

AMPARO EN REVISIÓN 456/2011
QUEJOSA: ***.**

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIO: JUAN CARLOS ROA JACOBO

México, Distrito Federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintidós de junio de dos mil once** emite la siguiente:

S E N T E N C I A

mediante la cual se resuelven los autos relativos al amparo en revisión 456/2011, interpuesto por el representante legal de *****, en contra de la sentencia dictada por el Juez Decimoprimer de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, en el juicio de amparo 250/2010-V.

I. ANTECEDENTES

De la revisión efectuada a las constancias de autos, destacan los siguientes hechos.

1. *****, es una persona moral que tiene como objeto social, entre otros, la prestación de servicios de contabilidad y auditoría.

2. El veinticinco de noviembre de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010”, misma que entró en vigor el primero de enero de dos mil diez.

3. El siete de diciembre de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “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”, en el que, entre otras cuestiones, se reformaron las tasas del impuesto al valor agregado, vigente a partir del primero de enero de dos mil diez.

4. Ante la entrada en vigor de las reformas derivadas de dicho decreto legislativo, la sociedad quejosa interpuso demanda de amparo indirecto.

II. TRÁMITE

1. **Demanda de amparo.** *****, en su carácter de representante legal de *****, presentó un escrito ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Ciudad Victoria, Tamaulipas, el quince de febrero de dos mil diez, mediante el cual solicitó 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. Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores;
2. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
3. Secretario de Gobernación;
4. Director del Diario Oficial de la Federación.

ACTOS RECLAMADOS:

En el ámbito de sus respectivas competencias, se reclamó la discusión, aprobación, abstención de vetar, promulgación, expedición, orden de publicación, refrendo 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, reclamó lo dispuesto en los artículos 1°, segundo y penúltimo párrafos; 2°, primer, segundo y tercer párrafos y 5-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

La quejosa señaló como garantías violadas en su perjuicio, las contenidas en los artículos 10., 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución, narró los antecedentes de los actos reclamados y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

Por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo al Juez Decimoprimer de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Ciudad Victoria, registrándose el expediente con el número 250/2010-V y, previo requerimiento solventado por la quejosa, mediante acuerdo del veinticinco de febrero de dos mil diez la admitió a trámite. Seguidas las etapas procesales respectivas, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional, lo cual tuvo verificativo el diecisiete de mayo de dos mil diez y dictó sentencia que se terminó de engrosar el dieciséis de agosto siguiente, en el sentido de negar el amparo solicitado.

2. Recurso de revisión. Inconforme con la anterior resolución, por escrito presentado el treinta y uno de agosto de dos mil diez,

*****, en su carácter de representante legal de la quejosa, interpuso recurso de revisión. Por razón de turno, correspondió conocer de este recurso al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Decimonoveno Circuito, cuyo titular, mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil diez, lo admitió y ordenó formar y registrar el expediente con el número 338/2010. El tres de mayo del presente año, dicho Tribunal Colegiado declaró carecer de competencia legal para conocer del citado recurso de revisión, por lo que ordenó la remisión de los autos del recurso de revisión 338/2010 y del juicio de amparo indirecto 250/2010-V a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para lo que tenga a bien resolver con relación a su competencia originaria.

Por acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil once, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó avocarse al conocimiento del recurso de revisión hecho valer por la quejosa, lo registró con el número 456/2011 y 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 José Ramón Cossío Díaz, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

El día veintisiete del mismo mes, mediante oficio SSGA-IV-22249/2011, fue notificado el acuerdo anterior al Procurador General de la República, por conducto del agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, anexando copia del recurso de revisión.

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

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

III. 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; 47, en relación con los artículos 14 a 17, todos ellos del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día primero de abril de dos mil ocho; y conforme a lo previsto en el Punto Cuarto, en relación con el Tercero, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2001, emitido el veintiuno de junio del año dos mil uno y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve del mismo mes y año.

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 II, del Acuerdo General Plenario 5/2001, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional.

IV. PROCEDENCIA

El asunto que nos compete fue presentado en tiempo y forma, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia dictada por el Juez Decimoprimer de Distrito, con residencia en la Ciudad de

Victoria, Tamaulipas, le fue notificada a la parte quejosa el dieciocho de agosto de dos mil diez y surtió efectos al día siguiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 34, fracción II, de la Ley de Amparo.

