

**SEGUNDA SECCION**

**PODER JUDICIAL**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2008 promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2008.  
PROMOVENTE: DIPUTADOS INTEGRANTES DE  
LA SEXAGESIMA LEGISLATURA DEL  
CONGRESO DE LA UNION.**

**PONENTE: MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS.**

**SECRETARIOS: ISRAEL FLORES RODRIGUEZ**

**MAURA ANGELICA SANABRIA MARTINEZ**

**MARTHA ELBA HURTADO FERRER.**

**JONATHAN BASS HERRERA**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de mayo de dos mil ocho.

**VISTOS; Y**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.** Mediante el documento presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diecisiete de enero de dos mil ocho, diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de las normas generales que más adelante se precisarán, emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

**“II. ORGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE RESPECTIVAMENTE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS GENERALES QUE SE IMPUGNAN: -----**

**1. El Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores. -----**

**2. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. -----**

**III. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL EN QUE FUERON PUBLICADAS: -----**

**Son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, las normas generales que adelante se precisan, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 21 de diciembre de dos mil siete: -----**

**1. El artículo PRIMERO del “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto sobre la Producción y Servicios”, por el que se REFORMAN los artículos 2o., cuarto, quinto y sexto párrafos; 2o.-A, segundo párrafo; 4o., 5o., 6o., tercer y cuarto párrafos; 7o., último párrafo; 9o., quinto párrafo; 11, último párrafo; 11-A, primero y cuarto párrafos; 15, tercer párrafo; 37; 44, tercer párrafo; 46, segundo párrafo; y 49, primer párrafo; se ADICIONAN los artículos 2o.-A, último párrafo; 4o.-A; 4o.-B; 10-C; 10-D; 10-E; 27, segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos; 46, último párrafo; 50, cuarto párrafo, pasando los actuales cuarto y quinto párrafos a ser quinto y sexto párrafos respectivamente; y 51; y se DEROGAN los artículos 2o., noveno párrafo; 3o., primero y segundo párrafos; y 11-A, quinto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal; decreto expedido por el Congreso de la Unión y promulgado por el Presidente de la República. -----**

**2. El artículo SEGUNDO del “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto sobre la Producción y Servicios”, el cual contiene las disposiciones transitorias aplicables al ARTICULO PRIMERO ya transcrito; decreto expedido por el Congreso de la Unión y promulgado por el Presidente de la República. -----**

**3. El artículo QUINTO del “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto sobre la Producción y Servicios”, por el cual se REFORMAN los artículos 2o.-A, 2o.-B y 27, fracción I y se ADICIONAN el artículo 7o., quinto párrafo, pasando los actuales párrafos quinto y sexto de dicho artículo a ser sexto y séptimo, y el artículo 8o., fracción I, inciso a), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, decreto expedido por el Congreso de la Unión y promulgado por el Presidente de la República. -----**

**4. El artículo SEXTO del “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto sobre la Producción y Servicios”, el cual contiene las disposiciones transitorias aplicables al ARTICULO QUINTO ya transcrito; decreto expedido por el Congreso de la Unión y promulgado por el Presidente de la República.”**

**SEGUNDO.** En la demanda se expresaron los conceptos de invalidez pertinentes.

**TERCERO.** La parte promovente precisa que se vulneran los artículos 16, 31, 73, 89 y 124 de la Constitución Federal, con la expedición de las normas impugnadas.

**CUARTO.** Por proveído del diecisiete de enero de dos mil ocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la demanda relativa en el expediente de acción de inconstitucionalidad número 29/2008 y, por razón de orden, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento de que se trata y para que en su momento formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por acuerdo del veintiuno de enero de dos mil ocho, dicho Ministro Instructor admitió la demanda relativa; ordenó dar vista al Organismo Legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

**QUINTO.** Recibidos los informes de los órganos legislativos que expidieron y promulgaron las normas generales impugnadas, rendido el informe relativo del Procurador General de la República y expuestos sus alegatos, se determinó instruir el procedimiento en sus términos; por tanto, por auto del veinticinco de marzo de dos mil ocho, se puso el expediente en estado de resolución; y,

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Punto Tercero, fracción II, del Acuerdo Plenario 5/2001, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la reforma a las Leyes de Coordinación Fiscal y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Constitución Federal.

