

AMPARO EN REVISIÓN 41/2018

**QUEJOSO: GAS SAN RAFAEL,
SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL
VARIABLE.**

**RECURRENTE: CÁMARA DE DIPUTADOS
Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIA: NESTOR RAFAEL SALAS CASTILLO**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 41/2018, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

Primera cuestión: ¿Es cierto que la Jueza de Distrito al momento de conceder el amparo, no refirió qué derecho humano fue el que se consideró violado? ¿Existió la afectación real y directa a algún derecho fundamental de la quejosa?

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

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página: 61.

2. La calificación anterior atiende a que en efecto, como lo sostienen las recurrentes, no se especifica en la sentencia recurrida qué derecho es el que se estima vulnerado; sin embargo, no debe pasar inadvertido que de un análisis íntegro tanto de la demanda de amparo como de la sentencia dictada por la Juez de Distrito del conocimiento, sí se advierte que, al menos en parte, la litis del asunto versó sobre la violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica de la quejosa, pues el motivo en que se basó el otorgamiento del amparo tiene que ver con la estimación de que 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 la propia Constitución impone a la Ley de Ingresos de la Federación en los artículos 71, 72, 73 y 74, fracción IV, de la Carta Magna.
3. Así las cosas, si bien no refirió expresamente la Juez A Quo que los derechos fundamentales que consideró vulnerados eran los de **legalidad** y de **seguridad jurídica**, para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello se desprende del propio estudio que realizó de conformidad con lo efectivamente planteado en la demanda de amparo; de ahí lo **inoperante** del agravio.
4. En efecto, el vicio jurídico ínsito en los pronunciamientos de la sentencia recurrida atañe a una **indebida fundamentación del acto legislativo reclamado, por lo que hace a las específicas porciones normativas respecto de las que la A quo otorgó el amparo**, y esto 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 regulaciones en materia tributaria.

5. Se precisa que, desde la séptima época fue definida en tales términos la fundamentación de los actos legislativos, por el propio Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, ***en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación)***, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”²

6. Al respecto, no está de más puntualizar que el derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica en referencia a los actos legislativos, implica que toda persona tenga certeza de que tales ordenamientos sean resultado de un procedimiento formal y

² **Localización:** Séptima Época. Registro: 232351. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 181-186, Primera Parte. Materia(s): Constitucional, Común. Página: 239. **Precedentes:** Volumen 77, página 19. Amparo en revisión 6731/68. Lechera Guadalajara, S.A. 6 de mayo de 1975. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez. Volumen 78, página 69. Amparo en revisión 3812/70. Inmobiliaria Cali, S.A. y coagraviados (acumulados). 24 de junio de 1975. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Volúmenes 139-144, página 133. Amparo en revisión 5983/79. Francisco Breña Garduño y coagraviados. 23 de septiembre de 1980. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volúmenes 157-162, página 150. Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de quince votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Volúmenes 181-186, página 65. Amparo en revisión 8993/82. Lucrecia Banda Luna. 22 de mayo de 1984. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

materialmente válido, esto es, aquel en el que se respeten tanto los principios y las formalidades previstos en la Constitución y en los ordenamientos que lo regulan, así como el contenido de las disposiciones que se emitan, en caso de que éste se encuentre determinado y acotado de alguna forma, pues ello, se insiste, se relaciona con la debida fundamentación de esa previsión legislativa.

7. 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.

Segunda cuestión: ¿La autoridad responsable varió la litis del asunto al momento de dictar su resolución, al declarar inconstitucionales 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, con base en aspectos que no fueron planteados en la demanda de amparo? ¿Es verdad que en la demanda de amparo se planteó 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 no guarda relación con el problema de la jerarquía de normas y que no resulta una cuestión aplicable, pues todas las leyes federales son de igual jerarquía?