Así, el plazo de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del viernes veinte de agosto al jueves dos de septiembre de dos mil diez, descontando, por inhábiles, los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto al ser sábados y domingos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso fue presentado el treinta de agosto de dos mil diez, es evidente que se interpuso oportunamente.

El presente recurso de revisión resulta procedente, en virtud de que el mismo se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se cuestionó la constitucionalidad de un ordenamiento federal, como lo es la Ley del Impuesto al Valor Agregado. De este modo, se surten los extremos del Punto Cuarto, en relación con el Tercero, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2001, emitido el veintiuno de junio del año dos mil uno y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve del mismo mes y año.

V. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

5.1. Conceptos de violación. En relación con las violaciones al proceso legislativo, la parte quejosa esbozó las siguientes argumentaciones:

***Primero:** Los artículos 1º, segundo y penúltimo párrafos; 2º, primer, segundo y tercer párrafos y 5-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, violan la garantía de legalidad prevista en el numeral 16 de la Constitución Federal, al tener su sustento en una tasa que es inconstitucional.*

Efectivamente, tal como lo establece el precepto constitucional vulnerado, un acto de molestia sólo puede configurarse en virtud de un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento. En tratándose de actos legislativos, el requisito de legalidad y, por ende, el de fundamentación, se satisfacen si las autoridades encargadas de su formación actúan dentro de los límites de las facultades que la Ley Fundamental les confiere.

En el caso concreto, el Decreto mediante el cual se incrementaron las tasas del impuesto al valor agregado del quince al dieciséis por ciento y del diez al once por ciento, en la región fronteriza, viola el citado precepto constitucional por incumplimiento al proceso legislativo.

Lo anterior, en virtud de que dentro del proceso legislativo se contrariaron los artículos 71, 72 y 74 fracción IV de la Carta Magna al no haber existido iniciativa formal por parte del Ejecutivo Federal para modificar las tasas del impuesto en comento.

Efectivamente, no existió una propuesta formal del Ejecutivo Federal para incrementar las tasas del impuesto al valor agregado, en virtud de que ésta no se presentó en los términos que marca el segundo párrafo del artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, esto es, a más tardar el día ocho de septiembre, acompañado de la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Segundo: *Los artículos 1°, segundo y penúltimo párrafos; 2°, primer, segundo y tercer párrafos y 5-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, violan la garantía de legalidad prevista en el numeral 16 de la Constitución Federal, al tener su sustento en una tasa que es inconstitucional. Lo anterior en virtud de que el proceso legislativo que dio origen al Decreto de reforma que hoy se reclama estuvo viciado de tal manera que su consumación redundó en una transgresión al principio de legalidad instaurado en el numeral 16 de la Constitución Federal. Dichos vicios dentro del proceso legislativo se configuraron por las siguientes causas:*

a) La propuesta para incrementar en un punto porcentual las tasas del impuesto al valor agregado se presentó después de la fecha límite prevista para tal efecto por el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo de la Constitución.

b) El Secretario de Hacienda y Crédito Público jamás compareció ante la Cámara de Diputados a dar cuenta de la propuesta de reforma de la Ley del Impuesto relativo en lo concerniente al aumento de un punto porcentual en las tasas impositivas del mismo.

Si bien es cierto que el Secretario de Hacienda y Crédito Público compareció ante el mencionado órgano legislativo a dar cuenta de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal bajo la denominación “Reforma Fiscal por los que menos tienen”, en ningún momento se dio cuenta a la Cámara sobre la propuesta de incrementar en un punto cada una de las tasas del impuesto al valor agregado.

c) La propuesta no fue presentada por el titular del Ejecutivo Federal.

d) El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, funcionario que suscribió la propuesta aludida carece de facultades para presentarla a nombre del Ejecutivo Federal.

Tercero: *Los artículos 1º, segundo y penúltimo párrafos; 2º, primer, segundo y tercer párrafos y 5-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, violan la garantía de legalidad prevista en el numeral 16 de la Constitución Federal, al tener su sustento en una tasa que es inconstitucional.*

Efectivamente, ante la ausencia de una iniciativa formal de parte del Ejecutivo Federal, es claro que el proceso legislativo que origina la reforma en cuestión está viciado y por tanto se manifiesta una violación al artículo 16 constitucional y al principio de legalidad que el mismo instaura.