**SEGUNDO.** En primer término, se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

**“ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.**

**En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”**

Ahora bien, el Decreto controvertido se publicó en el Diario Oficial de la Federación el viernes veintiuno de diciembre de dos mil siete, como se advierte del ejemplar de ese medio informativo que obra en las fojas 233 a la 312 del expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad.

En ese sentido, si el primer día del plazo de treinta días fue el sábado veintidós de diciembre de dos mil siete, debe estimarse que venció el domingo veinte de enero de la presente anualidad, de ahí que la solicitud de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente, habida cuenta que se hizo el diecisiete de enero de dos mil ocho, de conformidad con el sello inicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**TERCERO.** A continuación procede analizar la legitimación de la parte que promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

En principio, resulta necesario significar que la demanda la firmaron las siguientes personas, en su calidad de Diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión:

NOMBRE		OBSERVACIONES
1	Abad de Jesús Juan	
2	Abramo Masso Yericó	
3	Aguilar Jiménez Rubén	
4	Aguilera Rico José Luis	
5	Aguirre Alcaide Víctor	
6	Alavez Ruiz Aleida	
7	Almazán González José Antonio	
8	Almonte Borja Ramón	
9	Alonso Flores Lourdes	
10	Alonso Razo Humberto Wilfrido	
11	Altamirano Toledo Carlos	
12	Alva Olvera Maribel Luisa	
13	Alvarez Ramón Silbestre	
14	Amaro Corona Alberto	
15	Aragón Castillo Irene	
16	Arellano Pulido Miguel Angel	
17	Arreola Calderón Juan Darío	
18	Arreola Ortega Pablo Leopoldo	
19	Arvizu Rivas Aida Marina	
20	Barba Hernández Alfredo	
21	Barreiro Pérez Armando	
22	Batres Guadarrama Valentina Valia	
23	Bautista Bravo Alliet Mariana	
24	Bravo Padilla Itzcóatl Tonatíuh	
25	Brito González Modesto	
26	Calzada Vázquez Franciscos Javier	
27	Campos Aburto Amador	
28	Cantú Garza Ricardo	
29	Cárdenas Fonseca Manuel	
30	Cárdenas Hernández Raymundo	
31	Cárdenas Márquez Elías	
32	Castellanos Hernández Félix	
33	Castillo Romero Patricia Obdulía de Jesús	
34	Cervantes Rivera Jaime	
35	Cervantes Rodríguez Aurora	

36	Chanona Burguete Alejandro	
37	Chávez García Higinio	
38	Condado Escamilla Cuitláhuac	
39	Conde Rodríguez Elsa de Guadalupe	
40	Contreras Julián Maricela	
41	Cruz Santiago Claudia Lilia	
42	Cuevas Córdova Othón	
43	Dagdug Lützwow Moisés Félix	
44	De la Rosa García Juan Hugo	
45	De los Santos Molina Joaquín Conrado	
46	Dehesa Mora Daniel	
47	Del Río Virgen José Manuel	
48	Del Toro Mario Enrique	
49	Díaz Contreras Adriana	
50	Escandón Cadenas Rutilio Cruz	
51	Espejel Lazcano Jaime	
52	Esteva Salinas Alberto	
53	Estrada González Faustino Javier	
54	Fernández Balboa Mónica	
55	Flores Maldonado César	
56	Flores Salazar Guadalupe Socorro	
57	Flores Sandoval Patricio	
58	Franco Melgarejo Rafael	
59	Gálvez Rodríguez Fernel Arturo	
60	Garay Ulloa Silvano	
61	García Méndez Armando	
62	García Rodríguez Víctor Hugo	
63	Garzón Contreras Neftalí	
64	Godoy Cárdenas Jorge	
65	González Garza Javier	
66	Guerra Ochoa Juan Nicasio	
67	Gutiérrez Calzadilla José Luis	
68	Hernández Gaytán Daisy Selene	
69	Hernández Hernández Sergio	
70	Hernández Manzanares Javier	
71	Hernández Silva Benjamín	
72	Hernández Valadés Delio	
73	Herrera Solís Anuario Luis	
74	Ibarra Franquez Sonia Nohelia	

