

**AMPARO EN REVISIÓN 1285/2017
QUEJOSA: DURAGAS,
SOCIEDAD ANÓNIMA DE
CAPITAL VARIABLE**

**MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
SECRETARIO: FERNANDO CRUZ VENTURA**

**Vo. Bo.
Ministro:**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del

**V I S T O S; y,
R E S U L T A N D O:**

Cotejó:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luís Potosí, *****, en su carácter de representante de **Duragas, Sociedad Anónima de Capital Variable**, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

Autoridades Responsables

1. Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
2. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Secretario de Gobernación.
4. Director del Diario Oficial de la Federación.
5. Comisión Reguladora de Energía.

Actos Reclamados

De las autoridades enunciadas en los numerales 1, 2, 3 y 4, se reclamó en el ámbito de sus respectivas competencias, la aprobación, promulgación, expedición, refrendo y publicación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, específicamente los artículos 25, 26 y 27, así como el décimo cuarto transitorio de esa ley.

Asimismo, de la autoridad señalada en el numeral 5 se reclama la ejecución de las disposiciones mencionadas en el párrafo que antecede.

SEGUNDO. Derechos humanos vulnerados. La quejosa estimó violados en su perjuicio los derechos reconocidos en los artículos 1, 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Trámite y resolución de la demanda de amparo. Mediante acuerdo de diecisiete de enero de dos mil diecisiete¹, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de San Luís Potosí, previo desahogo de requerimiento, registró el asunto con el número *****, pero se declaró legalmente incompetente por razón de materia, al versar el asunto sobre competencia económica; por tanto, ordenó su remisión al Juzgado de Distrito en Materia Administrativo Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

A través del proveído de veintitrés de enero de dos mil diecisiete², la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y con jurisdicción en toda la República, determinó no aceptar la competencia al no ubicarse en alguna de las materias especializadas que le corresponde ver a dicho órgano judicial.

La Juez Tercero de Distrito en el Estado de San Luís Potosí reitero en el auto de veintisiete de enero de dos mil diecisiete³, que carecía de competencia legal para conocer del asunto, por lo que planteó el conflicto competencial y ordenó la remisión del asunto al Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, en turno.

¹ Cuaderno de amparo *****. Folios 80 a 84.

² *Ídem*. Folios 88 a 95.

³ *Ibidem*. Folios 97 y 98.

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito registró el conflicto competencial con el número *****, y mediante resolución del diez de febrero de dos mil diecisiete⁴, se resolvió que quien debería resolver del asunto era el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

Con base en la resolución antes mencionada, la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones emitió el acuerdo de veintiocho de abril de dos mil diecisiete⁵, por medio del cual desechó por notoriamente improcedente la demanda de amparo por lo que hace a los actos reclamados consistentes en el refrendo y la publicación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, pero admitió a trámite la demanda de amparo por las demás autoridades, además de que la registró con el número ***** de su índice.

Seguidos los trámites de ley, el veintiséis de junio de dos mil diecisiete⁶, se celebró la audiencia constitucional, la que concluyó con la emisión de la sentencia del treinta de junio de esa anualidad⁷, en la que determinó, por un lado, sobreseer en el juicio de amparo y, por el otro, conceder el amparo a la quejosa.

⁴ *Ibidem*. Folios 111 a 130.

⁵ *Ibidem*. Folios 131 a 136.

⁶ *Ibidem*. Folio 368.

⁷ *Ibidem*. Folios 369 a 386.

CUARTO. Interposición del recurso de revisión. Inconformes con la sentencia anterior, la Cámara de Diputados y el Presidente de la República interpusieron recursos de revisión mediante oficios presentados ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y del Centro Auxiliar de la Primera Región con Residencia en la Ciudad de México el doce⁸ y diecisiete⁹ de julio de dos mil diecisiete, respectivamente.

Mediante proveídos de catorce y diecinueve de julio de dos mil diecisiete¹⁰, la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones tuvo por interpuestos los citados recursos, por lo que ordenó remitir el expediente, así como los oficios de expresión de agravios relativos, al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en turno, para su resolución.

QUINTO. Trámite de los recursos de revisión. De los citados recursos tocó conocer al 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, y

⁸ *Ibidem*. Folios 399 a 410.

⁹ *Ídem*. Folios 423 a 450.

¹⁰ *Ibidem*. Folios 415 y 451.

mediante acuerdo de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete¹¹, su Presidente lo admitió y dispuso su registro bajo el toca *****.

En sesión del quince de noviembre de dos mil diecisiete¹², el referido Tribunal dictó sentencia a través de la cual, determinó –por lado– sobreseer en el juicio de amparo respecto de los artículos 25, fracción I, incisos b) y c), y 26, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete y –por otro lado– reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el análisis de la cuestión de constitucionalidad planteada respecto de los artículos 25, fracción I, inciso a), y décimo cuarto transitorio de la citada Ley de Ingresos.

