

**AMPARO EN REVISIÓN 133/2011.
QUEJOSA: *****.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIO: HUGO ALBERTO MACIAS BERAUD.**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **trece de abril de dos mil once.**

V I S T O S, para resolver, los autos del amparo en revisión 133/2011, interpuesto en representación de *****; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el quince de febrero de dos mil diez, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Chihuahua, *****, en representación de *****, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

Autoridades Responsables:

1. Cámara de Diputados.
2. Cámara de Senadores.
3. Presidente de la República.
4. Secretario de Gobernación.

5. Director del Diario Oficial de la Federación.

Actos reclamados:

- a. En el ámbito de sus respectivas competencias, se reclamó la falta de iniciativa, discusión, votación, aprobación, sanción, promulgación, orden de publicación, omisión en el ejercicio del derecho de veto, refrendo, firma y publicación, del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y del Impuesto al Valor Agregado, del Código Fiscal de la Federación y del Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión; y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado el 1 de abril de 1995”, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de dos mil nueve. Específicamente, se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 1o., segundo y penúltimo párrafos; 2o., primero, segundo y tercer párrafos y 5o.-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigentes a partir del primero de enero de dos mil diez.
- b. Asimismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, se reclamó la iniciativa, discusión, votación, aprobación, promulgación, sanción, orden de publicación, omisión en el ejercicio del derecho de veto, refrendo, firma y publicación del decreto por el que se expide la “Ley de Ingresos de la

Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil nueve.

Garantías individuales violadas. La parte quejosa invocó como garantías violadas las contenidas en los artículos 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes; del análisis integral de éstos últimos se advierte también que otros preceptos constitucionales que se estiman inobservados son los numerales 71, 72 y 74 fracción IV de la propia Ley Fundamental¹.

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del amparo. Correspondió conocer del asunto al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, cuya titular, previo desahogo de la prevención formulada a la quejosa, mediante proveído de veinticuatro de febrero de dos mil diez, admitió a trámite la demanda de amparo y ordenó su registro bajo el número 138/2010, solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados y dio intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación de la adscripción².

Previos los trámites de ley, dicha juzgadora celebró la audiencia constitucional, la cual tuvo verificativo el dos de junio de dos mil diez y dictó sentencia, que terminó de engrosar el treinta de ese mes y año. A través de ese fallo, resolvió, por un lado, sobreseer en el juicio al estimar actualizada la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción V, en relación con la XVIII de la Ley de Amparo respecto del acto reclamado al Presidente de la República, consistente en la omisión de ejercer su derecho de veto respecto de los decretos legislativos reclamados y, por el otro lado, determinó negar el amparo

¹ Cuaderno del juicio de amparo 138/2010-I-C. Fojas 2 a 23.

² *Ibidem*. Fojas 81 y 82.

y protección de la Justicia de la Unión respecto de las autoridades y por los actos restantes³.

TERCERO. Interposición del recurso de revisión. Inconforme con la resolución anterior, el autorizado en términos amplios de *****, interpuso recurso de revisión, mediante escrito presentando el diecinueve de julio de dos mil diez, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Chihuahua⁴.

Mediante acuerdo de trece de agosto de dos mil diez, la Juez de Distrito ordenó la remisión de los autos del juicio al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito en turno.

CUARTO. Trámite del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado. Del recurso promovido por la quejosa tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, siendo el caso que, en acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil diez, su Presidenta lo admitió, registrándolo como el toca 230/2010⁵.

La delegada del Presidente de la República, interpuso recurso de revisión adhesiva, mediante oficio depositado el tres de septiembre de dos mil diez en el Servicio Postal Mexicano, con sede en México, Distrito Federal, misma que fue admitida mediante auto de veintiuno de septiembre de dos mil diez, por la Magistrada Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito.

³ *Ibidem*. Fojas 323 a 354.

⁴ Toca del recurso de revisión 133/2011. Fojas 3 a 25.

⁵ Cuaderno del recurso de revisión 230/2010. Fojas 28 y 29.

Seguidos los trámites de ley, en sesión de veintisiete de enero de dos mil once, el aludido Tribunal Colegiado resolvió en el sentido de declararse legalmente incompetente para conocer y resolver el recurso de revisión y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶.

En lo que al caso interesa, dentro del considerando único de esa resolución, el Tribunal Colegiado refirió haber verificado que la Juez de Distrito sí se pronunció sobre la totalidad de las causas de improcedencia propuestas por las partes en el juicio constitucional y, añadió no haber advertido la concurrencia de alguna diversa que hacer valer de oficio.

QUINTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En auto de diecisiete de febrero del presente año, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera de los recursos de revisión (principal y adhesivo) los cuales fueron registrados dentro del toca de amparo en revisión 133/2011; asimismo, ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables y al Procurador General de la República para los efectos legales conducentes. Finalmente, se ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo⁷.

Posteriormente, visto el dictamen formulado por el Ponente, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar para su resolución el presente asunto a la Primera Sala, cuyo

⁶ *Ibídem*. Fojas. 97 a 109.

⁷ Toca del Amparo en Revisión 133/2011. Fojas 47 y 48.

Presidente lo radicó, devolviéndose los autos a la ponencia del Ministro mencionado, donde inicialmente fueron turnados.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 14 a 17, en relación con el 47, así como 37, parte final y 86 primer párrafo, todos ellos del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigente; y conforme a lo previsto en el Punto Cuarto, en relación con el Tercero, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2001 publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo en materia administrativa, en el que se cuestionó la constitucionalidad de ordenamientos federales, como son la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en los artículos indicados, y la Ley de Ingresos de la Federación, y subsiste el problema planteado.

Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Tercero, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2001, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional, además de que existen precedentes aplicables de esta Sala para la solución del caso.

Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que –al igual que los amparos directos en revisión- los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Cuarto del Acuerdo Plenario 5/2001, esta Sala debe avocarse al mismo.

SEGUNDO. Oportunidad del recurso. No es necesario analizar la oportunidad con la que fueron interpuestos los recursos de revisión de la parte quejosa y de la autoridad responsable habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dicha cuestión, concluyendo que fueron presentados en los términos legalmente establecidos.

TERCERO. Problemática jurídica a resolver. Debe tomarse en cuenta que, en el presente caso, el Tribunal Colegiado luego de establecer tanto que verificó que la Juez de Distrito sí se pronunció sobre la totalidad de las causales de improcedencia propuestas por las partes, como que tampoco advirtió de oficio la concurrencia de alguna diversa, resolvió declararse legalmente incompetente para conocer y resolver el recurso de revisión y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que esta asumiera su

jurisdicción respecto a los planteamientos de inconstitucionalidad atribuidos a los decretos reclamados, que contienen, en específico, los artículos 1o., 2o. y 5o.-D de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente para dos mil diez, así como la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez.

Por lo tanto, corresponde a esta Sala estudiar, en principio, el agravio hecho valer en la revisión adhesiva, que resulta de orden prioritario, puesto que la autoridad aduce que lo planteado en el recurso principal es inoperante, ya que a su juicio no se combaten las consideraciones expuestas para sobreseer y negar el amparo. Posteriormente, debe darse respuesta a los argumentos contenidos en los agravios del recurso principal, atinentes a los temas de constitucionalidad que subsisten en el recurso, hechos valer frente a la negativa de amparo que estableció la Juez Federal, esto es, aquéllos que se esgrimen en relación con los vicios atribuidos al proceso legislativo del cual derivó el decreto reclamado, en particular, por lo que hace a los artículos 1, segundo y penúltimo párrafos, 2, párrafos primero, segundo y tercero y 5-D, tercer párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, respectivamente.

CUARTO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A continuación se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a revisión.

1. Los planteamientos formulados por la quejosa a través de los conceptos de violación, en esencia fueron:

1.1. *En el **primer concepto de violación**, la quejosa planteó la supuesta violación al principio de legalidad tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal, por supuesta inobservancia de lo*

establecido por los numerales 71, 72 y 74, fracción IV, de la misma Constitución.

Sostiene que la normatividad que se combate proviene de actos viciados de origen que afectan la reforma que culminó con el aumento de la tasa del impuesto al valor agregado, toda vez que los preceptos legales fueron reformados, sin haberse presentado formal y materialmente una iniciativa a cargo de un ente facultado para ello.

En este sentido, señala que la elaboración de leyes fiscales constituye un cuidadoso proceso anual, desarrollado al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que culmina con la presentación de las iniciativas a la soberanía nacional por el Ejecutivo Federal a más tardar el ocho de septiembre de cada año, acompañado por la comparecencia del secretario del ramo. Asimismo, hace referencia al paquete económico para el ejercicio fiscal de dos mil diez, presentado por el titular del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, en el cual se establecía la creación de la contribución para el combate a la pobreza, misma que tenía un fin eminentemente social y los recursos obtenidos en ella serían destinados a programas de combate a la pobreza y a la desigualdad; mientras que en la iniciativa que dio origen al Decreto que se reclama —en lo que se refiere al impuesto al valor agregado— únicamente se habrían observado propuestas relativas al tema de intereses y comprobantes fiscales.

Relata que, en virtud de que en la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados no existió consenso respecto de la creación de la Ley para el Combate a la Pobreza, el diecinueve de octubre de dos mil nueve, el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público habría enviado a dicha

comisión el oficio 102 K-098/09, en el que propuso, precisamente, el incremento porcentual en las tasas del impuesto al valor agregado.

*En relación con lo anterior, reseña los pormenores del proceso legislativo correspondiente, específicamente del dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados —en lo que se refiere al reconocimiento efectuado sobre la necesidad de contar con recursos públicos y, por ende, de incrementar en un punto porcentual las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado—, así como a la discusión efectuada en la sesión ordinaria del veinte de octubre de dos mil nueve de la propia Cámara, principalmente a la participación del diputado *****, en la que señaló que el aumento en la tasa de dicho tributo se dio en virtud de que la Comisión referida habría hecho suya la propuesta del Subsecretario de Ingresos.*

En ese contexto, la quejosa reclama que el proceso legislativo que dio origen al establecimiento de las nuevas tasas del impuesto al valor agregado, resulta contrario a lo dispuesto por los artículos 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, dado que si el día ocho de septiembre de dos mil nueve el Ejecutivo Federal no propuso formalmente la modificación de diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el fin de incrementar las tasas impositivas, es inconcuso que no existió iniciativa por parte del Presidente de la República para modificar o reformar las tasas del impuesto.

En este apartado, la quejosa señala que también se controvierten los artículos 1o., penúltimo párrafo y 5o.-D de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, toda vez que es posible combatir disposiciones normativas que se ven directamente afectadas —como

acontecería con los numerales citados—, mismos que establecen el acreditamiento y pago del impuesto, así como la época del pago del mismo.

1.2. *En el **segundo concepto de violación**, la quejosa señala que la moción enviada a la Comisión de Hacienda, como alternativa a la creación de la Contribución para el Combate a la Pobreza, no constituye iniciativa de reforma propiamente dicha, toda vez que en el momento en que habría sido planteada había fenecido el plazo legal para su presentación; en otras palabras, sostiene que la propuesta suscrita por el Subsecretario de Ingresos fue presentada fuera del término establecido en el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo de la Constitución Federal, lo que implica que la Cámara de Diputados no estaba en posibilidad de analizar, discutir y aprobar el incremento a las tasas del impuesto al valor agregado.*

Aunado a lo anterior, la quejosa estima que, además de que la propuesta de referencia habría sido presentada de forma extemporánea y suscrita por un funcionario distinto al Presidente de la República, el Secretario de Hacienda y Crédito Público no habría comparecido a dar cuenta de ésta.