La circunstancia de que haya existido una supuesta iniciativa hecha suya por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en torno al incremento de tasas del impuesto al valor agregado, no subsana

la falta de propuesta formal, en virtud de que la facultad del legislador se constriñe a examinar, discutir y en su caso, aprobar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, por lo que la mencionada Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, carece de facultades para proponer la modificación de las tasas del impuesto al valor agregado y para presentar per se, iniciativas de ley.

En el propio concepto de violación, se refiere que la propuesta no se sujetó a los trámites que al efecto establece el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, en su artículo 58.

Finalmente, se aduce en el concepto de violación que en ningún momento del proceso legislativo, se fundó o motivó el incremento de tasas del impuesto al valor agregado.

Cuarto: *Los artículos 1º, segundo y penúltimo párrafos; 2º, primer, segundo y tercer párrafos y 5-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, violan la garantía de legalidad prevista en el numeral 16 de la Constitución Federal, toda vez que la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, que autoriza su aplicación, es resultado de un procedimiento viciado de inconstitucionalidad pues la iniciativa de ley que le da origen incumple con las formalidades esenciales del procedimiento.*

Es importante destacar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, impone una obligación a cargo del Estado de señalar 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 1° de la iniciativa, así como las proyecciones de los ingresos que se pretenden recaudar por los próximos cinco años.

En las referidas proyecciones, aun y cuando se realiza una estimación de los ingresos tributarios, en éstos no se contempla el incremento a las tasas del impuesto al valor agregado, aprobado por el Congreso de la Unión, toda vez que en la iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, no se contemplaba ningún incremento en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, sino la creación de la contribución para el combate a la pobreza.

Dicha violación trasciende al contenido de la iniciativa como un todo, pues las memorias de los cálculos, así como las proyecciones de ingresos para los próximos cinco años se refieren al alcance y aplicación de la ley en su conjunto.

Quinto: *El artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado viola las garantías de proporcionalidad y equidad, toda vez que el incremento de la tasa aplicable en la región fronteriza no atiende a la verdadera capacidad contributiva de la quejosa, dándole con ello un trato distinto con respecto a los contribuyentes que tributan con la tasa general.*

Efectivamente, del artículo 31, fracción IV de la Carta Magna se desprende que el Estado deberá cumplir con los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, consistentes en que los

sujetos del tributo deben contribuir en función de su capacidad contributiva, entendida ésta como la potencialidad real de concurrir al gasto público. En este sentido, para que el gravamen sea proporcional se requiere que el hecho imponible del tributo refleje una auténtica manifestación de la capacidad económica del sujeto pasivo.

En el caso concreto, el incremento de un punto porcentual a las tasas de referencia, impactan real y matemáticamente en mayor medida a la tasa aplicable en la región fronteriza. Este aumento a la tasa aplicable a la región fronteriza no atiende a la verdadera capacidad económica de la quejosa.

5.2. Sentencia recurrida. En relación con los planteamientos de la quejosa, el Juez de Distrito formuló la respuesta que a continuación se sintetiza.

Dada la íntima relación que guardan entre sí los **conceptos de violación primero, segundo y tercero**, éstos se analizaron de manera conjunta.

En ellos se aduce en esencia que los artículos 1º, segundo y penúltimo párrafos; 2º, primer, segundo y tercer párrafos y 5-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, violan la garantía de legalidad prevista en el numeral 16 de la Constitución Federal. Lo anterior en virtud de que el proceso legislativo que le dio origen al Decreto de Reforma que gestó los preceptos en comento está viciado al no haber existido una iniciativa formal por parte del ejecutivo para modificar las tasas del impuesto en cuestión.

Igualmente se arguye que la circunstancia de que la Comisión de Hacienda haya hecho suya la propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación al incremento de la tasa del impuesto en cuestión, no subsana la ausencia de iniciativa, ya que dicha comisión carece de facultades para incrementar dicha tasa sin previa propuesta por parte del ejecutivo.

Del análisis de los artículos 50, 71, 72, 73, fracciones VII, XXIX-A, XXX, 74 y 76, todos de la Constitución Federal se desprende que los principios que regulan el proceso legislativo son comunes para las dos cámaras cuando legislen sobre materias cuyo conocimiento corresponda al Congreso de la Unión, no siendo exclusiva de una de ellas. Dentro de la discusión de las iniciativas, pueden abordarse otros temas que por razón de su íntima relación con la temática del proyecto deban regularse también para ajustarlos a la nueva normatividad. Al hacer esto se puede cambiar la propuesta o puede dársele un nuevo enfoque.