SEXTO. Trámite del recurso de revisión ante este Alto Tribunal. En auto de siete de diciembre de dos mil diecisiete¹³, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera del recurso de revisión interpuesto por la quejosa; asimismo, ordenó turnar el asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que, el Presidente de ésta, dictara el acuerdo de radicación respectivo. Finalmente, ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables y al Ministerio Público adscrito a este Alto Tribunal, para los efectos legales conducentes.

¹¹ Cuaderno del juicio de amparo *****. Folios 59 y 60.

¹² *Ídem*. Folios 76 a 100.

¹³ Folios 50 a 52 del Toca en que se actúa.

Posteriormente, mediante auto de diecinueve de enero de dos mil dieciocho¹⁴, la Presidenta de esta Primera Sala instruyó el avocamiento del presente asunto y ordenó enviar los autos a la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, para la elaboración del proyecto de resolución y dé cuenta de él, a esta Primera Sala.

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 legalmente 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, 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto tercero, en relación con la fracción III del punto segundo del Acuerdo General Plenario 5/2013, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículos 25, fracción I, inciso a), y décimo cuarto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, y si bien subsiste en esta instancia el problema de constitucionalidad planteado, su resolución no entraña la fijación de un criterio de importancia y

¹⁴ *Ídem.* Folio 75.

trascendencia para el orden jurídico nacional, ni tampoco existe alguna otra causa ni la solicitud por parte de algún Ministro para que este asunto lo resuelva el Tribunal Pleno.

SEGUNDO. Oportunidad y legitimación de los recursos de revisión principales. No es necesario analizar la oportunidad y la legitimación con la que fueron interpuestos los recursos de revisión, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dichas cuestiones, concluyendo que fueron interpuestos en el término legalmente establecido y por parte legitimada para tal fin¹⁵.

TERCERO. Consideraciones necesarias para resolver la *litis* planteada:

I. Antecedentes. De las constancias que obran en autos se desprenden los siguientes:

1. Duragas, Sociedad Anónima de Capital Variable, es una empresa que tiene dentro de su objeto social diversas actividades relacionadas con el gas licuado de petróleo.

2. El quince de noviembre de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017”, en donde en su artículo 25 se establecen obligaciones adicionales a las previstas en el diverso

¹⁵ Tal como se advierte de los considerandos segundo y cuarto de la sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete (folios 82 –reverso– y 83 del cuaderno del recurso de revisión *****).

84 de la Ley de Hidrocarburos, a cargo de los titulares de permisos de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano.

3. Duragas, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió el juicio de amparo *****, en contra del Decreto antes mencionado, específicamente respecto de los artículos 25, 26, 27 y décimo cuarto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete y la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, mediante sentencia de treinta de junio de dos mil diecisiete, se resolvió sobreseer en el juicio, por un lado, y conceder el amparo, por el otro.

4. En contra de esa sentencia, las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión, el cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en sesión del quince de noviembre de dos mil diecisiete, decidió modificar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio respecto de los artículos 25, fracción I, incisos b) y c), y 26, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, así como reservar jurisdicción a este Alto Tribunal para que se pronunciara respecto de los diversos 25, fracción I, inciso a), y décimo cuarto transitorio de la citada Ley de Ingresos.

II. Conceptos de violación. La quejosa hizo valer en como conceptos de violación, en síntesis, los argumentos siguientes:

- En su **primer concepto de violación** se adujo que las normas reclamadas transgreden el principio de jerarquía normativa, al ir en contra del régimen constitucional creado específicamente para la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en virtud de que su texto normativo no corresponde a aquél respecto del cual debe estar revestida dicha legislación.

Que los artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, 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.

Se agrega que las disposiciones impugnadas regulan 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, por lo que al no poseer una naturaleza tributaria y estar condicionada la Ley de Ingresos de la Federación, por disposición constitucional, a que su contenido posea esa naturaleza, se colige que las normas impugnadas son inconstitucionales.

Que lo anterior trae aparejado una afectación a la quejosa a su derecho a la seguridad jurídica, pues se prevén obligaciones a cumplir por parte de los permisionarios, las que no se encuentran en el ordenamiento especial que debería contenerlas, ya que están prevista en un ordenamiento diverso que tiene límites materiales establecidos por la propia Constitución General, como lo es la Ley de Ingresos de la Federación, lo que trasgrede la jerarquía normativa del orden jurídico mexicano.

Se expone que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía tienen como cabeza de sector a la Secretaría de Energía, cuyas funciones preponderantes y formales no son tributarias ni fiscales; así, aun cuando el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de contribuciones, no es en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de de dos mil diecisiete, donde debe legislarse sobre obligaciones administrativas en materia energética, de tal modo que los preceptos reclamados de ésta no son congruentes con el resto del articulado de esa misma legislación.

- En su **segundo concepto de violación** se sostuvo que las disposiciones impugnadas vulneran los derechos a la igualdad, seguridad jurídica y presunción de inocencia, toda vez que al pretender 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 los preceptos impugnados, constituyen la primera etapa de un procedimiento de investigación sancionatorio en materia de competencia económica.