Asimismo, la quejosa sostiene que, de conformidad con la Constitución Federal, el titular del Poder Ejecutivo es quien tiene que hacer llegar a la Cámara de Diputados la relativa a la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y contribuciones para cubrirlo, razón por la que la propuesta para incrementar en un punto porcentual las tasas del impuesto al valor agregado no debió haber sido suscrita por el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (por carecer dicho funcionario de facultades para ello), sino por el Presidente de la República.

En este apartado, la quejosa señala que también se controvierten los artículos 1o., penúltimo párrafo y 5o.-D de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, toda vez que es posible combatir disposiciones normativas que se ven directamente afectadas —como acontecería con los numerales citados—, mismos que establecen el acreditamiento y pago del impuesto, así como la época del pago del mismo.

1.3. El tercer concepto de violación es hecho valer en el supuesto de que se estimara que sí existió propuesta, en la medida en la que la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados hizo suya la propuesta enviada por el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En dicho concepto, la quejosa manifiesta que la normatividad reclamada contraviene lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 constitucional, toda vez que la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados carece de facultades para incrementar las tasas de un impuesto, sin que sea propuesto por el titular del Ejecutivo Federal.

Al respecto, sostiene que la facultad del legislador se constriñe a examinar, discutir y, en su caso, aprobar el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Federal. No obstante —según la quejosa—, debido a que el Ejecutivo Federal jamás propuso el incremento o disminución a las tasas del gravamen en comento, es evidente que la propuesta de la Comisión no puede entenderse como una modificación al proyecto del Ejecutivo, sino como algo novedoso, lo cual constituye una propuesta de creación de algo que no existía hasta ese momento, alterando, con ello, el presupuesto estimado por el Presidente de la

República, pues éste no habría contemplado en ningún momento el impacto que genera el aumento en la recaudación del gravamen derivado del incremento de sus tasas.

En esa línea, señala que también se violenta lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Federal, toda vez que la Comisión de Hacienda y Crédito Público per se carece del derecho para presentar iniciativas de ley o decretos.

De igual forma, manifiesta que se contraviene el artículo 71 constitucional en la medida en que la referida propuesta no se sujetó a los trámites que al efecto establece el Reglamento de Debates, en específico, a lo previsto en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, la quejosa estima que en el proceso legislativo no se fundó ni se motivó el incremento de las tasas del impuesto al valor agregado, pues no se justificó el incremento porcentual de la tasa general y la tasa aplicable a la región fronteriza, ni tampoco se hizo alusión a que justamente con ese porcentaje se cubriría el Presupuesto de Egresos de la Federación. En relación con dicho argumento, precisa que el hecho de que la Comisión de Hacienda haya hecho suya la propuesta del Subsecretario de Ingresos, no subsana la falta de una propuesta formal presentada por el Ejecutivo Federal para incrementar las tasas del impuesto al valor agregado.

Señala que el impuesto al valor agregado no puede considerarse como un instrumento de política financiera, económica o social que el Estado tenga interés de impulsar, sino que su fundamental propósito es recaudatorio, es decir, sufragar el gasto público, razón por la que

no podría afirmarse que el incremento a las tasas porcentuales persigue el mismo fin extrafiscal que perseguía la contribución contra la pobreza propuesta por el Ejecutivo Federal.

En este apartado, la quejosa señala que también se controvierten los artículos 1o., penúltimo párrafo y 5o.-D de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, toda vez que es posible combatir disposiciones normativas que se ven directamente afectadas —como acontecería con los numerales citados—, mismos que establecen el acreditamiento y pago del impuesto, así como la época del pago del mismo.

1.4. *En el cuarto concepto de violación, la quejosa estima que los artículos reclamados de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, contravienen la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, toda vez que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, que autoriza su aplicación, es resultado de un procedimiento viciado de inconstitucionalidad. Al efecto, sostiene que la iniciativa de ley que le da origen a esta última legislación, incumple con las formalidades esenciales del procedimiento, en particular, las que al efecto establecía el numeral 30 de la diversa Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009, que disponía que las iniciativas que se presenten en materia fiscal deben incluir el impacto recaudatorio de la medida propuesta, especificando la memoria de cálculo de cada uno de los rubros de ingreso previstos en la misma, así como las proyecciones de los ingresos respectivos para los cinco años siguientes.*

Señala que resultaba una obligación ineludible a cargo del Estado, establecer en la iniciativa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2010, los cálculos aplicados para la determinación

de los ingresos pretendidos por cada uno de los rubros establecidos en el artículo 1o. de la iniciativa, así como las proyecciones de los ingresos que se pretenden recaudar por los próximos cinco años, pues sólo a través de dichos medios, los gobernados pueden verificar si las políticas fiscales empleadas se adecuan a los fines argumentados por el Estado para su adopción.

Manifiesta que el Ejecutivo Federal presentó las proyecciones de los ingresos presupuestarios de los próximos cinco años, sin embargo, aun cuando realiza la estimación de los ingresos tributarios, en ningún momento habría contemplado el incremento a las tasas del impuesto al valor agregado aprobadas por el Congreso de la Unión.

Señala que, en el contexto descrito, los contribuyentes carecerían de elementos suficientes para determinar si su obligación de contribuir al gasto público se adecua a las razones argumentadas por el Estado al implementar las políticas fiscales, independientemente de las implicaciones sociales y políticas que conlleva, ya que es innegable el incumplimiento absoluto a lo dispuesto por el citado artículo 30 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2009.

Aunado a lo anterior, la parte quejosa estima que la iniciativa del Ejecutivo Federal en torno a la Ley de Ingresos de la Federación, sufre de un vicio considerado una inconstitucionalidad formal, en la medida en que ésta no puede ser presentada por alguna otra de las autoridades facultadas para iniciar leyes o decretos, además de que tendría que comparecer el Secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

2. En relación con dichos planteamientos, la Jueza de Distrito formuló la respuesta que a continuación se sintetiza.

2.1. Inicialmente, en cuanto a la certeza de los actos reclamados, señaló que resultaban ciertos los atribuidos a la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, como integrantes del Congreso de la Unión, al Presidente de la República, al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, pues así se desprendía de sus informes justificados.

Aclaró, en el tercer considerando, que no pasaba inadvertido que el Presidente de la República, al rendir su informe justificado negó el acto que le fue reclamado consistente en la falta de iniciativa del mencionado Decreto, sin embargo estableció que ese punto, es uno controvertido en este juicio y además parte esencial en los conceptos de violación formulados, por lo que el estudio respecto a dicho acto debía realizarse al analizar el fondo del asunto.

2.2. Desestimó las causas de improcedencia que hicieron valer las autoridades responsables, consistentes en las fracciones V, XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, esta última en relación con el numeral 80 del propio ordenamiento. Además indicó que el juicio sí fue promovido oportunamente.

No obstante lo anterior, señaló que se actualizaba la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción V, en relación con la XVIII de la Ley de Amparo respecto del acto reclamado al Presidente de la República, consistente en la omisión de ejercer su derecho de veto respecto de los dos decretos legislativos reclamados.

2.3. Estimó infundados los conceptos de violación, esgrimidos por la parte quejosa.

Al efecto, determinó, que la iniciativa de incremento de un punto porcentual en la tasa del impuesto que se impugna, fue presentada por los Diputados de la Comisión dictaminadora del Congreso de la Unión, lo que se advierte de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de veinte de octubre de dos mil nueve, número 2870-BI y B-II, (como alternativa a la necesidad de nuestro país de contar con recursos públicos para poder atender los programas para el combate a la pobreza y demás gasto publico) al no haberse aprobado la iniciativa de la Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza.

La A quo señaló que la Cámara de Diputados sí está facultada para realizar las modificaciones y/o observaciones necesarias para reformar los artículos en comento, y fueron los Diputados integrantes de la Comisión Dictaminadora, quienes al considerar el conjunto de medidas propuestas por el Ejecutivo Federal, en materia de imposición indirecta, propusieron modificar los artículos señalados, con lo cual cumplió con sus atribuciones constitucionales, ya que en ejercicio de su facultad eminentemente legislativa, propusieron modificar la tasa del impuesto impugnado aplicable para dos mil diez, al analizar, modificar y enriquecer los proyectos para su discusión y aprobación.

En ese tenor, sostuvo que, contrario a lo que señaló la quejosa, el incremento de un punto porcentual a la tasa del Impuesto al Valor Agregado, se encontró apegado al proceso legislativo, puesto que sí existió una iniciativa formulada por el Poder Ejecutivo, que buscaba la creación de la contribución contra la pobreza, la cual, una vez analizada y discutida, no fue avalada en sus términos por la Comisión respectiva, proponiéndose entonces, el incremento de las tasas al impuesto al valor agregado; añadió que, finalmente, esa medida es válida pues derivó del ejercicio de la facultad legislativa de las

Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y obedeció a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, así como a la posibilidad que tienen para rechazar, aceptar, modificar o adicionar la iniciativa, incluso aún en ordenamientos no incluidos en la iniciativa. La Juez afirmó que, de lo contrario, se haría nugatoria la potestad de dichos órganos legislativos para aprobar leyes.

Finalmente, la misma resolutora señaló que resultan inoperantes los argumentos planteados por la quejosa en relación a la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, en el sentido de que trastoca lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Fundamental porque incumple con las formalidades establecidas en el artículo 30 de la diversa Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, en virtud de que aquella no contemplaba ningún incremento en la Ley del Impuesto al Valor Agregado sino la creación de la contribución para el combate a la pobreza.

La inoperancia que se comenta la sustentó en los criterios que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y esta Primera Sala establecieron en las jurisprudencias P./J. 25/2000 y 134/2005, en el sentido de que la inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no de oposición entre leyes secundarias, motivo por el cual no es válido argumentar que una norma es inconstitucional debido a que en diversa ley existe determinada oposición con otra, pues en este caso no se confronta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el texto de la ley impugnada, sino con el de una diferente.

3. Los razonamientos contenidos en los agravios hechos valer por la quejosa, en contra de la resolución anterior, son los que se mencionan a continuación.

3.1. En el **primer agravio** se alegó una supuesta incongruencia interna en la sentencia porque en el tercer considerando de la sentencia recurrida, se tuvo por cierto el acto reclamado atribuido al Presidente de la República, que se señaló como la “falta de iniciativa del Decreto” que reformó las tasas impositivas impugnadas, en tanto que en el quinto considerando se afirma que dicha autoridad sí presentó tal iniciativa al sostener que fue discutida en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La recurrente aduce que ello es contrario a los artículos 77, 78 y 149 de Ley de Amparo.

Al respecto, la quejosa retoma lo argumentado dentro de su demanda de amparo, en el sentido de que en la iniciativa presidencial del Decreto que pretendía reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado, sólo se propuso modificar cuestiones relacionadas con los intereses y comprobantes fiscales, mas no los numerales 1 y 2, que prevén las tasas de ese gravamen, por lo que el Congreso de la Unión no podía modificar éstas.