75	Jacques y Medina José	
76	Jiménez Valenzuela María Eugenia	
77	Landero López Pedro	
78	Lemarroy Martínez Juan Darío	
79	Leyva Piñón Ana Yurixi	
80	Lizárraga Peraza Víctor Manuel	
81	López Barriga Erick	
82	López Becerra Santiago	
83	López Lena Cruz Humberto	
84	López Rojas Alberto	
85	López Torres María Soledad	
86	Lozano Lozano Andrés	
87	Luna Munguía Alma Lilia	
88	Maciel Ortiz Ma. Mercedes	
89	Márquez Madrid Camerino Eleazar	
90	Márquez Tinoco Francisco	
91	Martínez Hernández Alejandro	
92	Martínez Martínez Carlos Roberto	
93	Martínez Martínez Francisco	
94	Martínez Padilla Hugo Eduardo	
95	Martínez Vargas Octavio	
96	Matías Alonso Marcos	
97	Matus Toledo Holly	
98	Mayans Canabal Fernando Enrique	
99	Mendoza Arrellano David	
100	Mendoza Flores Roberto	
101	Mendoza Maldonado Fausto Fluvio	
102	Mendoza Mendoza Irineo	
103	Monreal Avila Susana	
104	Montalvo Rojas Victorio Rubén	
105	Morales Sánchez Efraín	
106	Morales Vázquez Carlos Orsoe	
107	Murat José	
108	Narcia Alvarez Héctor	
109	Navarro López Carlos Ernesto	
110	Navarro Quintero Miguel Angel	
111	Ojeda Hernández Concepción	
112	Oliva Fragoso Silvia	
113	Orcí Martínez Juan Adolfo	

114	Ortega Martínez Antonio	
115	Ortiz Magallón Rosario Ignacia	
116	Pacheco Llanes Ramón Félix	
117	Pedraza Chávez Isidro	
118	Pedro Cortés Santiago Gustavo	
119	Pedrozo Castillo Adrián	
120	Peña Sánchez Miguel Angel	
121	Peregrino García Abundio	
122	Pérez Cruz Racial	
123	Piñeyro Arias Antonia Irma	
124	Pulido Santiago Celso David	
125	Ramos Becerril Rafael Plácido	
126	Ramos Castellanos Martín	
127	Rasgado Corsi Gloria	
128	Ríos Gamboa Raúl	
129	Romero Gutiérrez Odilón	
130	Romero Guzmán Rosa Elia	
131	Ruiz Sánchez Salvador	
132	Saavedra Coronel José Antonio	
133	Salvatori Bronca María del Carmen	
134	Samperio Montaña Juan Ignacio	
135	San Martín Hernández Juan Manuel	La firma no coincide
136	Sánchez Barrios Carlos	
137	Sánchez Cabrales Rafael Elías	
138	Sánchez Camacho Alejandro	
139	Sánchez Camacho David	
140	Sánchez Jiménez Venancio Luis	
141	Sánchez Ramos Francisco	
142	Sandoval Ramírez Cuauhtémoc	
143	Sansores San Román Layda Elena	
144	Santos Arreola Francisco Javier	
145	Solares Chávez Miguel Angel	
146	Solís Parga Rodolfo	
147	Soriano Sánchez Rosa Elva	
148	Soto Ramos Faustino	
149	Soto Sánchez Antonio	
150	Suárez del Real y Aguilera José Alfonso	
151	Tagle Martínez Martha Angélica	
152	Torres Baltazar María Elena	