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

Además, se propone que las obligaciones previstas en los preceptos reclamados son excepcionales, no justificadas y requeridas, sobre información no justificable o razonable; así como que las mismas implican levantar el velo corporativo, lo que sólo debe ser utilizado como un proceso excepcional.

Que la Comisión Reguladora de Energía no tiene facultades, atribuciones o competencia sea para limitar o prohibir –salvo la hipótesis prevista en el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos– la forma de constitución de las sociedades mercantiles que desarrollan actividades permisionadas por ese ente autónomo.

III. Sentencia de amparo. La Juez de Distrito en la sentencia recurrida determinó en resumen, lo siguiente:

- En el **considerando segundo** se determinó sobreseer en el juicio de amparo respecto del acto reclamado a la Comisión Reguladora de Energía, toda vez que ésta negó su existencia y la quejosa no ofreció medio de prueba alguno con el que desvirtuara dicha negativa.

- En el **considerando cuarto** se pronunció sobre las causales de improcedencia advertidas de oficio y se decidió sobreseer en el juicio de amparo respecto de los artículos 25, fracción II, 26, fracciones I, II y IV, y 27 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, toda vez que se tratan de disposiciones que requieren de un acto diverso que condicione su aplicación.

Que la obligación a cargo de los permisionarios de expendio al público en estación de servicio, con su sola entrada en vigor, no es susceptible de causar afectación jurídica en la esfera de derechos de la parte quejosa, en tanto que si se demostró tener la titularidad para hacer esa actividad, lo cierto es que esa obligación se encuentra supeditada a que la Comisión Reguladora de Energía emita los lineamientos correspondientes en los que establezca los términos en los términos que debe ser cumplida.

Se sostiene que las normas antes mencionadas contienen facultades para la Comisión Reguladora de Energía en materia de regulación de precios de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano, sin imponer alguna obligación a la quejosa desde su entrada en vigor, que permita una

afectación cierta y real sobre su esfera de derechos; máxime, si se toma en cuenta que el numeral 27 no sólo requiere el ejercicio de su facultad, sino además de que la Comisión Federal de Competencia Económica emita una declaración de inexistencia en condiciones de competencia en la venta al público de gas licuado de petróleo y propano.

- En el **considerando quinto** se analizaron las causales de improcedencia hechas valer por la Cámara de Diputados y el Presidente de la República, con relación a las normas respecto de las cuales no se sobreseyó en el juicio de amparo.

Se declaró infundada la causal propuesta por ambas autoridades, en el sentido de que la quejosa carece de interés jurídico y legítimo para impugnar las normas que reclama, ya que desde su entrada en vigor está constreñida a cumplir con determinadas obligaciones, derivado de su carácter de permisionario de distribución de gas licuado de petróleo.

Es infundada la causal de improcedencia propuesta por el Presidente de la República, en el sentido de que la quejosa no propuso conceptos de violación; ello, se debe a que de la lectura integral de la demanda de amparo se advierte que, en el primer concepto de violación se formularon argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad de las normas reclamadas.

- En el **considerando sexto** se pronunció sobre los argumentos propuestos en el concepto de violación de la demanda de amparo.

Se expresó 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.

Que en el inciso a), se afirmó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que para el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, existían normas procedimentales particulares, tales como: i) 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 facultados para presentar iniciativas; ii) que 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; iii) que 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; y, iv) que 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.

Se aduce que con relación al inciso b), 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, entendiendo por éste que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal, proporcional y correlativo a lo acordado en el Presupuesto de Egresos respectivo.

En lo concerniente al inciso c), el Tribunal 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.

Se explica que, ello se hace sin perjuicio de que pudieran existir disposiciones que, por su propio contenido, aun cuando fueran de carácter preponderantemente tributario, estuvieran exentas de dicha anualidad.

A partir de tales afirmaciones, se sostuvo que 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.

Se precisa que las consideraciones antes mencionadas de la citada acción de inconstitucionalidad dieron origen a 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”***.

Se agrega que con relación al 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 tal manera que válidamente pueda incluirse aspectos sustantivos en materia de contribuciones.

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

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

Se sostiene que con base en 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 trata de un ordenamiento jurídico con un régimen constitucional especial frente a otras legislaciones, conforme a los artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, de la Constitución General, dentro del cual, entre otros aspectos, 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.

Que a través de los artículos 25, fracción I, y décimo cuarto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete, el legislador ordinario adicionó a lo previsto en el diverso 84 de la Ley de Hidrocarburos nuevas obligaciones a cargo de los permisionarios de distribución y expendio al público de gasolina, 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.

Se decidió 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 saber: a) protección al usuario final; y, b) generación de condiciones competitivas en el mercado de hidrocarburos.

Se estableció 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 gasolina, 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.

Se sostuvo que el deber de entregar a la Comisión Reguladora de Energía 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.

Que con base en lo narrado, era suficiente para advertir que le asiste la razón a la 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.