El procedimiento legislativo del citado decreto acató lo previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal, puesto que la iniciativa se discutió primero en la Cámara de Diputados por referirse a la materia de contribuciones y una vez aprobada con modificaciones y adiciones; con la propuesta de reforma a los artículos 1º, segundo y penúltimo párrafos; 2º, primer, segundo y tercer párrafos y 5-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, incrementando la tasa general del impuesto al valor agregado del quince al dieciséis por ciento y en la región fronteriza del diez al once por ciento, pasó a la Cámara de Senadores la que a su vez realizó modificaciones y adiciones al dictamen de proyecto de decreto aprobado por su colegisladora,

dejando intacto lo concerniente al aumento en la tasa y regresó el proyecto a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación para ser devuelto el proyecto al Ejecutivo para efectos de la publicación respectiva.

En este sentido, el Decreto en cuestión y la parte que propuso el incremento a la tasa del citado impuesto derivó de una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo Federal en relación con la llamada miscelánea fiscal, que implicó reformas a diversas leyes fiscales, mismas que están estrechamente relacionadas entre sí ya que todas persiguen la obtención de recursos públicos.

Por otro lado, la participación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público fue meramente un análisis para someter la propuesta a la consideración del Pleno de la Cámara, órgano que finalmente decide.

*En el **cuarto concepto de violación** la quejosa argumenta que los artículos 1º, segundo y penúltimo párrafos; 2º, primer, segundo y tercer párrafos y 5-D, tercer párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, violan la garantía de legalidad prevista en el numeral 16 de la Constitución Federal, puesto que la iniciativa de ley que le dio origen es resultado de un procedimiento viciado de inconstitucional al haber incumplido con las formalidades esenciales del procedimiento previstas en el numeral 30 de la diversa Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009. Lo anterior al no contener 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.*

El referido concepto de violación deviene infundado en virtud de que la circunstancia de que no se hubiesen proyectado los ingresos por concepto del incremento del impuesto al valor agregado, ello no trasciende de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

*Es igualmente infundado el **quinto concepto de violación**, que señala una vulneración a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria en la llamada “tasa fronteriza”.*

Lo anterior en virtud de que si bien el artículo 2 de la Ley, contiene un incremento porcentual real dispar aplicable en dos zonas geográficas del país (fronteriza y resto), lo cierto es que no se viola la garantía de equidad tributaria, pues la paridad mencionada debe acatarse en relación a la afectación en zonas fronterizas y en el resto del país, y no equipararlas en un mismo plano.

5.3. Agravios. Los razonamientos de la recurrente, encaminados a combatir el sobreseimiento decretado, son los que se mencionan a continuación.

Primero. *La sentencia recurrida resulta ilegal, toda vez que el A quo viola los principios de congruencia y exhaustividad que debe observar toda sentencia de amparo, debido a que por un lado tuvo por ciertos los actos atribuidos al Presidente de la República*

y posteriormente, afirma que dicha autoridad sí presentó el proyecto de Decreto que reformó las tasas impositivas impugnadas, situación que deviene contraria a lo dispuesto por los artículos 77, 78 y 149 de la Ley de Amparo.

Efectivamente, el A quo en su propia sentencia señaló que sí había existido una propuesta por parte del titular del Ejecutivo Federal, a pesar de que anteriormente había tenido por cierto el acto reclamado al Presidente de la República, esto es, que no existió iniciativa por parte el Ejecutivo Federal para reformar las tasas del impuesto al valor agregado. Aunado a lo anterior —afirma la recurrente— la facultad de iniciar leyes para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación está reservada al Presidente de la República.

Segundo. *La sentencia recurrida resulta violatoria de lo dispuesto por los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, toda vez que el A quo realiza una incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 71, 72, 73 y 74 de la Constitución Federal.*

En concreto, la recurrente advierte que el juzgador parte de las siguientes premisas falsas:

- a) Que el Congreso de la Unión está facultado para modificar las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, al grado que le es posible rechazar una contribución propuesta y, en su lugar, crear una nueva iniciativa, aprobando el incremento de la tasa impositiva de un diverso gravamen.*
- b) El propio juzgador reconoce expresamente que no fue el titular del Ejecutivo quien propuso la necesidad de incrementar*

las tasas del Impuesto al Valor Agregado, sin embargo, resuelve que no asiste razón para argumentar la ilegalidad del proceso legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado.