Del mismo modo, señala que debe tomarse en cuenta que si bien el Congreso de la Unión está facultado para reformar, modificar o suprimir las propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal, ello no se traduce en la posibilidad de formular una nueva propuesta, porque la facultad para iniciar leyes para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación está reservada exclusivamente al Presidente de la República.

3.2. En el **segundo agravio** la quejosa planteó que la sentencia recurrida viola en su perjuicio los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, pues refiere que en ella se realiza una incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 71, 72, 73 y 74 constitucionales.

Se duele de que la A quo negó el amparo solicitado, partiendo de la premisa de que el Congreso de la Unión tiene facultades para aceptar, rechazar o modificar substancialmente las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la Republica, de modo que es válido rechazar una contribución propuesta y en su lugar, crear una nueva iniciativa aprobando el incremento de la tasa impositiva de un diverso gravamen, lo cual a decir de la quejosa es ilegal, pues sostiene que la propuesta a incrementar las tasas del impuesto al valor agregado, surgió de autoridad incompetente, es decir, autoridad diversa al Ejecutivo Federal. Sobre el punto, la recurrente argumenta en esencia lo siguiente:

Al Congreso de la Unión sólo corresponde examinar, discutir y en su caso, modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, mas no crear uno nuevo y diverso, en el que se modifican las tasas del impuesto al valor agregado no obstante que así no se proponía en la iniciativa Presidencial.

La propia A quo reconoció expresamente que no fue el Titular del Ejecutivo Federal, sino un ente diverso, quien propuso la necesidad de incrementar las tasas del impuesto al valor agregado y que no es punto de debate la motivación de la Cámara de Diputados para modificar esas tasas, sino su incompetencia para proponerlo ya que ello no fue propuesto por el Presidente de la República en la iniciativa que presentó y que no es óbice que ello se planteara como una

alternativa ante el rechazo para crear la Contribución para el Combate a la Pobreza.

3.3. *En el tercer agravio también es argüida una violación a los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, ya que se afirma que la A quo realizó una incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 71 y 74 fracción IV constitucionales.*

En ese sentido se alega que si bien el artículo 71 constitucional autoriza a la Cámara de Diputados para presentar iniciativas de ley, salvo en materia tributaria, lo cierto es que cuando se refiere a dicho órgano colegiado debe entenderse a éste en su conjunto, no sólo a diputados de forma individual o en comisiones; ya que de ser así el texto lo establecería expresamente.

La quejosa sostiene que la A quo confunde la facultad de aprobar la imposición de contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos con la facultad de presentar la iniciativa de ley correspondiente, la cual corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal, y que luego asume erróneamente que por el hecho de estar facultado para iniciar leyes, puede modificar las tasas de impuesto al valor agregado sin que medie iniciativa de la autoridad legalmente facultada para tal efecto, pues no toma en consideración que el artículo 74, fracción IV constitucionales confiere dicha atribución al titular del Ejecutivo Federal.

De este modo, se alegó que contrario a lo afirmado en la sentencia, el Congreso de la Unión no está en posibilidad de subsanar la falta de iniciativa de ley para reformar las tasas del impuesto al valor agregado, puesto que carece de las facultades para presentar dicha iniciativa y por ende suscribir a nombre propio la misma.

3.4. En el **cuarto agravio** se plantea que la sentencia recurrida es violatoria de los artículos 77, fracciones I y III y 78 de la Ley de Amparo, en virtud a que contraviene los principios de congruencia y exhaustividad al considerar erróneamente inoperantes los conceptos de violación en los que se demuestra la garantía de seguridad jurídica; partiendo de razones infundadas, como lo es que la autoridad legislativa es incompetente para presentar la iniciativa de Decreto para reformar las tasas del impuesto al valor agregado, porque ello es facultad del titular del Ejecutivo Federal.

Aquí, frente a las consideraciones de la Juez Federal, la recurrente reitera los argumentos contenidos en los conceptos de violación, que al abordar el incremento de las tasas del impuesto al valor agregado, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados hizo suya la propuesta de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo tales autoridades incompetentes para formular una iniciativa en tal sentido; máxime que esa propuesta carece de la aprobación del Secretario de Hacienda y Crédito Público así como del Presidente de la República. También se destaca que el referido Secretario de estado no compareció a dar cuenta de la propuesta y que, en todo caso, la iniciativa en tal sentido fue presentada extemporáneamente.

En otro aspecto, se aduce que es incorrecto que la Juez haya considerado que el término para presentar la iniciativa de ley en comento, está dirigido únicamente al Ejecutivo Federal ya que el artículo 74 fracción IV constitucional refleja el espíritu del constituyente de brindar certeza jurídica a los gobernados, misma que debe observarse como una formalidad del proceso legislativo.

Se aduce que la A quo resolvió de forma ilegal contraviniendo los artículos 77 y 78 de la Ley de amparo, al no estudiar los conceptos de violación contenidos en el escrito de demanda en los términos en que fueron planteados, concretamente, en esos puntos.

3.5. En el quinto agravio se afirma que la sentencia recurrida se aparta de los lineamientos contenidos en los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, toda vez que las consideraciones vertidas para negar la protección constitucional son infundadas, ya que ante el reclamo de la quejosa en el sentido que fue ilegal el proceso legislativo que dio origen al mencionado decreto, la A quo se limitó a señalar que la Cámara de Diputados está facultada a legislar sobre todo aquello que esté relacionado con la iniciativa y cuya regulación sea necesaria; lo cual es ilegal porque no existió una iniciativa de ley a través de la cual se propusiera el incremento a las tasas del impuesto al valor agregado, ya que la única autoridad facultada para dicho efecto es el Ejecutivo Federal.

En otro aspecto, la recurrente indica que se pasó por alto que tampoco se motivó la necesidad de efectuar dicha reforma máxime que ni la Comisión de Hacienda y Crédito Público ni la Cámara de Diputados adujeron la necesidad de incrementar las mencionadas tasas o la necesidad de regular el impuesto. Al respecto se aduce que no es óbice a lo anterior, que la Comisión en el dictamen hubiese reconocido la necesidad del país de contar con recursos públicos para poder atender los programas para el combate a la pobreza, porque el incremento de las tasas del impuesto al valor agregado no responde a la misma necesidad, ya que el cobro de éste tiene como único fin el recaudatorio.

3.6. *Mediante el **sexto agravio** se alega que la sentencia resulta ilegal y violatoria de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, al resolver sobre la constitucionalidad de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diez en el modo en que se hizo, al dejarse de observar lo dispuesto por el diverso 16 constitucional.*

La inconforme retoma los planteamientos plasmados en el cuarto concepto de violación, en el sentido de que el titular del Ejecutivo Federal no observó un procedimiento previamente establecido para la creación de la ley de ingresos, claramente en contravención a las formalidades esenciales del procedimiento y a la garantía de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, inconstitucionalidad que trasciende al decreto a través del cual se incrementaron las tasas del impuesto al valor agregado, puesto que el Presidente de la República incumplió con la obligación del artículo 31 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009, consistente en incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas.

4. Los razonamientos aducidos en el único agravio que se formuló en la revisión adhesiva, son los que se mencionan a continuación.

4.1. *Que debe confirmarse el sobreseimiento decretado por la A quo, toda vez que los argumentos señalados por la quejosa resultan inoperantes pues no cumplen con la exigencia de combatir las consideraciones legales, ya que únicamente se tratan de afirmaciones sin sustento y que en ningún momento combaten las consideraciones de la sentencia constitucional emitida por el A quo y no se concretan a expresar en forma clara y directa la afectación sufrida.*

5. Finalmente, el Tribunal Colegiado sostuvo que se declaraba legalmente incompetente para conocer del presente asunto toda vez que se reclamaban los vicios atribuidos al proceso legislativo del cual derivó el decreto impugnado, en particular, por lo que hace a los artículos 1, segundo y penúltimo párrafos, 2, párrafos primero, segundo y tercero y 5-D, tercer párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diez, respectivamente, y en el caso subsistía el problema de constitucionalidad planteado, por lo tanto se actualizaba la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del asunto, ya que no se advertía la concurrencia de alguna de las hipótesis de competencia delegada establecida en el Acuerdo General 5/2001.

QUINTO. Por cuestión de orden y método se abordará el agravio único de la autoridad adherente, en donde básicamente afirma que los agravios de la recurrente en lo principal son inoperantes porque: a) no refutan las consideraciones de la sentencia recurrida y b) reiteran lo hecho valer en la demanda de amparo⁸.

Tales aseveraciones carecen de base, en virtud de que no se expresan razones que las sustenten. Ello es así porque la autoridad recurrente se limita a señalar, de manera vaga y dogmática, que la

⁸ Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Junio de 2007, Tesis: 2a. LXIV/2007, página 348: “REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LA INOPERANCIA DE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, SON DE ESTUDIO PREFERENTE. Los agravios expresados en la revisión adhesiva tendientes a demostrar la inoperancia de la impugnación constitucional de un precepto legal en el amparo directo en revisión, cuando se equiparan a los concernientes a la improcedencia de un juicio de amparo indirecto contra leyes, son de estudio preferente, pues versan sobre una cuestión que conforme a la estructuración procesal debe decidirse en forma preliminar al tema de fondo, ya que de resultar fundados, harían innecesario el pronunciamiento en ese último aspecto.”

empresa impugnante no combate la sentencia recurrida y que sus agravios son una reiteración de sus conceptos de violación; empero, no precisa cuáles consideraciones no controvierte la recurrente, qué argumentó la quejosa en su demanda de garantías, ni mucho menos lo que ahora expone en sus agravios, de tal suerte que – a la luz de la revisión adhesiva- no existe base que permita comparar la repetición de los conceptos de violación ni la falta de refutación de los razonamientos del fallo constitucional, lo cual, pone de manifiesto la inoperancia del referido agravio.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene precisar que, correctos o no, la quejosa formuló agravios a fin de contradecir parte de lo resuelto por la Juez Federal, de aquí que es inexacto que no esté combatiendo la sentencia recurrida, o bien, que esté incurriendo en repetición de los conceptos de violación, siendo en todo caso necesario señalarse que no toda argumentación, por el solo hecho de exponerse en el recurso de revisión, es repetitiva y, por ende, inoperante, cuando como, en el caso, los temas de fondo tienen que esgrimirse nuevamente a fin de combatir las razones que utilizó el juzgador para negar el amparo y desestimar los conceptos de violación.

SEXTO. Estudio de fondo. A continuación, tal y como se señaló en el tercer considerando de la presente ejecutoria, esta Sala se avoca al estudio de los argumentos hechos valer por la sociedad quejosa en sus agravios, en los cuales, cabe precisar que, con excepción del primero, retoma los planteamientos substanciales contenidos en los conceptos de violación de la demanda de amparo.

1. El primer agravio resulta infundado pues esta Sala advierte que no existe la supuesta incongruencia que se aduce con base en la afirmación de que en el tercer considerando de la sentencia recurrida,

la A quo tuvo por cierto el acto reclamado que se atribuyó al Presidente de la República y fue señalado como la “falta de iniciativa del Decreto” que reformó las tasas impositivas impugnadas, y que a pesar de ello, en el quinto considerando del mismo fallo estableció que dicha autoridad sí presentó tal iniciativa al sostener que fue discutida en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Al efecto basta advertir que en el tercer considerando de la sentencia recurrida no se estableció realmente el reconocimiento en el sentido de que fuera cierto el acto señalado como la referida “falta de iniciativa”, ya que sólo se estableció que ese punto es parte esencial de los conceptos de violación, por lo que lo procedente sería realizar su estudio al abordar el fondo del asunto, lo que efectivamente se efectuó en el quinto considerando de la sentencia emitida por la Juez Federal; de ahí que propiamente no exista la incongruencia planteada entre los considerandos tercero y quinto de ese fallo.