Consecuentemente, se decidió que al ser de un contenido diverso las normas reclamadas a aquel que, por disposición constitucional, debe revestir el articulado de la Ley de Ingresos de la Federación, se estimó que su inclusión en este último ordenamiento jurídico trae consigo su inconstitucionalidad, por lo que se declaró fundado el primer concepto de violación y se concedió el amparo a la quejosa, siendo innecesario el estudio de las restantes cuestiones planteadas.

IV. Agravios formulados en el recurso de revisión. En esta parte se precisan los argumentos que en vía de agravios propusieron las autoridades responsables.

1. En el recurso de revisión interpuesto por la **Cámara de Diputados**, se formularon los tópicos siguientes:

El **primer agravio** establece que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos de la Federación no depende de la naturaleza de sus normas.

Agrega que frente a todas y cada una de las consecuencias que establecen los artículos 71, 72, 73 y 74 constitucionales, la Ley de Ingresos de la Federación no es el único instrumento que

la Constitución General prevé para que el Congreso de la Unión establezca las contribuciones que han de cubrir anualmente el presupuesto, pues lo trascendental es la indebida exclusividad que se le ha atribuido como previsión legal única de los ingresos federales.

Afirma que el Congreso de la Unión posee facultades para legislar en diversas materias, señaladas principalmente en el artículo 73 de la Constitución General, como es la relativa al establecimiento de contribuciones; sin embargo, se añade que los diversos 73, fracción VII, y 74, fracción IV, 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.

Que, al menos tradicionalmente, la Ley de Ingresos prevista en el artículo 74, fracción IV, constitucional 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; lo anterior, en tanto que en la Constitución General no hay ningún precepto que así lo prescriba.

Expone 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.

Agrega que en los criterios adoptados en la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, así como de los amparos en revisión 841/2010, 450/2013, 480/2013, 501/2013 y 543/2014 de esta Primera Sala, 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, se ha ampliado el margen de interpretación y permisión a dicha ley de ingresos.

Sostiene que aun cuando el cuestionamiento de la quejosa es válido desde una concepción consuetudinaria y tradicionalista, su reclamo no podría tener ningún fin práctico, pues no existe en la Constitución General algún precepto que expresamente prescriba que la Ley de Ingresos es una norma puramente tributaria, ya que en principio ese tipo de ordenamientos se expiden de conformidad con las diversas disposiciones constitucionales que rigen la actividad legislativa previstas en los artículos 72 y 73 de la Norma Fundamental; por tanto, sus disposiciones tienen la misma validez, características y efectos que el resto de las leyes federales.

Que por razones extraconstitucionales adoptadas por la tradición constitucionalista, 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 del 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.

Aduce que deberá observarse que lo que provoca la inconstitucionalidad de una norma es que sea lesiva de derechos fundamentales, y no lesiva por una supuesta deficiencia de técnica legislativa –suponiendo sin conceder que existiera–. Lo anterior, obedece a que la Ley de Amparo en sus artículos 1 y 5, y en la Constitución Federal en su artículo 103, son claras en establecer que el juicio de amparo sólo 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 prevean 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.

Se expone que el Congreso de la Unión, al momento de legislar creando impuestos o imponiendo contribuciones, no tiene más límites o restricciones que el Presupuesto de Egresos de la Federación, por disposición expresa del artículo 74, fracción IV, constitucional, ya que no existe en el texto íntegro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limitante o condición diversa.

Así, 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 deben ser atendibles al resto de las leyes Federales.

Que aun cuando en la Ley 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.

En ese sentido, sostiene que no es la Constitución General la que impone un marco jurídico específico para el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación, como se dijo en la sentencia recurrida al citar la tesis jurisprudencial P./J. 80/2003, sino que es la simple tradición y costumbre jurídica la que consideró ilegal e injustificadamente que las leyes de ingresos de la Federación sean leyes de contenidos puramente tributarios.

El **segundo agravio** expone que las obligaciones previstas en los artículos reclamados son obligaciones tributarias de carácter formal. Así, las obligaciones impuestas en dichas disposiciones tienen una relación estrecha y a la vez derivada de carácter tributario y fiscal.

Agrega que la obligación tributaria formal comprende prestaciones diferentes de la obligación de pagar el impuesto (obligación sustancial o material); así, dicha carga consiste en obligaciones instrumentales o deberes que tienen como objeto obligaciones de hacer o no hacer, y no de 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 relacionada con la investigación, determinación y recaudación de los tributos.

Propone que en las normas reclamadas se establece una obligación formal, de contenido estrechamente tributario, a cargo de las personas titulares de permisos de distribución y expendio al público de gasolina, 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.

Se expone 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.

El **tercer agravio** argumenta que las disposiciones reclamadas no vulneran derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Reitera que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos de la Federación no puede hacerse depender de la naturaleza jurídica de sus normas; sin embargo, en la sentencia recurrida no se explicó cuál derecho humano se vulnera con la emisión de los artículos reclamados.