153	Torres García Daniel	
154	Trejo Pérez Pablo	
155	Ulloa Pérez Emilio	
156	Uscanga Cruz Robinson	
157	Valdés Chávez Ramón	
158	Vallejo Estévez Mario	
159	Varela Lagunas Tomás José Luis	
160	Varela López Víctor Gabriel	
161	Vela González Joaquín Humberto	
162	Velasco Oliva Jesús Cuauhtémoc	
163	Velasco Pérez Juan Carlos	
164	Velázquez Aguirre Jesús Evodio	La firma no coincide
165	Villanueva Albarrán Gerardo	
166	Villicaña García Rafael	
167	Zavaleta Salgado Ruth	
168	Zazueta Aguilar Jesús Humberto	
169	Zepeda Hernández Martín	

En ese tenor, cabe precisar que los artículos 105, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, y 62 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en lo conducente, disponen:

***“ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:***

***I...***

***II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

***Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:***

***...***

***a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión...***

***“ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos...”***

De los anteriores numerales se advierte, lo siguiente:

**I.** Los promoventes deberán integrar el órgano legislativo a la fecha de presentación de la acción de inconstitucionalidad.

**II.** Deben promoverla y firmarla como mínimo el 33% de los legisladores integrantes del cuerpo legislativo, y,

**III.** Deberá plantearse contra leyes expedidas por el mismo órgano legislativo al que pertenezcan los promoventes.

En relación con el primero de los supuestos anotados, en las fojas 61 a la 231 del presente expediente, obra copia certificada de las credenciales oficiales expedidas por el Diputado Presidente de la Cámara relativa y por el Secretario General de la misma, de las cuales se desprende que existe identidad con los nombres de quienes promovieron esta acción de inconstitucionalidad, lo que forma convicción de que sí ocupan el cargo que ostentan a la fecha en que se instó este medio de control constitucional.

Por lo que hace al segundo presupuesto, el artículo 52 de la Constitución Federal, establece:

**“ARTICULO 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic) plurinominales.”**

En ese contexto, debe decirse que sí se cumplió con el requisito de que la promoción se hubiese firmado por lo menos por el 33% de los legisladores que integran ese cuerpo legislativo, aun en el caso de que las firmas de dos personas no coinciden.

Tocante a la tercera hipótesis, debe precisarse que la acción de inconstitucionalidad se promueve contra los artículos Primero, Segundo, Quinto y Sexto del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil siete, expedido por el propio Congreso de la Unión; de ahí que también se cumple con ese requisito.

En mérito de lo anterior, debe concluirse que en el caso se satisfacen los requisitos a que aluden los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y 62, párrafo primero, de su ley reglamentaria; por tanto, los diputados promoventes sí cuentan con legitimación para promover esta acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Por razón de método, debe abordarse el examen de las causas de improcedencia sea que las partes las invoquen o no, al ser su estudio preferente y oficioso en términos del último párrafo del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su informe, aduce que debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad, con fundamento en el artículo 20, fracción II<sup>1</sup>, en relación con los numerales 19, fracción VIII<sup>2</sup>, y 60<sup>3</sup>, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los artículos 2o.-A, fracción I, 2o.-B, 7o., sexto y séptimo párrafos y 27, en la porción normativa que dice: **“Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta Ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.”**, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como de los artículos 9o., quinto párrafo; 11, último párrafo; 15, tercer párrafo; 49, primer párrafo y 50, párrafos quinto y sexto de la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de que se promovió fuera del plazo legal de treinta días naturales que señala el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, sin que obste para estimarlo así las reformas y adiciones que sufrieron dichas disposiciones legales mediante el Decreto combatido, porque al no haber modificado su contenido normativo no se produjo un nuevo acto legislativo que permita su impugnación a través de este medio de control constitucional.