2. Por otro lado, acorde a la glosa de los agravios hecha en la parte correspondiente del considerando cuarto de esta ejecutoria, se advierte que en el **segundo, tercer y cuarto agravios**, se retoman argumentos vertidos en los **conceptos de violación primero, segundo y parte del tercero**, a través de los cuales la quejosa formula diversos planteamientos que, en términos generales, pueden reconducirse a temas específicos sobre los cuales esta Sala ya ha tenido oportunidad de pronunciarse.

Dichos argumentos de la quejosa son, medularmente, los siguientes:

- Que el Decreto reclamado, el cual dio origen al aumento del punto porcentual en la tasa del impuesto al valor agregado, violenta los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así

como lo dispuesto por los artículos 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, en virtud de que deriva de un proceso legislativo en el que no habría sido presentada formal y materialmente una iniciativa a cargo del Presidente de la República.

- Que la propuesta enviada como alternativa a la creación de la Contribución para el Combate a la Pobreza, no es una iniciativa de reforma, toda vez que se presentó fuera del término establecido en el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, constitucional, lo que implicaría que la Cámara de Diputados no estaba en posibilidad de analizar, discutir y aprobar el incremento respectivo.
- Que la propuesta no debió haber sido suscrita por el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues éste último carece de facultades para ello.
- Que el Secretario de Hacienda y Crédito Público no había comparecido a dar cuenta de la propuesta de mérito.
- Que la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados carece de facultades para incrementar las tasas de un impuesto, sin que ello sea propuesto por el titular del Ejecutivo.
- Que la propuesta de la Comisión no puede entenderse como una modificación al proyecto del Ejecutivo, sino como algo novedoso, lo cual constituye una propuesta de creación de algo que no existía hasta ese momento, alterando, con ello, el presupuesto estimado por el Presidente de la República.
- Que la Comisión de Hacienda y Crédito Público per se carece de la atribución para presentar iniciativas de ley o decretos.

Pues bien, en relación con todo lo anterior, esta Primera Sala estima que los argumentos planteados resultan infundados, de conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación, con base en precedentes del Tribunal Pleno, los cuales dieron lugar, al analizar la constitucionalidad de un diverso proceso legislativo, a la jurisprudencia número P./J. 43/2006, de rubro: “RENTA. EL PROCESO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PUBLICADO EN

EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10. DE DICIEMBRE DE 2004, CUMPLE CON LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”⁹.

Para estar en aptitud de resolver el problema planteado, es conveniente tomar en cuenta lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 74, de la Constitución Federal, mismos que respectivamente, establecen lo siguiente:

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el

⁹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIII, marzo de 2006, página 9, cuyo texto se transcribe a continuación: “Conforme al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los proyectos de ley o decreto que versen sobre contribuciones o impuestos primero deberán discutirse en la Cámara de Diputados (inciso H), la que de aprobarlos -en todo o en parte- los turnará a la Cámara de Senadores para su discusión (incisos A y H); si ésta los desecha parcialmente, los adiciona o modifica, deberá regresarlos a aquélla para la nueva discusión que versará sobre lo desechado, adicionado o modificado, sin poder alterar los artículos aprobados, y si la Cámara de Diputados aprueba tales adiciones o modificaciones por mayoría absoluta de los votos presentes, debe remitir el proyecto de ley o decreto al Ejecutivo para su promulgación (inciso E). En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que el proceso legislativo que culminó con el Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y establecen diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre de 2004, cumplió con lo ordenado en el indicado artículo 72 constitucional, ya que del referido proceso legislativo se advierte que el proyecto presentado por el Presidente de la República se discutió primero en la Cámara de Diputados, la que lo aprobó parcialmente y lo envió a la Cámara de Senadores, en donde se retomó el tema de la reforma y se decidió, además, modificar otros preceptos que no habían sido materia de debate en la Cámara de Origen; con estas modificaciones y adiciones el proyecto se devolvió a la Cámara de Diputados para su discusión, la que lo aprobó por mayoría absoluta y lo envió al Ejecutivo Federal para su promulgación”.

Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el

proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (sic).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

“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.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, 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 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.”

Del análisis de los preceptos transcritos, así como de otras disposiciones constitucionales que resultan aplicables, se desprende, en lo que interesa a este estudio, lo siguiente:

- A.** El Poder Legislativo federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.
- B.** En el artículo 73 se establecen las facultades que corresponde ejercer a ambas Cámaras del Congreso, entre

otras, la de legislar en materia de contribuciones en términos de sus fracciones VII, XXIX-A y XXX; por tanto, no es una facultad exclusiva de alguna de ellas, al no ubicarse esa atribución en alguno de los supuestos previstos en los artículos 74 ó 76 constitucionales.

- C.** Además, en los artículos 74 y 76 se establecen las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado, siendo las de la primera, entre otras, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- D.** El artículo 71 autoriza iniciar el procedimiento legislativo al Presidente de la República, a los Diputados y a los Senadores que componen el Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los estados.
- E.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, como es el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
- F.** Salvo las tres materias en las que la Cámara de Diputados fungirá como cámara de origen, a saber: 1) empréstitos, 2) contribuciones o impuestos, 3) sobre reclutamiento de tropas; en los demás casos (de la competencia concurrente

de ambas Cámaras) la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de ellas, en los términos del anterior punto.

Como puede apreciarse, el indicado precepto constitucional establece un requisito de orden para la validez del proceso legislativo consistente en que en la formación de leyes o de decretos que versaren, entre otras materias, sobre contribuciones o impuestos, deben discutirse en primer lugar en la Cámara de Diputados.

En ese tenor, si el proyecto de ley o decreto se vincula o versa sobre contribuciones o impuestos, sea en su aspecto material, accesorio o formal, debe cumplirse invariablemente con ese requisito, en virtud de que no se evidencia del texto o de los antecedentes legislativos del señalado artículo 72, inciso H, que sólo deba colmarse cuando se trate de un impuesto o tributo nuevo, o de modificaciones a sus elementos esenciales.

En este sentido, debe apreciarse que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgó las mismas facultades legislativas tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores, cuando éstas actúan de manera bicameral.

Es importante dejar en claro que la iniciativa de ley o decreto, como causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer y atender las necesidades que requieran cierta forma de regulación, fija de alguna manera el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello signifique que la discusión no pueda abordar otros temas que por razón de su íntima vinculación con la temática del proyecto deban regularse también para ajustarlos a la nueva normatividad.

Así, por virtud de la potestad legislativa que tienen los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden cambiar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que, se insiste, la Constitución no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que dieron origen al proyecto de ley o decreto, antes bien, lo permite.

Estas consideraciones del Tribunal Pleno, expuestas —entre otros— en la ejecutoria correspondiente al amparo en revisión 820/2005, resuelto el treinta de enero de dos mil seis por unanimidad de diez votos (ausente el señor Ministro Gudiño Pelayo), aportan elementos valiosos para resolver el presente caso.

En efecto, en aquella ocasión, el Tribunal Pleno resolvió sobre la constitucionalidad de un proceso legislativo en el que la Cámara de Senadores —al recibir un proyecto presentado por el Ejecutivo y discutido originalmente en la Cámara de Diputados, que lo aprobó parcialmente— habría formulado modificaciones a preceptos que no habían sido materia de debate en la Cámara de origen, adiciones éstas que fueron posteriormente aprobadas por la Cámara de Diputados.

Al analizar dichas circunstancias, se determinó que el hecho de que los proyectos de ley o decreto que versen sobre contribuciones o impuestos deban discutirse primero en la Cámara de Diputados y posteriormente en la de Senadores, sólo constituye una excepción a la regla general de que las iniciativas de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, pero no implica restricción o limitación al ejercicio de las facultades legislativas

que la norma fundamental otorga también a la Cámara de Senadores, ya que a ambas compete legislar sobre esa materia en términos de los artículos 73, fracciones VII, XXIX-A y XXX, 74 y 76, de la Constitución Federal. Es decir, el orden que debe seguirse para la discusión de las iniciativas de leyes que versen sobre aquellas materias —primero, en la Cámara de Diputados y, luego, en la de Senadores— no convierte a estos últimos en simples sancionadores de los actos de los primeros, pues al no existir prescripción constitucional alguna en ese sentido, debe concluirse que la Cámara de Senadores, aun en esos supuestos, se encuentra, al igual que su colegisladora, en plena aptitud de realizar todos aquellos actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley dictaminado por aquélla.

De la misma manera, puede ahora concluirse que las facultades que se desprenden de los artículos 71 y 72 constitucionales y, específicamente, la de presentar iniciativas de leyes, no implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer, deba existir una específica iniciativa de ley, sino que las atribuciones que de manera general se desprenden de dichas disposiciones, permite apreciar que no existe una limitante en ese sentido, quedando a disposición de los órganos participantes en el proceso legislativo, el modificar una propuesta determinada, lo cual abarca la posibilidad de proponer una alteración a la legislación vigente —diversa a la originalmente propuesta a través de una iniciativa formulada por cualquiera de los facultados a través del artículo 71 constitucional—. Igualmente, puede afirmarse que las Cámaras que integran el Congreso de la Unión se encuentran en plena aptitud de realizar todos aquellos actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiere sido originalmente presentado.

Así, bastara con que se haya presentado una iniciativa en términos del artículo 71 constitucional que —por utilizar determinada expresión— abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para las determinadas disposiciones que incluía la propuesta, por lo que claramente existe la posibilidad de realizar nuevas modificaciones al proyecto.

De esta forma, si la propuesta del Ejecutivo contemplaba la posibilidad de reformar —entre otros— el texto de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la no aprobación por la Cámara de Diputados de un aspecto de la propuesta, perfectamente puede permitirle analizar otras disposiciones del mismo ordenamiento —como podría ser la tasa del tributo— a fin de realizar las reformas o adiciones correspondientes, sin que ello requiriera de una nueva iniciativa de ley.

Así, al igual que el Tribunal Pleno determinó que lo dispuesto por el inciso “H” del artículo 72 de la Constitución Federal no implica “[...] *que las atribuciones legislativas de la Cámara de Senadores, de modificar, adicionar o desechar en parte un proyecto de ley o dictamen enviado por la Cámara de Origen, queden anuladas [...], limitándose a hacer simples revisiones formales del proyecto de ley o decreto, porque al igual que otras materias, tanto la Cámara de Origen como la Revisora, conservan plenamente las facultades legislativas antes enunciadas*”, puede en el presente caso afirmarse que las atribuciones del Congreso de la Unión no quedan limitadas a la materia de la iniciativa, ni podrían considerarse vinculadas a esos extremos, como si solo pudieran hacer revisiones formales.

Por el contrario, las facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión incluyen todos aquellos actos que caracterizan su función, esto es, los de aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, iniciado por los órganos autorizados por el artículo 71 constitucional, sin que pueda pretenderse que las adiciones a la materia de la iniciativa requirieran de una nueva propuesta en ese sentido.