8. Por otro lado, resulta **infundado el agravio glosado bajo inciso**

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

9. Sobre el particular, no asiste la razón a la recurrente, pues aunque es cierto que en repetidas ocasiones en la demanda de amparo se hace referencia a una violación al artículo 133 constitucional, no menos cierto es que ello en todo caso es un planteamiento adicional al diverso que substancialmente se refiere a una vulneración al derecho a la legalidad y seguridad jurídica.
10. Con independencia de lo expuesto al identificarse en supralíneas la violación constitucional con que se relacionan las ponderaciones de la sentencia de amparo, se tiene que al formular el motivo de disenso en alusión, la autoridad recurrente considera los planteamientos referentes al artículo 133 constitucional de forma aislada; sin embargo, de análisis integral de la demanda de amparo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la quejosa estimó vulnerado el citado principio de jerarquía normativa, en el entendido de que al contener la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, disposiciones ajenas a la materia tributaria (que incidieron en su esfera jurídica), dicha legislación secundaria resultó contraria al parámetro de su alcance definido en el texto constitucional, pues pese a que en la Carta Magna-

jerárquicamente superior- se establece un límite material respecto al contenido de la propia Ley de Ingresos de la Federación, ello se inobservó por el Congreso de la Unión, lo que finalmente redundó -como puso de relieve esta Primera Sala- en una afectación a su derecho a la legalidad y seguridad jurídica.

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

Tercera cuestión: ¿El único límite que establece la Constitución en su artículo 74, fracción IV respecto de la Ley de Ingresos de la Federación, es que únicamente establece las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos? ¿Es la Constitución la que impone un marco jurídico específico al contenido de la Ley de Ingresos de la Federación? ¿Existe algún precepto en la Constitución que establezca expresamente que la Ley de Ingresos de la Federación sea de contenido puramente tributario? ¿A la Ley de Ingresos de la Federación les son aplicables y permisibles las mismas excepciones que al resto de las leyes federales?

12. Relacionado con lo que se expone, se tiene que es **infundado el agravio sintetizado en el inciso a), así como parte del agravio glosado en el inciso b)**, de este considerando, en los que refieren las autoridades recurrentes que el único límite impuesto por la Constitución Federal a la Ley de Ingresos de la Federación, es el

de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, así como que no hay en la Carta Magna disposición expresa acerca de que la materia de la referida ley se limita a la tributaria.

13. 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.
14. El Pleno de este Máximo Tribunal refirió que el proceso legislativo para la creación de normas federales, está contenido principalmente en los artículos 71 y 72 constitucionales, dispositivos que aplican para la creación, en general y sin distingo, de cualquier norma, ya sea que se trate de una reglamentaria de un artículo constitucional, de una norma ordinaria, de una norma “marco”, etcétera.
15. Sostuvo que, dichas normas deben concatenarse con el artículo 135 constitucional, si la norma por producir se trata de una de rango constitucional; pero no es el caso por ahora abordar o analizar la producción de normas constitucionales, sino la de normas federales ordinarias.
16. Esas disposiciones, tratándose de algunas materias en específico, deben concatenarse con otras, también establecidas en la propia Constitución.
17. Ahora bien, como el objeto de estudio en el caso es la Ley de Ingresos de la Federación, debe acudirse también a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna, de tenor:

(Texto vigente)

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

- (I) La iniciativa de ley correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal; mientras que en la generalidad de los casos, no hay previsión específica de que tenga que ser cierto sujeto en particular quien ponga en marcha el procedimiento legislativo, siempre que sea uno de sujetos facultados para presentar iniciativas.
- (II) Se impone una obligación temporal específica para su presentación, misma que puede ser, ya sea el ocho de septiembre o el quince de noviembre de cada año, aun cuando se prevé la posibilidad de su ampliación; mientras que para la generalidad de las leyes, las iniciativas de las que provengan pueden ser presentadas en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión.
- (III) Se impone que necesariamente debe ser Cámara de origen la de Diputados, mientras que en los otros casos, la propia Constitución dispone que el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.
- (IV) Por su propia naturaleza, se impone el análisis y discusión conjunta o relacionada de esta norma que el diverso acto del legislativo consistente en el Presupuesto de Egresos; mientras que tratándose de cualquier otra norma, el análisis conjunto o relacionado

de la misma con otras disposiciones, es una cuestión de conveniencia u otra, pero no de necesidad.

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

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

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

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

indisolublemente vinculada la Ley de Ingresos, le imprime a esta también esa característica anualidad.