Tercero. *La sentencia recurrida resulta violatoria de lo dispuesto por los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, toda vez que el A quo realiza una incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 71 y 74, fracción IV de la Constitución Federal.*

En la citada resolución, el A quo dejó de advertir que, contrario a lo considerado, el Ejecutivo Federal es el único facultado para presentar iniciativas de Leyes de Ingresos, mientras que el Congreso de la Unión no cuenta con dicha facultad, por lo que tampoco podría tenerse como convalidado un proceso legislativo al hacer suyas iniciativas —la Cámara de Diputados— cuya titularidad corresponde sólo al titular del Ejecutivo Federal.

Cuarto. *La sentencia recurrida es ilegal y violatoria a lo dispuesto por los artículos 77, fracciones I y III, y 78 de la Ley de Amparo, en virtud de que contraviene los principios de congruencia y exhaustividad que deben contener las resoluciones pues consideró inoperantes los conceptos de violación en los que se demuestra la vulneración a la garantía de seguridad jurídica.*

Lo anterior queda claro al señalar que el A quo pasó por alto que conforme al artículo 74, fracción IV, segundo párrafo de la Carta Magna, la iniciativa a través de la cual se propone el incremento de la tasa impositiva, debió presentarse a más tardar, el ocho de septiembre, lo que en la especie no aconteció, sin que pueda determinarse que esta obligación corresponde sólo al titular del

Ejecutivo Federal, pues de acuerdo con el espíritu del constituyente es de observancia general pues su finalidad es brindar certeza jurídica a los gobernados; ello, al margen de que la única autoridad competente para enviar una iniciativa de este tipo es el titular del Poder Ejecutivo.

Quinto. *La sentencia recurrida resulta violatoria de lo previsto por los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, toda vez que las consideraciones vertidas por el A quo para negar el amparo devienen infundadas.*

Efectivamente, en adición a la ausencia de una iniciativa de ley que sostuviera el incremento a las tasas impositivas, tampoco se motivó la necesidad de efectuar dicha reforma. A este respecto, ninguna actividad realizada por el órgano legislativo hubiera nutrido de motivación a la necesidad de la reforma puesto que éste no está facultado para actuar en ese sentido.

La falta de motivación en el incremento a las tasas impositivas redundan, contrariamente a lo determinado por el A quo, en una violación al principio de legalidad instaurado por el artículo 16 constitucional.

Sexto. *La sentencia constitucional recurrida resulta ilegal y violatoria de lo establecido en artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, toda vez que el A quo, al resolver sobre la constitucionalidad de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diez dejó de observar lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.*

Dicho precepto constituye un imperativo para la autoridad,

consistente en la obligación de fundar y motivar su actuar a efecto de resolver cada uno de los puntos controvertidos con claridad y precisión.

En este sentido, el órgano jurisdiccional no tomó en cuenta que la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil diez fue emitida en contravención de lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 que señalaba que la ley debía especificar la memoria de cálculo de cada uno de los rubros de ingresos que conforman el artículo 1o. de dicha ley, así como las proyecciones de estos ingresos para los próximos cinco años, lo cual en modo alguno puede considerarse una formalidad, sino una cuestión de importancia tal que su ausencia puede irradiar al resto de la ley con dicho vicio.

5.4. Sentencia del Tribunal Colegiado.

Finalmente, el Tribunal Colegiado de mérito consideró que era incompetente para resolver el recurso en atención a que subsiste la materia de constitucionalidad de leyes federales en virtud de que los actos reclamados son, por un lado, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de dos mil nueve, por el cual se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado, instaurando una nueva tasa general del dieciséis por ciento y once por ciento para la franja fronteriza (artículo 1, segundo y penúltimo párrafos; y 2, primer, segundo y tercer párrafos); y por otro lado, el Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diez, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil nueve.

Dichos decretos fueron controvertidos en cuanto al proceso legislativo que les dio origen.

Por lo anterior, los temas aludidos no corresponden a aquellos por los que dicho órgano colegiado pudiera ejercer competencia delegada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el Acuerdo General 5/2001 del Pleno del Alto Tribunal mencionado.

La determinación de incompetencia la adoptó el Tribunal Colegiado sin perjuicio de las tesis de jurisprudencia que sobre el tema que nos ocupa ha emitido esta Primera Sala, cuyos rubros son los siguientes:

“VALOR AGREGADO. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE DICIEMBRE DE 2009, NO VIOLA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

“PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIENTEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE.”