Así, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legisladoras podrán aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley o decreto propuesto en la iniciativa, sin requerir de una iniciativa de ley específica para tal efecto, pues tales facultades se las confiere expresamente la mencionada norma fundamental, sin que se prevea una restricción para el ejercicio de la facultad legislativa en el sentido apuntado.

En efecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que de los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal se desprende que, no obstante la iniciativa de ley origina el proceso de creación de una norma, su presentación no vincula de ninguna forma el dictamen que consecuentemente emita la Comisión encargada de su análisis, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que efectúen los integrantes del Congreso de la Unión, toda vez que los legisladores pueden resolver en sentido negativo respecto de la iniciativa presentada.

Lo anterior se sustenta en la tesis aislada P. LXIX/99, la cual lleva por rubro “INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU NATURALEZA JURÍDICA”¹⁰.

Asimismo, esta Suprema Corte ha determinado que la Cámara de Diputados se encuentra facultada para realizar adiciones a las iniciativas de ley que presenta el Titular del Poder Ejecutivo, lo cual se encontraría implícito en el artículo 50 constitucional, pues la función legislativa de discusión y aprobación, o bien, de desaprobación total o parcial, únicamente podría concebirse mediante la modificación de la iniciativa a dictaminar, a través de la adición o supresión parcial.

Tales consideraciones cobran sustento en el criterio aislado de rubro “INICIATIVAS DE LEYES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA CÁMARA DE DIPUTADOS TIENE FACULTADES PARA ADICIONARLAS”¹¹.

¹⁰ Tesis aislada emitida en la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, correspondiente al mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 8, y en cuyo texto se lee: “El examen sistemático del contenido de los artículos 71 y 72 de la Constitución, en relación con las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y del Reglamento para su Gobierno Interior, que se vinculan con el trabajo legislativo de dicho órgano, lleva a concluir que si bien es cierto que la iniciativa de leyes o decretos representa la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también se observa que su presentación no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de las Cámaras de origen y revisora donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, dado que los diputados y senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la proposición legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido éste y escuchadas las opiniones en favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, pues es en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al proceso”.

¹¹ Tesis aislada, sin número, emitida en la séptima época por la antigua integración del Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo 205-216, primera parte, página 58, y en cuyo texto se señala: “La facultad para adicionar las iniciativas de ley que somete a la consideración de la Cámara de Diputados el presidente de la República se encuentra implícita en la potestad de legislar del Congreso de la Unión establecida en el artículo 50 de la Constitución Federal, sin que pueda exigirse que el texto constitucional consigne de manera expresa las formas particulares que adopta la atribución legislativa, pues no puede concebirse la función legislativa de discusión y aprobación o desechamiento total o parcial de un proyecto de ley, sin la facultad correlativa de modificar, vía adición o supresión parcial, la iniciativa de ley correspondiente”.

De igual forma, conviene precisar que este Alto Tribunal ha determinado que no existe obligación establecida constitucionalmente que implique una correspondencia entre las leyes emitidas por el Congreso de la Unión y las iniciativas que dieron origen a la norma en cuestión, toda vez que éstas no habrían sido contempladas por el Constituyente como elementos de validez de una ley, razón por la que no existe impedimento alguno para que los legisladores se aparten de las razones o motivos considerados en la iniciativa, lo que a su vez permite que éstos puedan modificar lo propuesto, sin importar que se obtengan alcances o efectos distintos o, incluso, contrarios a los expresados en la exposición de motivos.

Lo anterior se desprende de la tesis jurisprudencial P./J. 15/1992, cuyo rubro señala *“LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN”*¹².

De lo anterior se advierte que la iniciativa de proyecto de ley o decreto no vincula a legislar en el sentido propuesto en ella, pero no llega al extremo de que las Cámaras tanto de Origen como Revisora, en el ejercicio de las facultades que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —aprobar, desechar, modificar, reformar o adicionar el proyecto de ley o decreto— puedan

¹² Tesis jurisprudencial emitida por la antigua integración del Tribunal Pleno, en la octava época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo 52, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, página 11, y en cuyo texto se establece: “La Constitución de la República no instituye la necesaria correspondencia entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que acompañan a las iniciativas que les dieron origen. El Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habrían de desempeñar en alguna de las fases de creación de las leyes. De ahí que el Congreso de la Unión puede apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa, modificar los textos propuestos y formular los que en su lugar formarán parte de la ley, aunque éstos tengan alcances o efectos distintos o incluso contrarios a los expresados en la exposición de motivos por el autor de tal iniciativa. Por ello, desde el punto de vista constitucional, las exposiciones de motivos no condicionan en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión para decidir y establecer las normas legislativas de acuerdo con su competencia”.

apartarse sin justificación alguna, de la temática del mismo, y legislar sobre otros tópicos ajenos o diversos, ya que encuentran su justificación y medida en la propia materia sujeta a debate, que les permitirá, una vez discutida, inclusive, adicionarla con otros temas relacionados con ella.

Aclarado lo anterior, debe procederse al análisis del proceso de formación legislativa que se desarrolló, en la parte que interesa para la resolución del presente asunto, de la siguiente manera:

El ocho de septiembre de dos mil nueve, el Presidente de la República, envió a la Cámara de Diputados, en su carácter de Cámara de Origen, la iniciativa de decreto de referencia, en la que, en materia del impuesto al valor agregado, se formularon propuestas relativas al tema de intereses y comprobantes fiscales.

No obstante, en el dictamen formulado al efecto por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados el veinte de octubre de dos mil nueve, si bien se consideró prudente aprobar lo propuesto por el Ejecutivo Federal en materia del impuesto al valor agregado en lo que respecta al tema de intereses y modificar lo que se planteó en torno al mismo ordenamiento, en lo que se refiere al tema de comprobantes fiscales; se consideró, además, adicionar a la iniciativa de referencia el incremento de la tasa general del quince al dieciséis por ciento y la tasa aplicable en la región fronteriza del diez al once por ciento, dado que habría sido desaprobada la iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza, como integrante del paquete económico para el ejercicio de dos mil diez presentado por el Presidente de la República.

En ese sentido, se observa que, con base en las facultades que tiene la Cámara de Diputados al dictaminar las iniciativas de leyes propuestas por el Ejecutivo Federal en materia de impuestos, los integrantes de la Cámara de origen propusieron adicionar al proyecto de iniciativa de reformas presentada por el Presidente de la República, el incremento en la tasa del impuesto al valor agregado aplicable para dos mil diez.

Lo anterior pone de manifiesto que el proceso legislativo del citado decreto acató el procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, que ha sido explicado en este considerando, puesto que la iniciativa, presentada por el Ejecutivo Federal, se discutió primero en la Cámara de Diputados por referirse a la materia de contribuciones y, siendo el caso que no se aprobó la iniciativa del paquete económico en lo que se refiere a la Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza, la Comisión dictaminadora determinó necesario reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado —y, específicamente, la tasa de dicho tributo—, al apreciar también la necesidad de contar con recursos públicos para atender los programas que buscaban ser sufragados a través de la contribución cuyo establecimiento fue rechazado.

Así, resulta patente que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión respectiva, sí dio cumplimiento al proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución Federal, al elaborar el dictamen respecto de la iniciativa formulada por el Presidente de la República, en torno al “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y del Impuesto al Valor Agregado, del Código Fiscal de la Federación y del Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en

Unidades de Inversión; y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado el 1 de abril de 1995”, vigente para el ejercicio fiscal de dos mil diez.

En tal orden de ideas, si —como se ha demostrado— la parte conducente del proceso legislativo que fue reclamada, fue cumplida cabalmente por el titular del Poder Ejecutivo y, subsecuentemente, por la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 72 de la Constitución Federal, es inconcuso que los razonamientos en estudio son infundados.

Adicionalmente, debe valorarse que las conclusiones anteriores no se ven afectadas por el hecho de que el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya dirigido la solicitud a la que alude la parte quejosa, en el sentido de que se considerara la propuesta relativa al incremento en un punto porcentual de las tasas general y fronteriza que contempla la Ley del Impuesto al Valor Agregado para el ejercicio de dos mil diez —lo cual, a consideración de la impetrante de garantías, vulneraría lo establecido en el artículo 71 de la Constitución Federal, toda vez que éste no tendría facultades para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión—, porque dicho comunicado u oficio no constituye iniciativa alguna, dado que no fue presentada como tal ante el Congreso.

Y ello es así, no obstante que hubiera sido tomado en cuenta por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en el proceso legislativo que se analiza, pues lo cierto es que la propia Comisión Dictaminadora fue quien adicionó a la iniciativa el tema relativo al incremento en un punto porcentual en la tasa del impuesto al valor

agregado —con independencia de la medida en la que hubiere podido haberse informado, o no, dicha decisión de la Comisión Dictaminadora, por el aludido oficio o por otros documentos o datos relevantes— y, por ende, sin vulnerar precepto constitucional alguno.

A final de cuentas, sin importar la fuente que *de facto* pudiera haber ejercido alguna influencia en la decisión de la Comisión Dictaminadora, o que pudiera haber informado sus decisiones, no puede negarse que la determinación de modificar la iniciativa del Ejecutivo Federal, fue de la propia Comisión y, en esa medida, los reclamos de las quejas evidencian su carácter infundado.

Las consideraciones expuestas hasta el presente punto son coincidentes con lo sostenido por esta Sala al resolver, por unanimidad de cuatro votos, los amparos en revisión 552/2010, 674/2010 y 738/2010, en las sesiones de fecha primero de septiembre, veintisiete de octubre y diecisiete de noviembre, todos de dos mil diez, respectivamente, siendo ponente en el primero y tercero de los expedientes aludidos el Ministro José Ramón Cossío Díaz, y en el segundo de ellos, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

A manera de recapitulación, y con base en todas las consideraciones expuestas, puede apreciarse que los múltiples reclamos efectuados por la parte quejosa resultan infundados, tomando en cuenta lo siguiente:

i. No era necesario que el Ejecutivo Federal presentara formalmente una segunda iniciativa de ley, adicional a la originalmente formulada, en la que se propusiera la modificación de diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el fin de

incrementar las tasas impositivas, pues existió tal propuesta, que fue justamente la dictaminada por la Comisión de Hacienda, contemplando el aumento a las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado.

ii. Asiste la razón a la parte quejosa al sostener que la propuesta del Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no puede ser considerada como una iniciativa de ley, pero no repara en que la Cámara de Diputados no le dio ese carácter; por ende, es intrascendente que el comunicado de dicho funcionario fiscal hubiere sido presentado fuera del término constitucional establecido en el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo de la Constitución Federal.