Que los artículos 103 constitucional, 1 y 5 de la Ley de Amparo exigen que debe existir un agravio a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, pero en el fallo impugnado no se advierte dicha transgresión en perjuicio de la quejosa que sostenga la procedencia de la acción constitucional.

Agrega que lo relevante para el juicio de amparo es que la Ley de Ingresos de la Federación reclamada vulnere 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, aun en el caso de que las normas 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.

2. En el recurso de revisión interpuesto por el **Presidente de la República**, se efectuaron las proposiciones siguientes:

El **primer agravio** propone que al no encontrarse vigentes los artículos impugnados se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

En el **agravio segundo** se aduce que en el fallo recurrido se varió la litis y concedió el amparo por cuestiones ajenas a las planteadas en la demanda de amparo, ya que lo que se planteó fue una violación al principio de jerarquía normativa, mientras 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.

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

En el **agravio tercero** se argumenta que en el fallo impugnado se realizó una interpretación incorrecta del artículo 74, fracción IV, de la Constitución General, con relación a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

Que ello se debe a que del análisis al citado numeral constitucional, puede apreciarse que no existe como tal una limitante o restricción en cuanto a contenido material de lo 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.

Aduce que la interpretación que debe darse al numeral en comento es mucho más amplia, esto es, 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.

Expone que los mecanismos regulatorios que se prevén en la Ley de Ingresos de la Federación están 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, por lo que no pueden considerarse 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.

En el **agravio cuarto** se sostiene que en el fallo recurrido se declara la inconstitucionalidad de las normas reclamadas, con apoyó en la jurisprudencia P./J. 80/2003 que derivó de la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, cuando dicho criterio no era aplicable para resolver el caso.

Que ello se debe a que en ese asunto la litis consistió en un problema de división de poderes al facultar a los Estados y los Municipios a ampliar las vías de comunicación vehicular paralelas a las federales, lo que demuestra que en ese caso sí existían elementos exógenos, pero en el caso puesto a consideración sí están estrechamente vinculados, toda vez que las obligaciones contenidas en la norma reclamada permitirán tener certeza sobre los precios, volúmenes y sujetos que intervienen en la cadena de importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de tales productos, lo que permite observar el comportamiento del

mercado, así como contar con información que permita el cumplimiento de las obligaciones fiscales a que están afectos.

Expone que con las facultades de la Comisión Reguladora de Energía se pretende monitorear a los permisionarios tanto en compras como en ventas de combustible, así como promover y vigilar un adecuado y competitivo desarrollo del mercado, coadyuvando al fortalecimiento de la recaudación de los ingresos que percibe la Federación por la comercialización de los combustibles, como es el gas licuado de petróleo, así como lograr la consolidación de la reforma energética y aprovechar cabalmente las nuevas fuerzas del mercado buscando el beneficio del consumidor de los combustibles.

En el **agravio quinto** se argumenta que las normas reclamadas sí tienen relación con los ingresos que percibe el Estado para cubrir el presupuesto de egresos, ya que a través de la reforma constitucionalidad de los artículos 27 y 28 en materia energética, se sostuvo que ésta se hacía con la finalidad, entre otras, de incrementar los ingresos de la Federación a mediano y largo plazo.

Que las obligaciones previstas en el artículo 84 de la Ley de Hidrocarburos tienen como efecto monitorear las actividades de los sujetos a que está dirigida, así como combatir la evasión fiscal cuidado de esta manera los ingresos de la Federación; así, las normas reclamadas participan de esa naturaleza, es decir, se buscar coadyuvar y materializar los objetivos de la reforma

constitucional en materia energética, pues sirven para un adecuado control administrativo de los permisionarios, así como para verificar el debido pago de las obligaciones fiscales, al perseguir incrementar los ingresos de la Federación en materia de hidrocarburos.

Aduce que 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; incluso, la obligación frente a la Comisión Reguladora de Energía de informarle sobre los volúmenes comprados y vendidos de hidrocarburos está 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.

Propone que las normas reclamadas establecen mecanismos necesarios para coadyuvar en la fiscalización de ingresos derivado de la venta de hidrocarburos que tiene un impacto directo con la recaudación fiscal; tan es así que, la Comisión Reguladora de Energía intercambia información con el Servicio de Administración Tributaria, en virtud de un convenio celebrado entre éstas y que su contenido puede corroborarse en atención a un “comunicado de prensa” del último de los nombrados.

En el **agravio sexto** se aduce 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 se está 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 constitucionales.

Que el hecho de que los artículos reclamados no tengan contenido estrictamente tributario, ello no lleva a la inconstitucionalidad de las porciones normativas, ya que en todo caso se está ante una deficiencia o falta de técnica legislativa que no trasciende al cumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo.