Los mencionados preceptos legales antes y después de la reforma señalan:

#### LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p><b>ARTICULO 2o.-A-</b> La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diesel será la que resulte para cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a lo siguiente:</p>	<p><b>ARTICULO 2o.-A. Las personas que enajenen gasolina o diesel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:</b></p> <p>I. La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diesel será la que resulte para cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a lo siguiente:</p>

<sup>1</sup> ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I...

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior...

<sup>2</sup> ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

<sup>3</sup> ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

<p><b>I.</b> El precio de referencia ajustado por calidad, cuando proceda, que se determine para el combustible de que se trate de acuerdo con <b>la fracción VI de este artículo</b>, se adicionará con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate en el periodo comprendido del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcule la tasa, sin incluir, en este último caso, el impuesto al valor agregado.</p>	<p><b>a)</b> El precio de referencia ajustado por calidad, cuando proceda, que se determine para el combustible de que se trate de acuerdo con <b>el inciso f) de esta fracción</b>, se adicionará con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate en el periodo comprendido del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcule la tasa, sin incluir, en este último caso, el impuesto al valor agregado.</p>
<p><b>II.</b> Se multiplicará por el factor de 1.0 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el monto que se obtenga de adicionar al margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos a los expendios autorizados por el combustible de que se trate en el periodo citado, los costos netos de transporte del combustible de la agencia de ventas de que se trate al establecimiento del expendedor incurridos durante dicho periodo, sin incluir, en ambos casos, el impuesto al valor agregado.</p>	<p><b>b)</b> Se multiplicará por el factor de 1.0 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el monto que se obtenga de adicionar al margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos a los expendios autorizados por el combustible de que se trate en el periodo citado, los costos netos de transporte del combustible de la agencia de ventas de que se trate al establecimiento del expendedor incurridos durante dicho periodo, sin incluir, en ambos casos, el impuesto al valor agregado.</p>
<p><b>III.</b> Se multiplicará por el factor de 0.9091 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 10%.</p>	<p><b>c)</b> Se multiplicará por el factor de 0.9091 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 10%.</p>
<p>Se multiplicará por el factor de 0.8696 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 15%.</p>	<p>Se multiplicará por el factor de 0.8696 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 15%.</p>
<p><b>IV.</b> El monto que resulte conforme <b>a la fracción III</b> se disminuirá con las cantidades obtenidas conforme <b>a las fracciones I y II de este artículo</b>.</p>	<p><b>d)</b> El monto que resulte conforme <b>al inciso c)</b> anterior se disminuirá con las cantidades obtenidas conforme <b>a los incisos a) y b)</b> de esta <b>fracción</b>.</p>
<p><b>V.</b> La cantidad determinada conforme <b>a la fracción IV</b> se dividirá entre el monto que se obtuvo conforme <b>a la fracción I de este artículo</b> y el resultado se multiplicará por 100. El porcentaje que se obtenga será la tasa aplicable al combustible de que se trate que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el que se calcula la tasa.</p>	<p><b>e)</b> La cantidad determinada conforme <b>al inciso d)</b> anterior se dividirá entre el monto que se obtuvo conforme <b>al inciso a) de esta fracción</b> y el resultado se multiplicará por 100. El porcentaje que se obtenga será la tasa aplicable al combustible de que se trate que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el que se calcula la tasa.</p>
<p><b>VI.</b> El precio de referencia para cada uno de los combustibles a que se refiere <b>la fracción I de este artículo</b>, será el promedio de las cotizaciones del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcula la tasa, convertidas a <b>nuevos pesos</b> con el promedio del tipo de cambio de venta del dólar de los Estados Unidos de América que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, como sigue:</p>	<p><b>f)</b> El precio de referencia para cada uno de los combustibles a que se refiere <b>el inciso a) de esta fracción</b>, será el promedio de las cotizaciones del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcula la tasa, convertidas a <b>pesos</b> con el promedio del tipo de cambio de venta del dólar de los Estados Unidos de América que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, como sigue:</p>