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

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

20. Por lo anterior, concluyó el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que mientras que la Constitución no regula qué tipo de normas o cuál debe ser el contenido específico de la generalidad de los ordenamientos, ni prevé particulares reglas procedimentales para su creación, en propia sede constitucional sí se establecen reglas especiales para el caso de la Ley de Ingresos de la Federación.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. A partir del ejercicio interpretativo realizado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, –que resulta vinculante para esta Primera Sala– es que se califican como **infundados** los argumentos de disenso en estudio, pues contrario a lo que esgrimen las autoridades recurrentes, **sí existe un límite respecto del contenido que debe revestir la Ley de Ingresos de la Federación**, mismo que a pesar de no consagrarse de forma expresa en el texto constitucional, sí se puede desprender del mismo artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna, que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de “*Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.*”.

25. Al hablar la Constitución Federal de la “*aprobación de las contribuciones*” necesariamente hace referencia a la Ley de Ingresos de la Federación, pues para que el Estado pueda proyectar con mayor precisión las erogaciones que hará en el ejercicio correspondiente, primero es necesario que cuente con un

estimado de los ingresos que recibirá para cubrir los gastos referidos, el cual se contiene en la Ley de mérito.

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

27. De tal modo, no les asiste la razón a las autoridades recurrentes, pues jurisprudencialmente, conforme al criterio Plenario de este Alto Tribunal, **sí existe un límite (tributario) a la materia sobre la que debe versar la Ley de Ingresos de la Federación**, sin que sea necesario para ello que exista una disposición expresa en la Constitución Federal que así lo señale, pues de la interpretación – vinculatoria para esta Primera Sala- del texto constitucional del Máximo Órgano Jurisdiccional de la Nación es en el sentido de que sí se establece este límite. Además, cabe precisar que las autoridades al señalar que *“el único límite que se prevé para la Ley de Ingresos es que establezca las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”* **confunden el marco normativo constitucional establecido para la Ley de Ingresos con el propósito de la Ley.**

28. En esa medida, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, así como la jurisprudencia sí resulte aplicable al presente caso, pues se establecieron parámetros de regularidad constitucional respecto de la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación, ordenamiento al cual pertenecen los preceptos reclamados en la demanda de amparo que dio origen al presente recurso; criterio cuya aplicación no solo

es factible sino obligatoria, de conformidad con lo previsto por los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, así como el diverso 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia derivada de sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, es decir, de aquéllas cuya parte considerativa se aprobó por cuando menos ocho votos, es de carácter obligatorio para las Salas de este Alto Tribunal, así como para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y de la Ciudad de México, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

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

30. Para corroborar tal aserto, es oportuno referirse a la parte conducente de la sentencia con la cual se resolvió el amparo en revisión 841/2010:³

³ 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.

“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 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.

31. De la transcripción que precede, se advierte que el argumento que se resolvió fue si la Ley de Ingresos de la Federación sólo debe limitarse a un aspecto informativo, es decir, únicamente contemplar datos e informes de las contribuciones que deben recaudarse, o si por el contrario, también puede regular aspectos fiscales de carácter sustantivo.
32. En relación con ese punto, se determinó que los aspectos de carácter **sustantivo** -relacionados con la determinación de las contribuciones- sí pueden regularse en la Ley de Ingresos de la Federación.
33. 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 DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES**

INCONSTITUCIONAL”, permiten sostener que la Ley de Ingresos de la Federación debe tener un contenido normativo específico, el que debe ser de carácter tributarista.

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

“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. NO POSEEN UN CONTENIDO MERAMENTE INFORMATIVO, SINO QUE PUEDEN REGULAR ASPECTOS NORMATIVOS TRIBUTARIOS. Ningún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Ley de Ingresos de la Federación deba tener sólo un carácter; por el contrario, los juicios que han llegado a realizarse sobre el particular permiten sostener que la Ley de Ingresos debe tener un contenido normativo específico, como lo es legislar sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal. En efecto, la Constitución no dispone que la Ley de Ingresos debe limitarse materialmente, a fin de contemplar sólo una serie de datos e informes sobre las contribuciones que deban recaudarse, razón por la que las Leyes de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate, pueden regular aspectos sustantivos fiscales de trascendencia en la determinación de los impuestos. Por ende, resulta incorrecto afirmar que el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación, es decir, la materia a la que podría ceñirse desde el punto de vista constitucional, tendría que ser únicamente informativa de las contribuciones que el erario federal deba recaudar y que no puede regular elementos tributarios concernientes a la materia fiscal.”⁴

35. En consecuencia, se advierte que, contrario al correlativo argumento que se analiza, los pronunciamientos que ha realizado

⁴ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, Página: 160, Registro: 2013367.