V. Sentencia del Tribunal Colegiado. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en su sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete, resolvió lo siguiente:

- En el **séptimo considerando** se decidió que no era materia del recurso de revisión lo determinado en los considerandos segundo y cuarto de la sentencia recurrida, en el que se determinó sobreseer: i) respecto de los actos reclamados a la Comisión Reguladora de Energía; y, ii) con relación a los artículos 25, fracción II, 26, fracciones I, II, y IV, y 27 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

Lo anterior se debió a que no se advertía que se hubiesen formulado agravios en contra de tales determinaciones por la parte a quien pudiera causarle perjuicio, por lo que deberían declararse firmes.

- En el **octavo considerando** analizó el primer agravio formulado por el Presidente de la República, en el que propuso que el juicio de amparo era improcedente porque las normas reclamadas no le generaban una afectación, al no encontrarse vigentes.

Así, estimó que ese argumento era parcialmente fundado, toda vez que: i) era ineficaz lo respecto a la fracción II del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, pues respecto a ella la Juez de origen sobreseyó al no demostrar que estuviera dirigido a la quejosa; ii) es parcialmente fundado en cuanto a la fracción I del citado artículo 25, ya que el artículo décimo cuarto transitorio establece el momento a partir del cual los permisionarios deben cumplir con la obligación que le impone su inciso a), por lo que es ese numeral el que entró en vigor a partir del día siguiente de la publicación de la ley reclamada en el Diario Oficial de la Federación, dado que se trata de una norma autoaplicativa, que desde su entrada en vigor les vincula a reportar a la Comisión Reguladora de Energía el precio de enajenación de ese producto, mientras que los incisos b) y c) entraron en vigor a partir del uno de enero de dos mil diecisiete, por lo que sobre éstas debe sobreseer en el juicio ante la falta de interés jurídico de la

quejosa.

- En el **noveno considerando** se analizaron las cuales de improcedencia que se omitieron en la sentencia recurrida y que fueron propuestas por el Presidente de la República y la Cámara de Senadores.

Se decidió que era fundada la causal relativa a que la quejosa carecía de interés jurídico para impugnar la constitucionalidad del artículo 26, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, ya que se trata de una disposición relacionada, de manera específica, con actividades de expendio al público de gasolinas y diésel, sin que aquélla hubiese acreditado de manera fehaciente en esta instancia constitucional poseer el carácter de permisionario para el expendio de gasolinas y diésel; de ahí que el juicio sea improcedente respecto de ese numeral y se haga innecesario analizar los restantes motivos de improcedencia respecto a ese numeral.

Respecto a lo afirmado por la Cámara de Senadores se decidió que, aun cuando no se analizaron de forma directa en la sentencia recurrida, dicho argumento quedó contestado con lo resuelto en dicho fallo al desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Presidente de la República, en tanto que la quejosa sufre una afectación a su esfera jurídica derivado de que en su carácter de permisionario de comercialización, distribución y expendio de gas licuado de petróleo, en términos de los artículos 25, fracción I, y décimo cuarto transitorio, de la Ley de Ingresos

de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, se encuentra obligada a reportar a la Comisión Reguladora de Energía el precio de enajenación de ese producto, lo que implica que a partir de la entrada en vigor de dichos preceptos, tenía el deber de resguardar, almacenar y contar con esa información.

- En el **décimo considerando** el Tribunal Colegiado se declaró legalmente incompetente para resolver el recurso de revisión, y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver respecto de la constitucionalidad de los artículos 25, fracción I, y décimo cuarto transitorio, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

CUARTO. Estudio de agravios. Esta Primera Sala analizará de manera conjunta los agravios hechos valer en los recursos de revisión interpuestos por las autoridades responsables Presidente de la República y la Cámara de Diputados, en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo.

I. Tipo de derecho afectado con las normas reclamadas.

En parte de los agravios formulados se sostuvo que, en la sentencia recurrida no se hizo mención alguna al derecho que estimó vulnerado, pues es requisito indispensable que para analizar la constitucionalidad de una norma en el juicio de amparo ésta incida en un derecho fundamental de la parte quejosa.

El argumento anterior es infundado, pues aun cuando es

verdad que la especie no se especifica de forma expresa en la sentencia recurrida qué derecho es el que se estima vulnerado; lo cierto es que no debe pasar inadvertido que de un análisis íntegro tanto de la demanda de amparo como del propio fallo, 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 los artículos reclamados por los que no se sobreseyó en el juicio constitucional, al establecer obligaciones referentes a una materia ajena a la tributaria, desatiende los límites materiales que los artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, constitucionales impone en la creación de la Ley de Ingresos de la Federación.

Así las cosas, si bien no refirió expresamente en el fallo recurrido 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 infundado del agravio.

En efecto, el vicio jurídico advertido en los pronunciamientos de la sentencia recurrida atañe a una indebida fundamentación del acto legislativo reclamado, por lo que hace a las específicas porciones normativas respecto de las que se concedió el amparo y no se sobreseyó en el juicio por parte del Juez de Distrito y del Tribunal Colegiado de Circuito, y lo que es así porque lo

determinado sustancialmente es que respecto de la emisión de éstas –al incluirlas 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.