<p>a). Gasolinas: el promedio del precio spot de la gasolina regular sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.</p> <p>b). Diesel para uso automotriz de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34o. API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.</p> <p>c). Diesel para uso automotriz y diesel para uso industrial de bajo azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.</p> <p>d). Diesel para uso industrial de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34o. API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.</p> <p>f). Diesel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34o. API, vigente en Houston, Texas, de los Estados Unidos de América.</p> <p>g). Diesel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en Los Angeles, California, de los Estados Unidos de América.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, dará a conocer los elementos para determinar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, el margen comercial y el costo de manejo a los expendios autorizados a que se refiere <b>este artículo</b>. La citada dependencia realizará mensualmente las operaciones aritméticas para calcular las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y las publicará en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>1. Gasolinas: el promedio del precio spot de la gasolina regular sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.</p> <p>2. Diesel para uso automotriz de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34o. API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.</p> <p>3. Diesel para uso automotriz y diesel para uso industrial de bajo azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.</p> <p>4. Diesel para uso industrial de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34o. API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.</p> <p>5. Diesel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34o. API, vigente en Houston, Texas, de los Estados Unidos de América.</p> <p>6. Diesel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en Los Angeles, California, de los Estados Unidos de América.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, dará a conocer los elementos para determinar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, el margen comercial y el costo de manejo a los expendios autorizados a que se refiere <b>esta fracción</b>. La citada dependencia realizará mensualmente las operaciones aritméticas para calcular las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y las publicará en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p><b>II.</b> Sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior, se aplicarán las cuotas siguientes a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel:</p> <p>a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.</p> <p>b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.</p> <p>c) Diesel 29.88 centavos por litro.</p> <p>Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados, que realicen la venta de los combustibles al público en general, trasladarán un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción, pero en ningún caso lo harán en forma expresa y por separado. El traslado del impuesto a quien adquiera gasolina o diesel se deberá incluir en el precio correspondiente.</p>
---	--

	<p>Las cuotas a que se refiere este artículo no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.</p> <p>Para los efectos anteriores, se considerarán estaciones de servicio todos aquellos establecimientos en que se realice la venta al público en general de gasolina y diesel.</p> <p>La aplicación de las cuotas a que se refiere esta fracción se suspenderá parcialmente en el territorio de aquellas entidades federativas que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel. Dicha suspensión se llevará a cabo en la misma proporción que la tasa del impuesto local, por lo que el remanente seguirá aplicando como impuesto federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de la suspensión del impuesto mencionado, la cual se publicará en el periódico oficial de la entidad federativa de que se trate y en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Los recursos que se recauden en términos de esta fracción, se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.</p>
<p><b>ARTICULO 2o.-B.</b> La tasa aplicable para la importación de gasolinas o diesel será la menor de las que resulten para la enajenación del combustible de que se trate en los términos del artículo <b>2o.-A</b> de esta Ley, vigente en el mes en que se realice la importación.</p> <p><b>ARTICULO 7o...</b></p> <p>No se considera enajenación la transmisión de propiedad que se realice por causa de muerte o donación, siempre que la donación sea deducible para los fines del impuesto sobre la renta.</p> <p>Tampoco se considera enajenación las ventas de bebidas alcohólicas cuando éstas se realicen al público en general, en botellas abiertas o por copeo, para su consumo en el mismo lugar o establecimiento en el que se enajenen.</p>	<p><b>ARTICULO 2o.-B.</b> La tasa aplicable para la importación de gasolinas o diesel será la menor de las que resulten para la enajenación del combustible de que se trate en los términos del artículo <b>2o.-A</b>, <b>fracción I</b> de esta Ley, vigente en el mes en que se realice la importación.</p> <p><b>ARTICULO 7o...</b></p> <p><b>Asimismo, para efectos del artículo 2o.-A, fracción II de esta Ley, se considerará enajenación el autoconsumo de gasolina o diesel que se realice en las estaciones de servicio y los distribuidores autorizados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, salvo que se realice en estaciones de servicios que no vendan los combustibles al público en general.</b></p> <p>No se considera enajenación la transmisión de propiedad que se realice por causa de muerte o donación, siempre que la donación sea deducible para los fines del impuesto sobre la renta.</p> <p>Tampoco se considera enajenación las ventas de bebidas alcohólicas cuando éstas se realicen al público en general, en botellas abiertas o por copeo, para su consumo en el mismo lugar o establecimiento en el que se enajenen.</p>