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

Cuarta cuestión: ¿Es aplicable al presente caso el criterio invocado por la autoridad responsable resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003?

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

37. Al respecto, aunque les asiste la razón a las recurrentes en lo referente a la Litis concreta de la referida acción de inconstitucionalidad y su acumulada, pues efectivamente, se resolvió que no se incluía en la esfera de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación, permitir en la Ley de Ingresos a los Estados y Municipios para construir, ampliar o explotar carreteras federales,

pues para ello se necesitaba un convenio de colaboración, en tanto que en su ausencia, existía una invasión de competencias; ese argumento de agravio **es infundado** pues no puede soslayarse que, de la ejecutoria de mérito, se advierte que en el séptimo considerando el Pleno realizó un estudio independiente referente a otro vicio de constitucionalidad del que adolecieron las normas declaradas inconstitucionales, vicio que consistió en que eran exógenas a la materia tributaria, propia de la Ley de Ingresos de la Federación.

Quinta cuestión: ¿Es posible afirmar que si existen normas en la Ley de Ingresos a las que no les resulta aplicable el principio de anualidad, es posible también afirmar que existan excepciones al principio de especialidad?

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

Sexta cuestión: ¿Fue correcta la inclusión de los artículos que se impugnan en la Ley de Ingresos de la Federación al tratarse del establecimiento de obligaciones formales en materia fiscal?

39. Por otro lado, es **infundado lo referido en el agravio que se**

sintetizó como d) en este mismo considerando, relativo a que las obligaciones establecidas en los artículos impugnados son obligaciones formales en materia Fiscal, por lo que es correcta su inclusión en la Ley de Ingresos de la Federación.

40. En la especie, las normas que se tildan de inconstitucionales son del tenor siguiente:

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

I. Reportar a la Comisión Reguladora de Energía:

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

b) Diariamente la información sobre volúmenes comprados y vendidos.

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

Para efectos del párrafo anterior, se entiende por control de la sociedad y por grupo de personas, lo dispuesto en el

artículo 2, fracciones III y IX, respectivamente, de la Ley del Mercado de Valores.

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

“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.”*

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

42. 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 de relieve que las disposiciones no versan estrictamente sobre cuestiones tributarias.

43. 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; por ello, se trae a cuenta la exposición de motivos del proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados por el Presidente de la República:

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

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

En tanto no sean liberalizados los precios al público de las gasolinas y el diésel en una región, se propone que la SHCP determine los precios máximos al público que se aplicarán en la misma. Dichos precios máximos al público deberán determinarse de manera tal que reflejen los precios internacionales de

las referencias del combustible de que se trate y los costos de suministro en la región en cuestión. Con el objetivo de garantizar la plena transparencia en la determinación de los precios máximos al público, la SHCP deberá publicar la metodología que empleará a más tardar el último día de 2016.

Con el objeto de lograr una adecuada **protección a los consumidores**, se proponen medidas para complementar las facultades de las dos **agencias especializadas en materia de competencia y regulación energética, la COFECE y la CRE**. Se propone que la CRE tenga las herramientas necesarias para monitorear de manera continua los precios al público. Durante 2017 y 2018, cuando la CRE, previa opinión de la COFECE, informe a la SHCP que se han presentado aumentos desproporcionados en los precios al público de las gasolinas o el diésel, dicha Secretaría podrá establecer precios máximos al público en aquellas regiones o subregiones en que ello sea necesario, a efecto de proteger al consumidor.

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

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

Para dar mayor libertad y flexibilidad a las estaciones de servicio para cambiar proveedores

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

Todas las medidas aquí mencionadas permitirán avanzar en la consolidación de la reforma energética y aprovechar cabalmente las nuevas fuerzas de mercado. Se dará un impulso definitivo a la apertura completa del mercado de suministro de combustibles para desarrollar un mercado eficiente y con competencia. Las inversiones que impulsarán estas nuevas condiciones serán un motor fundamental para el crecimiento económico sostenido y sostenible que México tendrá en los años por venir. Con la medida que se propone, México tendrá la misma estructura de mercado que en la mayor parte del mundo. La gran mayoría de los países desarrollados tiene un mercado liberalizado para el precio de los combustibles. También es el caso para varios países de América Latina como Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y Perú.