En efecto —como ya se advirtió—, es innegable que la propuesta en comento no puede ser considerada como iniciativa y, adicionalmente, debe valorarse que la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, de fecha ocho de septiembre de dos mil nueve, en la que efectivamente se hizo alusión a temas que debían ser analizados en materia del impuesto al valor agregado —y que, por ende, posibilitó que la Cámara de Diputados efectuara modificaciones en el esquema de dicho tributo, al no estar vinculada a la materia de la iniciativa—, sí fue presentada en tiempo, independientemente de que en ella no existiera expresamente la intención de incrementar las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado, puesto que —tal y como ya se señaló—, dicha iniciativa fue modificada legal y constitucionalmente por la Cámara de Diputados, quien estimó oportuno efectuar los aumentos en las tasas del tributo aludido.

iii. En este sentido, también queda de manifiesto que, en el presente caso, no se está ante una iniciativa de ley formulada por un

funcionario incompetente para tal propósito, toda vez que la iniciativa del decreto reclamado fue elaborada y presentada por el titular del Ejecutivo Federal.

iv. De igual manera, toda vez que el oficio del Subsecretario de Ingresos no tiene el carácter de iniciativa de ley, y que el decreto legislativo reclamado sí fue iniciado por el Ejecutivo Federal, no puede afirmarse que el Secretario de Hacienda y Crédito Público no habría comparecido a dar cuenta del contenido de la propuesta de reforma — pues sí se cumplió este requisito por lo que se refiere a la propuesta inicial del Presidente de la República— y, adicionalmente, no era necesario atender a esa formalidad por lo que se refiere al oficio suscrito por el Subsecretario de Ingresos, no constituye ninguna especie de iniciativa de ley por lo que se refiere al aumento en la tasa del impuesto al valor agregado.

v. A mayor abundamiento, si bien es cierto que el titular del Ejecutivo Federal no contempló en la iniciativa original el aumento en las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado, no lo es menos que —como se ha establecido— la Cámara de Diputados no se encuentra vinculada a conservar intacta la materia de la propuesta, sino que puede modificarla, inclusive, en el sentido en el que lo hizo.

vi. La discusión sobre la entidad de la modificación que puede llevar a cabo la Cámara de Diputados realmente es intrascendente, tomando en cuenta que, por más que la quejosa pretenda sostener lo contrario, no se está ante un decreto novedoso y —obviamente— mucho menos puede decirse que este supuesto nuevo decreto —al cual se imputaría la ausencia de iniciativa, en el reclamo de la impetrante— sería de la autoría de la Cámara de Diputados.

Por el contrario, debe apreciarse que se trata del mismo proyecto de decreto iniciado por el Ejecutivo, modificado válidamente en la Cámara de Diputados, por lo que no resultaba necesaria la formulación de una segunda iniciativa de ley.

vii. En este contexto, siendo cierto que la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados no tiene, como tal, atribuciones para iniciar leyes, lo infundado del agravio radica en la indebida apreciación de los hechos por parte de la quejosa, pues no es verdad que, al hacer suya la sugerencia efectuada por el Subsecretario de Ingresos federal, la Comisión de Hacienda hubiere tenido la obligación de formular una nueva iniciativa, y mucho menos puede considerarse que tal conducta —coincidir con la propuesta del funcionario fiscal y hacerla suya para efectos del dictamen respectivo— tenga un efecto equivalente al de una iniciativa de ley.

En consecuencia, es claro que tampoco se configura como un obstáculo a la respuesta que esta Sala ha dado al argumento medular de la quejosa, el hecho de que la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados no esté facultada para presentar iniciativas de ley, toda vez que —se reitera— la Comisión respectiva únicamente adicionó el incremento de la tasa del impuesto al valor agregado, a la iniciativa de reformas presentada por el titular del Poder Ejecutivo, en cumplimiento a lo establecido por los artículos 71 y 72 constitucionales; siendo que dicha adición no constituye, en principio, iniciativa alguna por parte de la Comisión.

Por lo tanto, se concluye que, de una evaluación íntegra del procedimiento que condujo a la aprobación del decreto de reforma impugnado no se evidencian violaciones procedimentales que impliquen la invalidación del decreto impugnado, razón por la que los

conceptos de violación de la sociedad mercantil quejosa resultan infundados.

3. Ahora bien, en el **agravio quinto**, también se retoma el **concepto de violación tercero**, aunque ello es en la parte en que, adicionalmente a lo precisado en el apartado que antecede, la quejosa planteó los siguientes argumentos, mismos que no encuentran completa respuesta en lo resuelto por esta Sala en los precedentes aludidos:

- Por una parte, se alega que en el proceso legislativo no se fundó ni se motivó el incremento de las tasas del impuesto al valor agregado, pues no se justificó el incremento porcentual de la tasa general y la tasa aplicable a la región fronteriza, ni tampoco se hizo alusión a que justamente con ese porcentaje se cubriría el Presupuesto de Egresos de la Federación; en relación con dicho argumento, precisan las impetrantes que el hecho de que la Comisión de Hacienda haya hecho suya la propuesta del Subsecretario de Ingresos, no subsana la falta de una propuesta formal presentada por el Ejecutivo Federal para incrementar las tasas del impuesto al valor agregado.
- Adicionalmente, se plantea que el impuesto al valor agregado no puede considerarse como un instrumento de política financiera, económica o social que el Estado tenga interés de impulsar, sino que el propósito fundamental de dicha contribución es el recaudatorio, es decir, sufragar el gasto público, razón por la que no se podría considerar que el incremento a las tasas porcentuales persigue el mismo fin extrafiscal que perseguía la contribución contra la pobreza propuesta por el Ejecutivo Federal.

3.1. En relación con el primero de dichos argumentos, debe señalarse que el mismo deviene infundado, de nueva cuenta, solamente por la incorrecta apreciación que la quejosa efectúa en relación con los hechos que se suscitaron en el proceso legislativo.

En efecto, alega que no existe una adecuada fundamentación y motivación, en lo que se refiere al incremento en un punto porcentual de las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado; dicho argumento admite dos formas diversas de analizarse, a saber: el carácter injustificado de dicha medida, visto desde la iniciativa formulada por el Ejecutivo, o bien, el aludido carácter, contemplado desde la incorrecta “iniciativa” —o, inclusive, la ausencia de ésta— que se habría generado en el proceso legislativo.

Si el problema se analiza desde la —real— iniciativa del decreto, es decir, la presentada por el Ejecutivo Federal, obvio es que no existe tal justificación, pues el aumento en las tasas del impuesto al valor agregado —es imposible negarlo— no era contemplado en dicha propuesta. Sin embargo, esta cuestión no vicia al procedimiento legislativo, pues el solo hecho de que el Presidente de la República abriera la posibilidad de analizar el esquema del impuesto al valor agregado —como efectivamente sucedió, al formular propuestas en materia de intereses y comprobantes, para efectos de dicho gravamen—, posibilitó el que la Cámara de Diputados modificara la materia del proyecto de decreto.

En este contexto, resulta imposible jurídicamente exigirle al Ejecutivo que, en uso de alguna habilidad adivinatoria, justificara ex ante la modificación que finalmente es introducida en el Congreso de la Unión: si el Ejecutivo no contemplaba originalmente tal medida, obvio es que no la abordó en la iniciativa de ley y que no pudo haberlo hecho, pero —tal y como se ha precisado— esta situación no implica violación alguna al proceso de creación de leyes.

Ahora bien, si el problema se mira desde la supuesta “iniciativa” en la que se traducirían, ya sea el oficio suscrito por el Subsecretario de Ingresos, o bien, la aceptación de lo mencionado por dicho funcionario, al hacer suya su propuesta la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, ello también conduce a calificar el agravio como infundado, tomando en cuenta que —como se precisó en el apartado que antecede—, ni el primero ni la segunda pueden ser equiparados a una iniciativa de ley, y mucho menos puede exigírseles cierto contenido justificatorio, como el que podría apreciarse en una exposición de motivos.

Finalmente, tomando en cuenta que la quejosa se duele de que “en ningún momento” durante el proceso legislativo se justificó el aumento en un punto porcentual en las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado, debe darse respuesta a tal argumento, señalando que el mismo resulta igualmente infundado, pues un análisis del propio dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados permite apreciar que dicha medida sí fue razonablemente argumentada.

En efecto, en dicho dictamen se señala que, al no haberse aprobado la iniciativa del paquete económico en lo que se refiere a la Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza, la Comisión dictaminadora determinó necesario reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado —y, específicamente, las mencionadas tasas de dicho tributo—, al apreciar también la necesidad de contar con recursos para atender los gastos públicos que buscaban ser sufragados a través de la contribución cuyo establecimiento fue rechazado¹³.

¹³ En efecto, en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, de fecha veinte de octubre de dos mil nueve, la Comisión señaló lo siguiente:

“[...]”

Por otra parte, considerando que el conjunto de medidas propuesto por el Ejecutivo federal en materia de imposición indirecta no ha sido avalado por esta comisión en su totalidad, al no estar aprobada la iniciativa de

En este sentido, si bien en el dictamen no se efectúa una justificación pormenorizada que permita apreciar que, peso por peso y centavo por centavo, justamente con el aumento a la tasa del impuesto al valor agregado se cubriría el Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco puede negarse que las consideraciones de la Comisión se enfocan a modificar el gravamen justamente en la medida en la que, presupuestalmente, se cubran las necesidades que fueron expuestas por el Ejecutivo al presentar la iniciativa de ley que dio lugar al decreto ahora reclamado.

En tal virtud, los argumentos planteados en este sentido por la impetrante de garantías resultan infundados.

3.2. Por otro lado, en cuanto al segundo de los argumentos aludidos en el presente apartado, el mismo debe calificarse como inoperante en un aspecto, e infundado en otro, atento a las siguientes consideraciones.

La quejosa argumenta que el impuesto al valor agregado no puede considerarse como un instrumento de política financiera, económica o social que el Estado tenga interés de impulsar, sino que el propósito fundamental de dicha contribución es el recaudatorio, razón por la que no se podría considerar que el incremento a las tasas

Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza, y reconociendo la necesidad que nuestro país tiene de contar con recursos públicos para poder atender los programas para el combate a la pobreza y demás gasto público, tal y como se manifiesta ampliamente en las exposiciones de motivos de las iniciativas que integran el paquete económico para 2010 que el Ejecutivo federal remitió a este Congreso, la que dictamina estima necesario efectuar reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, consistentes en incrementar la tasa general del 15 por ciento al 16 por ciento y la tasa aplicable en la región fronteriza del 10 por ciento al 11 por ciento.

Ello es así, ya que una premisa para alcanzar un crecimiento económico sostenido que se traduzca en mayores beneficios para la sociedad requiere mantener la solidez de las finanzas públicas y conservar la estabilidad de las principales variables macroeconómicas.

[...]”.

porcentuales persigue el mismo fin extrafiscal que perseguía la contribución contra la pobreza propuesta por el Ejecutivo Federal.

En primer término, el planteamiento resulta infundado, tomando en cuenta que la quejosa pasa por alto que, con independencia de la coexistencia que puedan tener las contribuciones, por un lado, con planes y programas de cualquier naturaleza —incluyendo los asistenciales—, por el otro, los tributos se justifican, y cumplen su propósito constitucional, en la medida en la que se vinculen a cubrir los gastos públicos.

Un impuesto, como tal, puede ser parte, o no, de una determinada política económica o social, pero ello no tiene implicaciones directas sobre su constitucionalidad o, al menos, no si se pretende —como lo hace la quejosa— que la incorrección del gravamen derive de la imposibilidad que éste podría enfrentar para sustituir un programa público, o para constituirse en un instrumento al servicio de determinada política.

A final de cuentas, los tributos no son un fin en sí mismos; simplemente, son un medio para conseguir el propósito que el trazo constitucional les asigna, es decir, para sufragar los gastos públicos. En esta medida, cualquier ingreso público —tributario o no— se encuentra indisolublemente destinado a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal, y no es labor de este Alto Tribunal juzgar la forma en la que se estructura un presupuesto, sino verificar que los gobernados tengan garantizado el disfrute de los derechos que la Ley Fundamental consagra, como sea que los órganos encargados de tal propósito consigan tal finalidad.