“VALOR AGREGADO. EL PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA REFORMA CONSISTENTE EN EL INCREMENTO DE LA TASA GENERAL Y FRONTERIZA DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL EJERCICIO

FISCAL DE DOS MIL DIEZ, NO VULNERA LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 CONSTITUCIONALES (DECRETO PUBLICADO EL SIETE DE DICIEMBRE DE 2009)."

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SÓLO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA LE CORRESPONDE DECIDIR SI SE SURTE O NO SU COMPETENCIA ORIGINARIA CUANDO TENGA QUE ANALIZARSE LA APLICABILIDAD DE UNA JURISPRUDENCIA A UN PRECEPTO REFORMADO O SI TIENE EL CARÁCTER DE TEMÁTICA O GENÉRICA."

VI. CORRECCIÓN DE INCONGRUENCIA

Previo al estudio de fondo del asunto, resulta procedente corregir oficiosamente la incongruencia que se advierte en la determinación de incompetencia del Tribunal Colegiado de Circuito, ello en virtud de que la coherencia de las sentencias de amparo en una cuestión de orden público y, por ende, de estudio oficioso.

Lo anterior encuentra fundamento en la tesis de jurisprudencia 133/99, de rubro: "SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO".¹

¹ Criterio emitido por el Tribunal Pleno y consultable en la página 36 del Tomo X del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, publicado en noviembre de 1999. El contenido de la tesis es el que a continuación se transcribe: "Siendo el dictado de las sentencias de amparo y su correcta formulación una cuestión de orden público, al constituir la base del cumplimiento correcto que eventualmente pudiera darse a la ejecutoria de amparo, evitando ejecutorias forzadas e incongruentes que lleven a un imposible cumplimiento, además de que en las incongruencias puedan verse involucradas causales de improcedencia que son también de orden público y de estudio oficioso, y en atención a que el artículo 79 de la Ley de Amparo otorga al juzgador la facultad de corregir los errores en la cita de garantías violadas, para amparar por las realmente transgredidas dicha facultad debe ser aplicada, por igualdad de razón, al tribunal revisor para corregir de oficio las incongruencias que advierta en las sentencias, ajustando los puntos resolutivos a las consideraciones de la misma, pues son éstas las que rigen el fallo y no los resolutivos, contemplándose la posibilidad de que, en el supuesto de que una incongruencia fuese de tal modo grave que su corrección dejara a alguna de las partes en estado de indefensión, el órgano revisor revocará la sentencia y ordenará la reposición del procedimiento para que el Juez

En su escrito de demanda, la parte quejosa, entre otros, hizo valer el argumento de que el proceso legislativo que dio paso a la norma que impugnó fue violatorio de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, en relación con la obligación de especificar la memoria de cálculo de cada uno de los rubros de ingresos que conforman el artículo 1o. de la Ley de Ingresos referida, así como las proyecciones de estos ingresos para los próximos cinco años.

El Juez de Distrito atendió a este planteamiento en términos del artículo 30 indicado, pero la quejosa en su revisión, al realizar su agravio en relación con la consideración a que hicimos alusión en el párrafo anterior, se refirió al artículo 31 de dicha Ley, cuyo contenido es diverso y no tendría sentido el argumento planteado.

En este sentido, el Tribunal Colegiado del caso consideró en su sentencia que era incompetente para conocer del recurso de revisión pues subsistía el tema de constitucionalidad propuesto en relación con lo previsto en el artículo 31 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009; sin embargo, deberá entenderse,

de Distrito emita otra resolución, toda vez que es un error no imputable a ninguna de las partes y que puede depararles un perjuicio no previsto en su defensa. Lo anterior no debe confundirse con la suplencia de la queja, en virtud de que la coherencia en las sentencias de amparo al igual que la improcedencia del juicio es de orden público y por ello de estudio oficioso, y la suplencia de la queja presupone la interposición del medio de defensa por la parte perjudicada y sólo se lleva a cabo en los supuestos previstos por el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, para beneficio o por interés del sujeto a quien se le suple la queja, y no del bien común de la sociedad que deposita su orden jurídico, entre otros, en los órganos judiciales. Por las razones expuestas se abandona el criterio sostenido en la tesis visible en las páginas mil doscientos cuarenta y siete y mil doscientos cuarenta y ocho de la Primera Parte, Sección Segunda del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyo rubro dice: 'SENTENCIA DE AMPARO CONTRA LEYES. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA. CUÁNDO NO PUEDE CORREGIRSE DE OFICIO.', en virtud de que éste se supera con lo mencionado, toda vez que, como se explicó el dictado de la sentencia y su congruencia son de orden público, y por ende, de estudio oficioso, existiendo la posibilidad de revocar la sentencia y ordenar la reposición del procedimiento para el efecto de que se dicte otra, cuando la corrección de la incongruencia sea de tal manera grave que se deje en estado de indefensión a alguna de las partes, pero de no ser así, el órgano revisor de oficio debe corregir la incongruencia que advierta en la sentencia recurrida, máxime que se encuentra sub júdice y constituirá la base del cumplimiento que eventualmente pudiera dársele".