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

(...)"

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

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

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

mencionados, ya que se generaría una carga excesiva de administración.

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

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

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

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

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

Finalmente, debe expresarse que esta Dictaminadora está de acuerdo con la propuesta para que la CRE en las actividades de expendio al público pueda establecer la regulación de precios, cuando la COFECE determine que no existen condiciones de competencia efectiva, así como establecer que cuando la COFECE inicie un procedimiento para comprobar si hay condiciones de competencia efectiva en alguna región, se faculte a la CRE para que pueda intervenir en forma precautoria, regulando provisionalmente los precios para el combustible de que se trate, para un periodo y región determinada, de tal forma que proteja los intereses de los consumidores. No obstante lo anterior, la que Dictamina estima conveniente establecer que

respecto de las actividades que conllevan la venta al público de gas licuado de petróleo y propano, la CRE pueda establecer precios máximos cuando la COFECE determine que no existen condiciones de competencia efectiva y que, en forma previa al establecimiento de precios máximos, se otorgue audiencia a los representantes del sector, así como precisar que la regulación de precios máximos se mantendrá únicamente mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

Por lo antes expuesto, esta Comisión propone modificar los artículos 25, 26 y los transitorios Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Cuarto; adicionar un artículo 27, recorriéndose los actuales artículos 27 a 30 para ser 28 a 31; y, eliminar el contenido del transitorio Décimo Quinto pasando el transitorio Décimo Sexto, a ser Décimo Quinto de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, para quedar en los siguientes términos:

[...]”

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

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

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

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

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

47. De forma general, lo que se pretende es liberar gradualmente los precios de los combustibles hasta que existan condiciones de competencia efectiva, para lograr el crecimiento económico del país en lo que a la materia energética se refiere; de forma específica, lo que se busca es tener la información suficiente sobre los precios de venta y compra, así como los volúmenes de combustibles vendidos diariamente, para tener conocimiento de la

situación que guarda en cada momento el mercado energético, y así estar en posibilidad de controlar los precios en caso de que éstos aumenten desproporcionadamente, ello, en beneficio de todos los consumidores.

48. Así las cosas, no cabe duda de que las obligaciones contenidas en 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, **no son de contenido tributario, sino que se desenvuelven dentro de cuestiones de competencia económica y de regulación administrativa del sector energético.**

49. Se precisa que no se advierte del proceso legislativo en comento, ni de las propias normas reclamadas, que la información que debe enviarse a los órganos reguladores del sector energético tenga relación alguna con un aspecto de carácter tributario.

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

51. 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.

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

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

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

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

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

53. El precepto transcrito establece que será parte de la contabilidad -de quienes enajenen gasolina, diésel, gas natural para combustión automotriz o gas licuado de petróleo para combustión automotriz, en establecimientos abiertos al público en general- los registros de

volumen que se utilizan para determinar la existencia, adquisición y venta de combustible, así como que, los equipos y programas informáticos para llevar los controles volumétricos serán aquellos que autorice para tal efecto el Servicio de Administración Tributaria.

54. 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.

55. 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.

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

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

58. Según se menciona, conforme a tal acuerdo, la Comisión Reguladora de Energía remite la información relacionada con los permisos respecto de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como los datos de transacciones que se efectúen a lo largo de

toda la cadena de importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de los combustibles. Se aduce que, por su parte, el Servicio de Administración Tributaria proporciona la información de los padrones que administra respecto de contribuyentes que enajenan combustibles o realizan actividades reguladas por la comisión, así como pedimentos de importación y exportación de combustibles.

59. Lo así argüido, reafirma que se trata de información y bases de datos distintas pues fue necesario pactar un convenio de intercambio de información, con posterioridad a la expedición de las normas reclamadas, para que fuese posible que ambos entes compartieran la data contenida en aquéllos.

60. 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.

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

62. 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, ya que -a su juicio- están estrechamente relacionadas con los impuestos que deben pagar los permisionarios, pues como se evidenció, lo que se busca es promover el crecimiento de la economía mexicana en el sector energético y proteger a los consumidores del país mediante el control de precios en caso de ser necesario.