En lo que se refiere al carácter instrumental de los tributos, así como a la vinculación extrafiscal de éstos, en tanto sirven para las finalidades que persigue la Constitución General, resulta aplicable la tesis aislada número 1a. XXXVI/2007, de rubro “FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES”¹⁴.

En este contexto, lo infundado de la línea argumentativa planteada deriva de que la quejosa no repara en que la constitucionalidad del gravamen no depende de la posibilidad de sustituir o no un determinado plan o programa, sino de su vinculación con el gasto público.

Ahora bien, adicionalmente, el carácter inoperante del argumento aludido obedece a que este efecto sustitutivo de un determinado tributo frente a ciertos planes o programas, no es contemplado como parámetro propio de alguna garantía individual tutelable en el juicio de amparo, lo cual constituye una razón adicional para no poder atender a este tipo de planteamientos.

¹⁴ Tesis establecida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, correspondiente al mes de febrero de dos mil siete, página 643, cuyo texto se transcribe a continuación: “En la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal -la recaudación- y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal -que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-. Sin embargo, esta Primera Sala estima necesario efectuar una precisión conceptual, a efecto de acotar los ámbitos en que puede contemplarse la vinculación de ambos tipos de fines, para lo cual es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos, sin que estas herramientas se confundan con el producto de dicha actividad recaudatoria y financiera, esto es, los recursos en sí. Lo anterior es así, pues mientras los medios tributarios utilizados por el Estado para obtener recursos -las contribuciones- deben tener un fin necesariamente fiscal -al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal-, los montos que generen las contribuciones y todos los demás ingresos del Estado apuntarán siempre hacia objetivos extrafiscales. Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos -a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales-, mientras que los ingresos que emanen de éstos -y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios-, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales”. El precedente se identifica en los siguientes términos: “Amparo en revisión 1637/2006. *****”. 22 de noviembre de 2006. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo”.

4. A continuación, esta Sala analiza el contenido del **sexto agravio**, en el que se retoma lo planteado en el **cuarto concepto de violación** esgrimido en la demanda de garantías, a través del cual la quejosa argumenta, esencialmente, lo siguiente:

- Que los numerales reclamados de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, violentan lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, toda vez que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, que autoriza su aplicación, emana de un procedimiento viciado de inconstitucionalidad, pues la iniciativa de ley que le da origen incumple con las formalidades esenciales del procedimiento establecidas por el numeral 30 de la diversa Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil nueve.
- Que en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, debieron precisarse los cálculos aplicados para la determinación de los ingresos pretendidos por cada uno de los rubros establecidos en el artículo 10. de la iniciativa, así como las proyecciones de los ingresos que se pretenden recaudar por los próximos cinco años y que, no obstante el Ejecutivo hubiera efectuado dichas proyecciones, en ningún momento contempló el incremento de las tasas del impuesto al valor agregado dentro de las mismas.

Como se observa, la quejosa reclama la supuesta violación a la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 16 constitucional por parte de los artículos reclamados del decreto de reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en virtud de que la diversa iniciativa del proceso legislativo que le habría dado origen a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diez, no habría atendido a lo contemplado en el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil nueve, a saber, que en la aludida iniciativa se establecieran los cálculos aplicados para la determinación de los ingresos pretendidos por cada uno de los rubros consignados en el artículo 10. de la iniciativa, así

como las proyecciones de los ingresos que se pretenden recaudar por los próximos cinco años.

El argumento de la quejosa deviene infundado, en atención a la línea argumentativa que se desarrolla a continuación:

Esta Primera Sala ya ha establecido que los actos de autoridad, incluidos los de creación y vigencia de normas generales, pueden combatirse en la vía de amparo, sobre la base de diversos argumentos, entre los que destaca su confrontación directa con disposiciones constitucionales y también por la infracción de exigencias constitucionales que deben respetar, como son las derivadas del proceso legislativo establecido en la Carta Magna o, incluso, del respeto a la garantía de seguridad jurídica, que alberga las garantías de legalidad, fundamentación y motivación, competencia, retroactividad, audiencia, entre otras muchas; y que la violación de esos derechos públicos subjetivos puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con el texto fundamental, sino también, mediante la precisión de incongruencias en el orden jurídico que revelen la violación a la seguridad jurídica, lo que podría calificarse como una violación indirecta al texto fundamental.

Sin embargo, en casos como éste, el examen de las normas jurídicas relativas debe sustentarse no sólo en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre leyes secundarias —lo que haría que el argumento no pudiera ser considerado como un tema de constitucionalidad, conforme al criterio reiterado de este Alto Tribunal— sino, por lo menos, en la precisión de las garantías individuales violadas y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no sólo el ordenamiento jurídico que se utiliza como parámetro comparativo para derivar la

incongruencia o carencia de facultades, aspectos que no revisten los planteamientos de mérito.

En otras palabras, en casos como el presente, en los que se tilda de inconstitucional una norma general por su afirmada contradicción con otra norma general o ley secundaria, el examen constitucional precisa además de la existencia de la causa de pedir y la exposición de contradicciones entre los textos legales, adicionalmente, requiere de la indicación de la garantía individual violada y de la precisión de razones mínimas que pongan de relieve la violación del derecho público subjetivo invocado por la norma general aplicada, y no por la que se utilice como parámetro comparativo, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó una ley inconstitucional, de otra manera por más inconstitucional que resultara la norma comparativa, no aplicada, no podría concederse la protección federal.

Dichas consideraciones se desprenden del criterio aislado emitido por esta Primera Sala, cuyo rubro señala “AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”¹⁵.

¹⁵ Tesis aislada 1a. XI/2010, emitida en la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, correspondiente al mes de febrero de dos mil diez, página 109, y en cuyo texto se señala: “Los actos de autoridad de creación y vigencia de normas generales pueden combatirse en el juicio de garantías, con base en la infracción de exigencias que deben respetar, como las derivadas del proceso legislativo establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o incluso aquellas derivadas del respeto a la garantía de seguridad jurídica que comprende las denominadas sub-garantías de legalidad, fundamentación, motivación, competencia, irretroactividad y audiencia, cuya violación puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con el texto fundamental, sino mediante las incongruencias en el orden jurídico que revelen transgresión a esa garantía, como la contradicción entre normas secundarias, lo que implica vulneración indirecta al texto constitucional, sin embargo, en este último supuesto, el examen de las normas jurídicas relativas debe sustentarse no únicamente en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre leyes secundarias, sino también en la precisión de las garantías individuales violadas, y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no exclusivamente el ordenamiento jurídico utilizado como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional, de otra manera, por más inconstitucional que resultara la norma comparativa no aplicada, no podría

Ahora bien, en el caso en estudio, si bien los razonamientos expuestos por la quejosa permiten que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estime necesario efectuar el escrutinio constitucional solicitado en el escrito de demanda, esta Sala considera que los argumentos en comento no resultan idóneos para otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa.

En efecto, aquélla parte de la idea consistente en que el Ejecutivo Federal no habría detallado, por conducto de una iniciativa de ley, los alcances que tendría la reforma efectuada sobre el porcentaje de las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado, lo cual vulneraría el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil nueve y, por consecuencia, los numerales de la Ley del Impuesto al Valor Agregado reclamados, cuya aplicación autorizaría la Ley de Ingresos de la Federación, serían inconstitucionales por violentar el artículo 16 constitucional.

En relación con lo anterior, debe atenderse a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil nueve, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 30. En el ejercicio fiscal de dos mil nueve, toda iniciativa en materia fiscal, incluyendo aquéllas que se presenten para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil diez, deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas. Asimismo, en cada una de las explicaciones establecidas en dicha exposición de motivos se deberá incluir claramente el artículo del ordenamiento de que se trate en el cual se llevarían a cabo las reformas.
[...]

concederse la protección federal”. El precedente respectivo se identifica en los siguientes términos: “Amparo directo en revisión 1948/2009. *****”. 25 de noviembre de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas”.

La iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil diez, deberá especificar la memoria de cálculo de cada uno de los rubros de ingresos previstos en la misma, así como las proyecciones de estos ingresos para los próximos 5 años”.

Del aludido numeral se desprende la obligación, establecida en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil nueve, consistente en que toda iniciativa en materia fiscal deberá incluir en la exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas, así como la de especificar la memoria de cálculo de cada ingreso previsto y las proyecciones de dichos ingresos para los siguientes cinco años.

Ante ello, cabe advertir —como se hizo con anterioridad— sobre los hechos que finalmente forjaron la reforma de la que se duele la quejosa en el presente juicio de amparo, principalmente, el relativo a la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo Federal, en la cual se planteó la posibilidad de imponer la llamada contribución para el combate contra la pobreza, misma que formó parte del paquete económico para el ejercicio fiscal de dos mil diez.

En aquella ocasión, a través de dicha iniciativa —que formó parte del citado paquete económico—, el Titular del Poder Ejecutivo valoró y calculó, el impacto recaudatorio que tendría la contribución para el combate a la pobreza.

Posteriormente, la Cámara de Diputados —específicamente, la Comisión de Hacienda y Crédito Público—, haciendo uso de las facultades que le otorga la Constitución Federal en el desarrollo del proceso legislativo, consideró que, en lugar de agregar al sistema normativo la contribución para el combate a la pobreza, se aumentaría

en un punto porcentual la tasa general y fronteriza del impuesto al valor agregado, estimando que dicha modificación se daba, a fin de cumplir requerimientos presupuestales equivalentes a los que se hubieren logrado con la aludida contribución para el combate a la pobreza.

Así se desprende de las consideraciones del dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, en el que se precisa lo siguiente:

“[...]

3. Otras medidas

Por otra parte, considerando que el conjunto de medidas propuesto por el Ejecutivo federal en materia de imposición indirecta no ha sido avalado por esta comisión en su totalidad, al no estar aprobada la iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza, y reconociendo la necesidad que nuestro país tiene de contar con recursos públicos para poder atender los programas para el combate a la pobreza y demás gasto público, tal y como se manifiesta ampliamente en las exposiciones de motivos de las iniciativas que integran el paquete económico para 2010 que el Ejecutivo federal remitió a este Congreso, la que dictamina estima necesario efectuar reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, consistentes en incrementar la tasa general del 15 por ciento al 16 por ciento y la tasa aplicable en la región fronteriza del 10 por ciento al 11 por ciento.

Ello es así, ya que una premisa para alcanzar un crecimiento económico sostenido que se traduzca en mayores beneficios para la sociedad requiere mantener la solidez de las finanzas públicas y conservar la estabilidad de las principales variables macroeconómicas.

Bajo ese contexto, es menester destacar que con base en los resultados de recaudación observados durante 2008, la captación por concepto de IVA en el ejercicio anterior se ubicó en un monto equivalente a 3.78 por ciento del PIB, cifra que a la fecha representa el máximo nivel alcanzado por dicho gravamen desde su introducción en 1980; además de que contribuyó con el 38 por ciento de los ingresos tributarios del país, constituyéndose en la

segunda fuente más importante en la generación de recursos de origen tributario, después del ISR.