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 que se transcribe a continuación:

“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”.*¹⁶

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

¹⁶ Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 181-186, Primera Parte, página 239.

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 General 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 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.

II. Variación de *litis* en la sentencia recurrida.

En parte de los agravios formulados en los recursos de revisión, se aduce que en el fallo impugnado se varió la *litis*, pues

lo efectivamente planteado sólo fue una violación al principio de jerarquía de normas, consagrado en el artículo 133 de la Constitución General, y al fallarse el asunto se resolvió declarar inconstitucionales los numerales 25, fracción I, inciso a), 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.

Tal argumento es **infundado**, como se demuestra a continuación.

De la lectura a la demanda de amparo se advierte 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 la violación constitucional con que se relacionan las ponderaciones de la sentencia de amparo, se tiene que al formular el motivo de disenso 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 su aspecto tributario (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 Constitución General –jerárquicamente superior– se establece un límite material respecto al contenido de dicha ley, ello se inobservó por el Congreso de la Unión lo que finalmente redundó en una afectación a su derecho a la legalidad y seguridad jurídica, como antes fue precisado.

Así, es claro que, por un lado, debe considerarse que en la sentencia recurrida no se 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 General, en sus artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, sí establece límites materiales en cuanto al contenido (aspecto tributario) de la Ley de Ingresos de la Federación, y que los numerales reclamados (por los que no se sobreseyó en el juicio) al establecer obligaciones en materia energética para los permisionarios (como la quejosa), devienen inconstitucionales por ser disposiciones ajenas 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.

III. Límite en el contenido en la Ley de Ingresos de la Federación.

En otra parte de los agravios de las recurrentes, se afirma que el único límite impuesto por la Constitución General 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 lo tributario.

Tales argumentos son **infundados**, como se demuestra a continuación.

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 distinción, 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 de la Constitución General, 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 General. 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 propia Constitución prevé lo siguiente:

“Artículo 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.*

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; y,
- 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 los 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 tributario, lo que significa 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 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 tributarias, pueden configurarse como normas exentas de esta anualidad, tal como se ha reconocido en algunos precedentes. Asimismo, 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, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó 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 que se analizan, pues sí existe un límite respecto del contenido que debe revestir la Ley de Ingresos de la Federación, mismo que a pesar de no preverse de forma expresa en el texto constitucional, sí se puede desprender del mismo artículo 74, fracción IV, de la Constitución General, 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 General 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 el contenido 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 que, jurisprudencialmente, conforme al criterio Plenario de este Alto Tribunal sí existe un límite (en un aspecto

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 General que así lo señale. 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 que de ella emanó, sí resultan aplicables al caso, pues se establecieron parámetros de regularidad constitucional respecto de la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación, ordenamiento al cual pertenecen los preceptos reclamados en la demanda de amparo que dio origen a este recurso.

Cabe mencionar que aun cuando 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 un carácter tributario –que se legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal o, en su caso,

que tenga una vinculación estrecha con 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 841/2010:¹⁷

“... 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 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

¹⁷ 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.

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 prever datos e informes de las contribuciones que deben recaudarse, o si por el contrario, también puede regular aspectos fiscales de carácter sustantivo.

Con relación a 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 tributario.

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

“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”¹⁸.

¹⁸ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 160.

En consecuencia, se advierte que 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 éste debe ser en un aspecto de carácter tributario, 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 aun cuando 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.

Con base en lo antes determinado, también deviene en **infundados** los argumentos en los que se aduce que no resulta aplicable al caso el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en tanto que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad, se decidió sobre una cuestión de invasión de competencias.

Ello se debe a que, aun cuando en la referida acción inconstitucionalidad y su acumulada 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.

No obstante lo anterior, 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; de ahí lo infundado del argumento en estudio.

Por otro lado, es **inoperante** el tópico en el que se aduce que sí 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.

Dicha calificativa se debe a que, para estar en posibilidad de estudiar dicha proposición, las recurrentes debieron esbozar argumentos lógico jurídicos para demostrar su afirmación, es decir, expresar cuáles eran esas excepciones al principio de anualidad y por qué los motivos que les dieron origen resultan aplicables al principio de especialidad, como se afirma en el recurso.

Consecuentemente, al contener una mera afirmación dogmática sin sustento alguno, se tiene –como antes se dijo– que el planteamiento en comentario es inoperante.

IV. El contenido de las normas reclamadas es de naturaleza fiscal.

En otra parte de los agravios que nos ocupan, se aduce que las obligaciones establecidas en los artículos impugnados son de naturaleza formal en materia fiscal, por lo que es correcta su inclusión en la Ley de Ingresos de la Federación.

El argumento antes expuesto es **infundado**, como se advierte a continuación.

A efecto a demostrar lo antes expuesto, conviene tener en cuenta que las normas reclamadas establecen:

“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”.

