de motivos no lo refiere expresamente, de la lógica que sigue a la esfera de competencias de la Comisión Reguladora de Energía (promoción de la competencia económica y protección al consumidor), se deduce que se pretende tener la información sobre las personas que participan en el sector y del dinero que aportan, para estar en posibilidad de detectar concentraciones de capital que puedan llegar a encarecer los precios en perjuicio de los consumidores del país.

No es óbice para ello que existan contribuciones que, para su determinación, empleen datos como los volúmenes y precios de los combustibles que se enajenan al público, pues como lo señalan las propias recurrentes, la obligación de registrar y remitir a la autoridad fiscal tal información se encuentra regulada por un ordenamiento diverso, como lo es el Código Fiscal de la Federación, específicamente su artículo 28, fracción I, que prevé:

“Artículo 28. Las personas que de acuerdo con las disposiciones fiscales estén obligadas a llevar contabilidad, estarán a lo siguiente:

I. La contabilidad, para efectos fiscales, se integra por los libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la que acredite sus ingresos y deducciones, y la que obliguen otras leyes; en el Reglamento de este Código se establecerá la

documentación e información con la que se deberá dar cumplimiento a esta fracción, y los elementos adicionales que integran la contabilidad.

Tratándose de personas que enajenen gasolina, diésel, gas natural para combustión automotriz o gas licuado de petróleo para combustión automotriz, en establecimientos abiertos al público en general, deberán contar con los equipos y programas informáticos para llevar los controles volumétricos. Se entiende por controles volumétricos, los registros de volumen que se utilizan para determinar la existencia, adquisición y venta de combustible, mismos que formarán parte de la contabilidad del contribuyente.

Los equipos y programas informáticos para llevar los controles volumétricos serán aquellos que autorice para tal efecto el Servicio de Administración Tributaria, los cuales deberán mantenerse en operación en todo momento.”.

En efecto, el precepto transcrito establece que será parte de la contabilidad -de quienes enajenen gasolina, diésel, gas natural para combustión automotriz o gas licuado de petróleo para combustión automotriz, en establecimientos abiertos al público en general- los registros de volumen que se utilizan para determinar la existencia, adquisición y venta de combustible, así como que, los equipos y programas informáticos para llevar los controles volumétricos serán aquellos que autorice para tal efecto el Servicio de Administración Tributaria.

De lo expuesto se advierte que, la información, los equipos y los programas informáticos para llevar los controles volumétricos que se emplean para efectos fiscales son diversos, requieren de una autorización específica del Servicio de Administración Tributaria y la obligación para los contribuyentes de contar con ellos se había establecido con anterioridad a la emisión de las normas reclamadas.

En ese orden de ideas, se aprecia que las bases de datos de la Comisión Reguladora de Energía y del Servicio de Administración Tributaria son distintas, así como también lo es la obligación de remitir la información a cada una de esas bases, pues la primera tiene un carácter meramente regulatorio del sector energético, mientras que la segunda tiene una naturaleza fiscal y recaudatoria.

De hecho, **tales consideraciones se corroboran con los propios argumentos que aduce en su recurso el Presidente de la República.**

Efectivamente, tal autoridad recurrente aduce que la Comisión Reguladora de Energía y el Servicio de Administración Tributaria *“firmaron un convenio para poder intercambiar información”*.

Según se menciona, conforme a tal acuerdo, la Comisión Reguladora de Energía remite la información relacionada con los permisos respecto de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como los datos de transacciones que se efectúen a lo largo de toda la cadena de importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de los combustibles. Se aduce que, por su parte, el Servicio de Administración Tributaria proporciona la información de los padrones que administra respecto de contribuyentes que enajenan combustibles o realizan actividades reguladas por la comisión, así como pedimentos de importación y exportación de combustibles.

Lo así argüido, reafirma que se trata de información y bases de datos distintas pues fue necesario pactar un convenio de intercambio de información, con posterioridad a la expedición de las normas

reclamadas, para que fuese posible que ambos entes compartieran la data contenida en aquéllos.