dada la consideración expuesta, que la quejosa en su revisión planteó su argumento respecto del artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, y no con el artículo 31 de la misma ley.

VII. ESTUDIO DEL ASUNTO

A continuación, esta Sala analiza el contenido del agravio **Sexto**, a través del cual la quejosa revisionista argumenta, esencialmente, 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 2010, 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 2009.
- En la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, debieron precisarse 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 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 parte quejosa se queja de la supuesta violación a la garantía de seguridad jurídica consagrada por 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 2010, no habría atendido a lo contemplado en el artículo 30 de la Ley de

Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, 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 1o. de la iniciativa, así como las proyecciones de los ingresos que se pretenden recaudar por los próximos cinco años.

La apreciación de la quejosa deviene infundada, 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 que deben respetarse, como las derivadas del proceso legislativo 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 la Carta Magna, sino también, mediante la precisión de incongruencias en el orden jurídico que revelen el incumplimiento 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 únicamente 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, cuando una norma general se tilda de inconstitucionalidad 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 tal forma, 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”².

² 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

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

En efecto, 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 2009 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 2009, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 30. En el ejercicio fiscal de 2009, toda iniciativa en materia fiscal, incluyendo aquéllas que se presenten para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas. Asimismo, en cada una de 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 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”.

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.

(...)

La iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, 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 2009, 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, especificar la memoria de cálculo de cada ingreso previsto, así como las proyecciones de dichos ingresos para los siguientes cinco años.

Ante ello, cabe advertir 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 citada contribución.

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 de referencia, se aumentarían en un punto porcentual la tasa general y fronteriza del impuesto al valor agregado y que la 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.

(...)”.

Como se observa, tal y como lo señala el artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo sí contenía 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 comprueba de 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, 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 2009, 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 parte de un error 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 2009.

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 2009, 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 deviene infundado, puesto que, en términos del artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, 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 parte quejosa; sin que a ello obste el que la propuesta original hubiere sido modificada por la Cámara de Diputados, circunstancia 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.

Por lo que, tal y como se adelantó, el argumento de la impetrante de garantías deviene infundado.

En los mismos términos resolvió esta Primera Sala el amparo en revisión 814/2010, en sesión de primero de diciembre de dos mil diez, por unanimidad de votos.

VIII. REMISIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO

Finalmente, por lo hace a los demás agravios hechos valer respecto de los cuales inclusive el Tribunal Colegiado advirtió la existencia de tesis de jurisprudencia de esta Primera Sala que resuelven los temas planteados, se considera que debe devolverse el presente asunto a fin de que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Noveno Circuito atienda estos planteamientos a la luz los criterios jurisprudenciales aludidos.

En efecto, la lectura y análisis que esta Primera Sala efectúa en torno a los demás agravios hechos valer por la parte quejosa recurrente, 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 ha sido resuelto por esta Suprema Corte de Justicia y —como el propio Tribunal Colegiado lo refiere— existen las jurisprudencias que atienden a los planteamiento realizados por la parte quejosa.

IX. DECISIÓN

En virtud de lo anterior, como se indicó, resulta procedente negar el amparo solicitado en relación con el tema de constitucionalidad planteado y devolver los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa de Décimo Noveno Circuito, a fin de que se resuelvan los demás agravios hechos valer, acerca los cuales existe jurisprudencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. La Justicia de la Unión 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, en términos del apartado VII de esta ejecutoria.

TERCERO. Devuélvanse los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Noveno Circuito para los efectos precisados en la parte final de esta sentencia.

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, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), 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 que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.

PONENTE

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

SECRETARIO DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.

En términos de lo previsto en los artículos 3º, fracción II y 13, fracción IV 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 encuadra en esos supuestos normativos.