<p><b>ARTICULO 27.</b> Los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:</p> <p>I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta Ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.</p> <p>II. Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en esta Ley.</p> <p>III. La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que esta Ley establece.</p> <p>El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.</p>	<p><b>ARTICULO 27.</b> Los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:</p> <p>I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta Ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto. <b>Se exceptúan de lo anterior los impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes objeto del impuesto previsto en esta Ley, que en términos de lo establecido en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</b></p> <p>II. Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en esta Ley.</p> <p>III. La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que esta Ley establece.</p> <p>El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.</p>
---	--

El análisis comparativo entre las disposiciones transcritas pone de manifiesto que los párrafos sexto y séptimo del artículo 7o. que fue reformado, son los mismos que anteriormente preveía en sus párrafos quinto y sexto, respectivamente, y que sólo cambiaron de ubicación por virtud de la adición de un nuevo quinto párrafo.

De lo anterior se advierte que el artículo 7o., en sus párrafos sexto y séptimo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al ser los mismos que existían, no entrañan un nuevo acto legislativo, porque con motivo del Decreto de reformas no se alteró su contenido, situación que se confirma con lo expresado tanto en la exposición de motivos del tres de septiembre de dos mil siete, del Diputado del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional, como en el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del trece de septiembre de dos mil siete, que señalan:

***“Exposición de motivos.***

***Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios***

***Se propone gravar con una tasa adicional a la prevista actualmente en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios la venta final de gasolina y diesel realizada con el público en general.***

***Para tal efecto, el contenido del actual artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se contemplará en la fracción I de dicho precepto, sin sufrir ajustes. Por su parte, la nueva tasa y condiciones especiales de aplicación que se incorporan en términos de esta iniciativa, se prevén en la fracción II, de acuerdo con lo siguiente:***

...

***La modificación anterior, hace necesario adecuar la referencia contenida en el artículo 2o.-B de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a fin de aludir exclusivamente al artículo 2o.-A, fracción I, de dicho ordenamiento.***

**Asimismo, se propone adicionar un quinto párrafo al artículo 7 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, pasando los actuales párrafos quinto y sexto a ser sexto y séptimo párrafos, respectivamente, a efecto de incluir dentro del concepto de enajenación de gasolina o diesel, el autoconsumo que se realice en las estaciones de servicio y por los distribuidores autorizados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.**

...

**“Dictamen.**

**Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**

...

**La propuesta del Ejecutivo Federal de otorgar nuevas potestades tributarias a las entidades federativas a fin de que puedan establecer impuestos locales a la venta final de bienes gravados por la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, representa un paso importante para el fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales, ya que les permitirá tener acceso a recursos adicionales, lo que a su vez se traducirá en bienestar social.**

...

**En consecuencia, el contenido del actual artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se contemplará en la fracción I de dicho precepto, sin sufrir ajustes más que de referencias. Por su parte, las nuevas cuotas y condiciones especiales de aplicación que se incorporan se prevén en la fracción II de dicho precepto, de acuerdo a lo siguiente:**

...

**2. Derivado de lo anterior, se hace necesario adecuar la referencia contenida en el artículo 2o.-B de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a fin de aludir exclusivamente al artículo 2o.-A, fracción I de dicho ordenamiento, para quedar de la siguiente manera:**

...