Ese aspecto pone en evidencia que la información que los permisionarios deben remitir a la Comisión Reguladora de Energía con fundamento en los artículos reclamados, no tiene alguna finalidad de carácter tributaria, sino meramente administrativa y reguladora del sector energético; tan es así, que para efectos de que el Servicio de Administración Tributaria pueda realizar un “cruce” entre sus bases de datos y las de la comisión de referencia, se requirió, *ex post*, de un convenio de intercambio de información.

Se informa que algunas de las consideraciones anteriores, fueron sustentadas por mayoría de tres votos, por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al fallar en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, el **amparo en revisión 1283/2017**, bajo la ponencia del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, con los votos en contra de los señores ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek y son compartidas por esta Sala al fallar el presente asunto.

De tal modo, para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que la disposición impugnada es ajena a la materia sobre la que debe versar la Ley de Ingresos de la Federación y, por consiguiente, no les asiste la razón a las autoridades cuando afirman que los informes que deben prestar los permisionarios son obligaciones formales en materia tributaria, ya que -a su juicio- están estrechamente relacionadas con los impuestos que deben pagar los permisionarios, pues como se evidenció, lo que se busca es promover el crecimiento de la economía mexicana en el sector energético y proteger a los consumidores del país mediante el control

de precios en caso de ser necesario.

Además, se insiste, los informes a que se refiere el artículo impugnado sobre el que versa la litis ante esta instancia, se remiten a la Comisión Reguladora de Energía, que se creó con el fin de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios; no así al Servicio de Administración Tributaria, autoridad que tiene a su cargo la recaudación del Estado y quien puede ejercer facultades de comprobación.

En otro orden de ideas, resulta **infundado el agravio sintetizado en el inciso h)**, en líneas precedentes, en el que se afirma que la falta de contenido estrictamente tributario del artículo reclamado materia de esta revisión, configura como una deficiente técnica legislativa, sin que necesariamente sea inconstitucional.

Lo anterior es así, pues como ya quedó demostrado en líneas anteriores, al establecer la Constitución límites específicos para dicha ley en cuanto a la materia sobre la que debe versar, la existencia de elementos exógenos a la materia tributaria necesariamente trae como consecuencia su inconstitucionalidad.

Sirve de apoyo a lo así resuelto, la referida jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 80/2003²⁴, de rubro y texto:

“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA

²⁴ Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVIII, Diciembre de 2003; Pág. 533.

INCLUSIÓN EN DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL. De la interpretación sistemática de los artículos 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Poder Reformador previó un régimen especial respecto de la expedición de las Leyes de Ingresos de la Federación, el cual está conformado por: A) Normas procedimentales particulares que se traducen en: a) La iniciativa correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal, mientras que en la generalidad de las leyes puede hacerlo cualquier persona con facultades para ello; b) La presentación de la mencionada iniciativa debe ser el 15 de noviembre o el 15 de diciembre de cada año, aun cuando exista la posibilidad de ampliación de ese plazo, en tanto que en la generalidad de las leyes la presentación de sus iniciativas puede ser en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión; c) Necesariamente debe ser Cámara de Origen la de Diputados, mientras que en otro tipo de leyes el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; d) El análisis y discusión de la Ley de Ingresos debe ser conjuntamente con el diverso acto del legislativo consistente en el presupuesto de egresos, mientras que cuando se trata de cualquier otra norma, su análisis conjunto o relacionado con otras disposiciones es una cuestión de conveniencia, pero no necesaria. B) Contenido normativo específico, que debe ser: a) Tributarista, esto es, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y b) Proporcional y correlativo a lo previsto en el presupuesto de egresos, mientras que, por regla general, el contenido de los demás ordenamientos no está taxativamente limitado; y C) Ámbito temporal de vigencia que, por regla general y a diferencia de otros ordenamientos, es anual, sin perjuicio de que puedan existir en dicha ley disposiciones exentas de esa anualidad. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el hecho de que una norma no sea acorde con el contenido o con el título del ordenamiento jurídico que la contiene, no conduce, indefectiblemente, a su inconstitucionalidad, pues ello no deja de ser una cuestión de técnica legislativa deficiente, sin embargo, si la propia Constitución Federal impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la Ley de Ingresos de la Federación, se

concluye que si aquél es alterado por el legislador y se incluyen en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales.”.