“Décimo Cuarto. *Los titulares de permisos de comercialización, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo y propano deberán reportar a la Comisión Reguladora de Energía el precio de enajenación de los productos mencionados aplicado a partir del 1 de diciembre de 2016, información que deberá ser proporcionada a más tardar el 15 del mismo mes y año”.*

De la lectura de las normas antes transcrita se desprende que se imponen diversas obligaciones 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 los artículos impugnados se encuentran 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 en relieve que las disposiciones no versan estrictamente sobre aspectos tributarias.

Además de ello, para estar en aptitud de afirmar cabalmente que el contenido de las normas impugnadas es exógeno a la materia propia de la Ley de Ingresos de la Federación, es necesario atender al propósito de su creación. Sobre el particular, conviene tener en cuenta el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

Exposición de motivos.

“... 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...”

Dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

“... 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...”.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

“... 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...”*

Del proceso legislativo antes transcrito, se advierte que el propósito de establecer las obligaciones de rendir diversos informes a la Comisión Reguladora de Energía fue para 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.

Asimismo, se desprende que su intención fue la de liberar 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, en beneficio de todos los consumidores.

Consecuentemente, no cabe duda de que las obligaciones contenidas en los artículos 25, fracción I, inciso a), y décimo cuarto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, tienen un contenido que se desenvuelve dentro de cuestiones de competencia económica y de regulación administrativa del sector energético.

Adicionalmente, se advierte del proceso legislativo en comento, así como de las propias normas reclamadas, que 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 concluir lo anterior, 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...”.

Del precepto transcrito se desprende 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.

Lo anterior, incluso, se corrobora con los propios argumentos que aduce en su recurso el Presidente de la República, en cuanto las recurrentes afirman que la Comisión Reguladora de Energía y el Servicio de Administración Tributaria firmaron un convenio para poder intercambiar información.

También exponen que, 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. Asimismo, se aduce que 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 antes dicho reafirma que se trata de información y bases de datos distintas, tan es así que 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.

De tal modo, para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que las disposiciones impugnadas son ajenas 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, 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 reitera, los informes a que se refieren los

artículos impugnados 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, pero no así al Servicio de Administración Tributaria, autoridad que tiene a su cargo la recaudación del Estado.

V. La irregularidad advertida en la norma sólo constituye una falta de técnica legislativa.

En otra parte de los agravios que se proponen, se aduce que la falta de contenido estrictamente tributario de los artículos reclamados constituye una deficiente técnica legislativa, sin que ello implica, necesariamente, que sean inconstitucionales.

El argumento anterior es **infundado**, ya que como quedó precisado en líneas anteriores demostrado en líneas anteriores, al establecer la Constitución General límites específicos para efectos de la Ley de Ingresos, 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, la citada 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”¹⁹.**

VI. Aplicabilidad de diversos principios a la Ley de Ingresos de la Federación.

En los agravios que nos ocupan se aduce, entre otros aspectos que no es aplicable el principio de jerarquía de normas. Tal proposición es inoperante, toda vez que, 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.

¹⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 533, y cuyo texto es el siguiente: “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”.

Adicionalmente, es **inoperante** el argumento en el que se sostiene que debe interpretarse que la Ley de Ingresos de la Federación en el sentido de que 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, además de que las normas reclamadas no vulneran el principio de seguridad jurídica.

Ello se debe a que, en la sentencia recurrida no se concedió el amparo con base en consideraciones relacionadas con el tipo de ingresos –en su aspecto tributario o en su aspecto no tributarios–; por ende, no pueden analizarse tales planteamientos a la luz del fallo recurrido, en tanto que parten de una premisa inexacta y combatir consideraciones no contenidas en el fallo impugnado.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 26/2000 de rubro: **“AGRAVIO INOPERANTE DE LA AUTORIDAD, SI ATRIBUYE A LA SENTENCIA RECURRIDA ARGUMENTO AJENO Y SE LIMITA A COMBATIR ÉSTE”²⁰**.

Asimismo, debe desestimarse el planteamiento en el que se aduce que el hecho de que se prevean obligaciones administrativas en materia energética en la Ley de Ingresos de la Federación no redundan en perjuicio de algún derecho

²⁰ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 69, que lleva por texto el siguiente: “Si una sentencia de un Juez de Distrito se funda en determinadas consideraciones para otorgar el amparo y en el escrito de revisión de la autoridad se le atribuye un argumento ajeno y es éste el que se combate, el agravio debe considerarse inoperante”.

fundamental del que sea titular la quejosa. Ello se debe a que, Tal como antes se dijo, ello sí afecta su derecho a la legalidad y seguridad jurídica, por indebida fundamentación del acto legislativo, en la parte que se reclama.

Consecuentemente, 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 de los artículos 25, fracción I, inciso a), y décimo cuarto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete.

Idénticas consideraciones sostuvo esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1219/2017, correspondiente a la sesión del nueve de mayo de dos mil dieciocho.

En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

R E S U E L V E:

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 a **Duragas, Sociedad Anónima de Capital Variable**, en contra de los artículos 25, fracción I, inciso a), y décimo cuarto transitorio de

la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete, en términos del último considerando 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.