63. Además, se insiste, 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; no así al Servicio de Administración Tributaria, autoridad que tiene a su cargo la recaudación del Estado y quien puede ejercer facultades de comprobación.

Séptima cuestión: ¿El hecho de que las normas impugnadas no tengan contenido estrictamente tributario lleva a la inconstitucionalidad de las mismas o se trata de una simple deficiencia o falta de técnica legislativa que no trasciende al cumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo? ¿Debe la Ley de Ingresos de la Federación incluir todos los mecanismos necesarios para la obtención de ingresos que permitan cubrir el gasto público, sean ingresos tributarios o no?

64. En otro orden de ideas, resulta **infundado el agravio sintetizado en el inciso h)**, en líneas precedentes, en el que se afirma que la falta de contenido estrictamente tributario de los artículos

impugnados se configura como una deficiente técnica legislativa, sin que necesariamente sean inconstitucionales.

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

66. Sirve de apoyo a lo así resuelto, la referida jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 80/2003⁵, de rubro y texto:

“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL. De la interpretación sistemática de los artículos 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Poder Reformador previó un régimen especial respecto de la expedición de las Leyes de Ingresos de la Federación, el cual está conformado por: A) Normas procedimentales particulares que se traducen en: a) La iniciativa correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal, mientras que en la generalidad de las leyes puede hacerlo cualquier persona con facultades para ello; b) La presentación de la mencionada iniciativa debe ser el 15 de noviembre o el 15 de diciembre de cada año, aun cuando exista la posibilidad de ampliación de ese plazo, en tanto que en la generalidad de las leyes la presentación de sus iniciativas puede ser en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión; c) Necesariamente debe ser Cámara de Origen la de Diputados, mientras que en otro tipo de leyes el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; d) El análisis y discusión de la Ley de Ingresos debe ser conjuntamente con el diverso acto del legislativo consistente en el presupuesto de egresos,

⁵ Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVIII, Diciembre de 2003; Pág. 533.

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.”.

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

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

69. En ese orden de ideas, los correlativos argumentos de la recurrente son inoperantes, al partir de una premisa inexacta y combatir consideraciones no contenidas en el fallo impugnado.
70. Son aplicables las jurisprudencias 2a./J. 108/2012 (10a.) y 3a./J. 16/91 de la Segunda Sala y la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, cuyos rubros y textos que se transcriben:

“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. *Los agravios cuya construcción parte de una premisa falsa son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.”*⁶

“AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO SE DIRIGEN A COMBATIR CONSIDERACIONES LEGALES QUE NO SE FORMULARON EN LA SENTENCIA RECURRIDA. *Cuando lo que se ataca, mediante los agravios expresados, constituyen aspectos que no fueron abordados en la sentencia recurrida para sobreseer en el juicio, otorgar o negar la protección constitucional, deben desestimarse tales agravios por inoperantes puesto que no se desvirtúa la legalidad del fallo a revisión; a menos de que sea el quejoso quien recurre la sentencia y se esté en alguna de las hipótesis del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en cuyo caso deberá suplirse la deficiencia de la queja.”*⁷

⁶ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, Página: 1326, Registro: 2001825.

⁷ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Abril de 1991, Página: 24, Registro: 207013.

Octava cuestión: ¿Es aplicable al presente caso el principio de jerarquía normativa, es decir, en sus pronunciamientos el quejoso se dolía de una violación directa al artículo 133 constitucional?

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

Novena cuestión: ¿Genera algún perjuicio a algún derecho fundamental de la quejosa el hecho de que se prevean obligaciones administrativas en materia energética en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete?

72. En concordancia con lo antes considerado, se precisa que, **por lo demás, es infundado el agravio que se glosó bajo inciso e)**, en el presente considerando de esta propia ejecutoria, pues debe desestimarse el planteamiento de las autoridades en cuya representación se recurre, acerca de que el hecho de que se prevean obligaciones administrativas en materia energética en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, no redundaría en perjuicio de algún derecho fundamental del que sea titular la quejosa, porque, según se expone en esta propia ejecutoria, ello sí afecta su derecho a la legalidad y seguridad jurídica, por indebida fundamentación del acto legislativo.