En otro aspecto, es **inoperante el argumento sintetizado en el inciso f)**, de líneas precedentes, relativo a que no es aplicable al caso el principio de jerarquía de normas. Lo anterior pues como se refirió con anterioridad, en esencia el asunto que nos ocupa se refiere a la vulneración que el quejoso resintió en su derecho a la legalidad y seguridad jurídica, por indebida fundamentación de las disposiciones jurídicas específicas, respecto de las que giran los pronunciamientos de esta Primera Sala y no como tal una violación directa al artículo 133 constitucional.

Por otra parte, es **inoperante el argumento de agravio sintetizado bajo inciso i)**, de líneas precedentes de este propio apartado considerativo, en el sentido de que debe interpretarse que la Ley de Ingresos de la Federación puede referirse a todas las fuentes y mecanismos necesarios para la obtención de todos los ingresos que permitan cubrir el gasto público y no sólo a ingresos tributarios, sino a cualquier otro tipo de ingreso necesario para cubrir el gasto público, así como el diverso consistente en que las normas reclamadas no violan el principio de seguridad jurídica.

Ello se estima así, porque la sentencia recurrida no concedió el amparo con base en consideraciones relacionadas con el tipo de ingresos -tributarios o no tributarios-. De ahí la inoperancia anunciada.

En ese orden de ideas, los correlativos argumentos de la recurrente son inoperantes, al partir de una premisa inexacta y combatir consideraciones no contenidas en el fallo impugnado.

Son aplicables las jurisprudencias 2a./J. 108/2012 (10a.) y 3a./J. 16/91 de la Segunda Sala y la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, cuyos rubros y textos que se transcriben:

“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. *Los agravios cuya construcción parte de una premisa falsa son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.”.*²⁵

“AGRAVIOS EN LA REVISION. SON INOPERANTES CUANDO SE DIRIGEN A COMBATIR CONSIDERACIONES LEGALES QUE NO SE FORMULARON EN LA SENTENCIA RECURRIDA. *Cuando lo que se ataca, mediante los agravios expresados, constituyen aspectos que no fueron abordados en la sentencia recurrida para sobreseer en el juicio, otorgar o negar la protección constitucional, deben desestimarse tales agravios por inoperantes puesto que no se desvirtúa la legalidad del fallo a revisión; a menos de que sea el quejoso quien recurre la sentencia y se esté en alguna de las hipótesis del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en cuyo caso deberá suplirse la deficiencia de la queja.”.*²⁶

En concordancia con lo antes considerado, se precisa que, **por lo demás, es infundado el agravio que se glosó bajo inciso e)**, en el presente considerando de esta propia ejecutoria, pues debe desestimarse el planteamiento de las autoridades en cuya representación se recurre, acerca de que el hecho de que se prevean obligaciones administrativas en materia energética en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete,

²⁵ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, Página: 1326, Registro: 2001825.

²⁶ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Abril de 1991, Página: 24, Registro: 207013.

AMPARO EN REVISIÓN 1286/2017.

no redundando en perjuicio de algún derecho fundamental del que sea titular la quejosa, porque, según se expone en esta propia ejecutoria, ello sí afecta su derecho a la legalidad y seguridad jurídica, por indebida fundamentación del acto legislativo.

Así las cosas, al no prosperar los agravios hechos valer por las autoridades recurrentes en sus respectivos recursos de revisión, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y la concesión del amparo a la sociedad quejosa, en contra del artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete.

En el mismo sentido, fue resuelto por esta propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el amparo en revisión 1219/2017, bajo la misma ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en sesión de _____ por _____ de votos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege Extra **Gas, Sociedad Anónima de Capital Variable**, en contra del artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Acuerdo General 11/2017 emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.