No obstante lo anterior, durante los primeros ocho meses de 2009 la recaudación de este gravamen presentó una disminución sensible. Al mes de agosto la captación de IVA fue 19.5 por ciento inferior en términos reales respecto del monto observado en el mismo periodo de 2008; además, el nivel de recaudación total es 19.1 por ciento inferior a la meta presupuestada para el mes de agosto del presente ejercicio fiscal.

Algunos factores coyunturales que han contribuido al bajo desempeño del rendimiento recaudatorio de este impuesto son la menor actividad económica registrada en el país a consecuencia del impacto de la crisis financiera internacional que se propagó al resto de la economía y las medidas adoptadas para atender la contingencia sanitaria ocurrida a finales de abril de 2009.

Aunado a lo anterior, se debe considerar la inminente disminución de los ingresos provenientes del petróleo en los próximos años, debido a la reducción en la plataforma de extracción y exportación del mismo, así como a la volatilidad de su precio internacional, situación que generará fuertes presiones sobre los ingresos públicos.

Ahora bien, esta comisión considera que con el objeto de evitar un escenario económico desalentador durante el 2010 es necesario ajustar las tasas del IVA a efecto de ampliar el potencial recaudatorio de esta base tributaria y lograr la solidez de las finanzas públicas, de forma tal que se garantice el financiamiento de los requerimientos de gasto social y de infraestructura para el desarrollo nacional. En ese sentido, la que dictamina propone incrementar en un punto porcentual la tasa general del IVA que se aplica en el interior del país; de esta forma, la tasa pasaría del 15 al 16 por ciento. De igual manera, se plantea incrementar en un punto porcentual la tasa que se aplica en la región fronteriza para ubicarse en 11 por ciento en lugar de la tasa del 10 por ciento vigente, siendo menester aclarar que aun y cuando se tiene conocimiento de que ningún país del mundo aplica una tasa preferencial para sus regiones fronterizas, se considera necesario mantenerla para preservar la competitividad entre los contribuyentes que residen en la citada región fronteriza y los comerciantes de los países vecinos, establecidos en las zonas cercanas a las líneas divisorias internacionales del norte y del sur del país.

Ahora bien, es importante destacar que el régimen de tasa

cero y de exención previstos en la Ley de la materia no son objeto de modificación alguna, con lo cual se asegura que el 41 por ciento del consumo total no se vea impactado con el incremento de tasas propuesto.

Bajo esa tesitura, esta comisión considera adecuada la tasa general del IVA del 16 por ciento si se compara con el nivel que prevalece en el contexto internacional. Prácticamente todos los países que tienen IVA su tasa general actual es superior al 15 por ciento¹. Por su parte, los países de América Latina con un desarrollo económico comparable al de México, aplican tasas mayores al 15 por ciento, tales como Uruguay (23 por ciento), Argentina (21 por ciento), Brasil (20.5 por ciento), Chile (19 por ciento), Perú (17 por ciento) y Colombia (16 por ciento).

Asimismo, en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, cuya tasa promedio vigente del IVA es del 19.3 por ciento, se ha incrementado la tasa general de este impuesto en 52 por ciento, en promedio, desde el año de su introducción hasta el año más reciente del que se dispone información. En este grupo de países existen algunos que han incrementado su tasa general en casi 100 por ciento o más, como es el caso de Alemania, Dinamarca, Bélgica y Luxemburgo.

Se estima que el impacto recaudatorio del incremento de tasas será de 29 mil 796 millones de pesos como ingresos adicionales en el ejercicio de 2010, los cuales evitarán un debilitamiento de las finanzas públicas.

Por lo anterior es necesario realizar ajustes a diversos artículos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el objeto de modificar las tasas mencionadas y adecuar las referencias a las tasas que se modifican y a los factores que deben aplicarse para identificar el IVA cuando se recupera el adeudo de documentos pendientes de cobro.

[...]”.

De lo anterior se observa que, tal y como lo señala el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil nueve, la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo sí presentó el análisis y proyección del impacto que tendría la medida, misma que puede ser igualmente relacionada con la modificación efectuada válidamente por el Poder Legislativo, a pesar de que éste

haya decidido, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Fundamental, efectuar una distribución diversa del impacto, al derivar éste, ya no de la contribución para el combate a la pobreza, sino del aumento a las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado, cuyo impacto recaudatorio, como se observa en la transcripción anterior, también habría sido calculado y redistribuido por la Comisión de Hacienda y Crédito Público, al estimar que este incremento en las tasas permitiría recaudar veintinueve mil setecientos noventa y seis millones de pesos en el ejercicio de dos mil diez, con independencia de los demás ajustes que en el uso de sus atribuciones pudo haber realizado.

No debe perderse de vista que —de conformidad con lo resuelto en el considerando anterior—, la formulada por el Ejecutivo Federal es la única iniciativa de ley que se presentó en el proceso legislativo que se analiza, lo cual ha sido estimado correcto por este Alto Tribunal, inclusive, considerando que la posibilidad de que los diputados integrantes de la Comisión de Hacienda de la cámara respectiva modificaran esta propuesta —aun en el caso de las que finalmente se introdujeron, aumentando las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado—, de ninguna manera requería de una diversa iniciativa de ley —y mucho menos de una exposición de motivos diferente—.

Así, la única iniciativa de ley que se formuló en el presente caso sí cumplió con lo preceptuado por la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, lo cual implica que la contradicción entre normas de la misma jerarquía a la que alude la quejosa, no resulta violatoria de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, máxime si se toma en cuenta que el numeral legal referido en primer término no exige que las modificaciones a los

proyectos de ley o decreto también deban contar con una especificación de su impacto recaudatorio, o que deban acompañarse de memorias de cálculo o de proyecciones de ingreso para cinco años.

Como puede apreciarse, el argumento de la quejosa sigue evidenciando el mismo error observado en lo planteado en el considerando anterior, al estimar que las modificaciones efectuadas en el seno de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, plasmadas en el dictamen respectivo, tienen un efecto equivalente al de un nuevo proyecto de ley, al cual debería exigírsele el cumplimiento de requisitos legales y constitucionales propios de una iniciativa de ley.

En ese contexto, se advierte que, en cualquier caso, la Cámara de Diputados únicamente hizo una redistribución del mismo impacto recaudatorio, haciendo una modificación a la iniciativa de reformas de mérito —estableciendo al efecto un aumento porcentual en la tasa del impuesto al valor agregado, en vez de una nueva contribución—, pero sin que pueda afirmarse que no existió una manifestación de dicho impacto en la propuesta correspondiente, o que no se hubieren efectuado las proyecciones de ingreso por cinco ejercicios a que se refiere la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil nueve.

La situación descrita permite apreciar lo siguiente:

- El Ejecutivo Federal sí incluyó en su propuesta el impacto recaudatorio de las medidas propuestas en el proyecto de ley que sometió a la consideración del Congreso de la Unión; igualmente, especificó la memoria de cálculo de cada uno de los rubros de ingresos previstos en su propuesta, así como las proyecciones de éstos para los cinco ejercicios siguientes.

- La propuesta anterior es la única que debe tenerse como tal y, por ende, es la única que debía contener una exposición de motivos en la que se efectuaran tales precisiones.
- Consecuentemente, las modificaciones que válidamente se efectuaran a ésta —como son las precisadas en el dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados— no constituyen una nueva iniciativa de ley, ni tendrían que cumplir con los requisitos aludidos en una supuesta exposición de motivos.
- El artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para dos mil nueve, no contempla un deber específico en el sentido de que las modificaciones que se efectúen a los proyectos de ley o decreto iniciados por el Ejecutivo Federal, también deban contar con una especificación de su impacto recaudatorio, o que deban incluir una proyección de ingresos por cinco ejercicios.
- En todo caso, no debe pasarse por alto que, al haber efectuado modificaciones a la propuesta original del Ejecutivo, en la medida en la que se rechazó la propuesta de establecer la contribución para el combate a la pobreza —lo cual se llevó a cabo en el uso de atribuciones que le son conferidas válidamente por la Constitución—, los diputados integrantes de la Comisión de Hacienda de la respectiva cámara, únicamente efectuaron una nueva distribución de dicho impacto recaudatorio, pues en sus consideraciones claramente plasmaron que la modificación a las tasas general y fronteriza del impuesto al valor agregado, se hacía tomando en cuenta los requerimientos presupuestales existentes, atento a la no aprobación de la contribución referida.

Por esa razón, si bien en el presente asunto el tema planteado por la quejosa efectivamente se configura como uno de constitucionalidad, lo cierto es que el argumento hecho valer en el cuarto concepto de la demanda de garantías deviene infundado, puesto que, en términos de lo establecido por el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil nueve, en la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo Federal como parte del paquete económico ya referido, sí se efectuaron las estimaciones de cuya ausencia se duele la quejosa; sin que a ello obste el que la propuesta original hubiere sido modificada por la Cámara de Diputados, situación que de ninguna forma afecta la constitucionalidad de los preceptos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, ni hace que la situación descrita —la aparente contravención entre normas de la misma jerarquía— vulnere la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 16 constitucional.

Consiguientemente, tal y como se adelantó, el argumento de la impetrante de garantías deviene infundado.

SÉPTIMO. Remisión al Tribunal Colegiado. Finalmente, por lo que respecta al argumento de la quejosa, en el sentido de que el proceso legislativo respectivo no se habría sujetado a los trámites que establece el Reglamento de Debates, en específico, a lo previsto en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala aprecia que en el mismo se plantean cuestiones de legalidad, las cuales no son competencia de este Alto Tribunal.

En efecto, la lectura y análisis que esta Primera Sala efectúa en torno al argumento de la quejosa, permiten concluir que en este

aspecto no se surten los supuestos para ejercer su competencia para conocer del asunto, debido a que el problema planteado ante el Juez de Distrito involucra cuestiones de mera legalidad sobre la manera en que el proceso legislativo reclamado tendría que respetar lo establecido en el numeral reglamentario de referencia.

De tal forma, en el argumento que se analiza se observa que la quejosa no confrontó el proceso legislativo que reclama directamente frente a algún precepto de la Constitución Federal, sino que lo hizo frente al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, en lo que respecta al artículo 58 de dicho cuerpo reglamentario, todo lo cual reviste características propias de mera legalidad.

En consecuencia, como en el presente asunto subsiste el problema vinculado a aspectos de legalidad, pues no se advierte que exista alguno relacionado con interpretación de algún precepto de la Constitución General, no se está en el caso de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deba analizar tal cuestión. En cambio, es el Tribunal Colegiado que conoció del presente asunto, quien debe resolver respecto del argumento en comento, razón por la que deben devolverse los autos al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, a fin de que analice el tema de legalidad que se ha expuesto.

Cabe destacar que, similar criterio substancial al que aquí se plasma, fue sustentado por esta Primera Sala al resolver el Amparo en Revisión 814/2010, bajo la ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión de primero de diciembre de dos mil diez.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es infundada la revisión adhesiva interpuesta por la delegada del Presidente de la República.

SEGUNDO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, en contra del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y del Impuesto al Valor Agregado, del Código Fiscal de la Federación y del Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión; y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado el 1 de abril de 1995”, vigente en dos mil diez; ni frente al decreto por el que se expidió la “Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil nueve, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO. Devuélvanse los autos al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, para los efectos precisados en el último considerando de la presente 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.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.

PONENTE:

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA.

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.

En términos de lo previsto en los artículos 3° fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadran en esos supuestos normativos.