**3. Asimismo, se adiciona un quinto párrafo al artículo 7 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, pasando los actuales quinto y sexto párrafos a ser sexto y séptimo párrafos, a efecto de incluir, para los efectos de la fracción II del artículo 2o.-A de dicho ordenamiento, dentro del concepto de enajenación de gasolina o diesel, el autoconsumo que se realice en las estaciones de servicio y por los distribuidores autorizados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, quedando de la siguiente manera:**

...”

Cabe destacar que este Tribunal Pleno, en la jurisprudencia 96/2007, publicada en la página 742 del tomo XXVI, diciembre de 2007 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: **“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACION NUMERICA DE UNA NORMA GENERAL, NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACION A TRAVES DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL”**<sup>4</sup>, sostuvo que cuando la reforma o adición no va dirigida, esencialmente, al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica que se ajusta para darle congruencia al ordenamiento, ley o codificación, no puede

<sup>4</sup> “ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACION NUMERICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACION A TRAVES DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: “ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICION A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACION A TRAVES DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA INTEGRAMENTE LA DISPOSICION ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”, sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional.”

considerarse como un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional, habida cuenta que no es intención del poder legislativo modificar el texto correspondiente, su alcance jurídico o precisar un punto considerado ambiguo u oscuro, para que pueda estimarse, desde el punto de vista legislativo, que se alteró el texto original, ya que es muy común -por práctica parlamentaria- que a las leyes, códigos u ordenamientos se les corrijan problemas de ortografía, se cambien de orden temático en ellas algunas normas para una mejor ubicación o se sustituyan incisos por fracciones o por números sean arábigos o cardinales, en donde queda claro que la modificación proviene de aspectos propiamente formales, que en ningún momento alteran el texto anterior o pretenden darle una nueva interpretación, como sucedió en la especie respecto de los párrafos sexto y séptimo del artículo 7o. de la ley relativa, en el que quedó en evidencia no sólo del texto del decreto controvertido, sino también del proceso legislativo que le dio origen, que a dicho numeral, salvo su quinto párrafo, no se le pretendió reformar, técnicamente hablando, sino acomodar o acoplarlos por virtud de la adición del nuevo impuesto a la venta al público en general de gasolina y diesel.

En ese contexto, debe concluirse que no constituyen actos legislativos nuevos los párrafos sexto y séptimo del artículo 7o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para que puedan ser impugnados a partir de la fecha de la publicación del Decreto impugnado, por lo que el cómputo del plazo de sesenta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia, debe atenderse a la fecha en que tal norma se publicó en el Diario Oficial de la Federación, que es la siguiente:

- **Artículo 7o., párrafos sexto y séptimo:** treinta y uno de diciembre de dos mil tres.

Por tanto, si entre la fecha ante mencionada y aquella en que se presentó la demanda ante este Alto Tribunal -diecisiete de enero de dos mil ocho-, transcurrió en exceso el plazo legal a que se refiere el mencionado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia, es claro, como bien lo plantea el órgano legislativo demandado, que se surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de dicho ordenamiento legal, lo que conduce a sobreseer en la presente acción, con fundamento en los artículos 59 y 20, fracción II, de la propia ley, atinente al numeral 7o., párrafos sexto y séptimo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Por otro lado, si bien en el referido proceso legislativo se estableció expresamente que el *'contenido del actual artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se contemplará en la fracción I de dicho precepto sin sufrir ajustes'*, en realidad el órgano legislativo sí hizo modificaciones al respecto que permiten inferir que se trata de un nuevo acto legislativo, pues el texto reformado consta de dos fracciones. La primera reproduce casi íntegramente el texto del anterior artículo 2o.-A, con cambios de identificación de enunciados, como la sustitución de fracciones por incisos y de incisos por números arábigos, además de que en el actual inciso f), la expresión 'nuevos pesos' ya no aparece, y lo más importante es que se adicionó al inicio del artículo 2o.-A un párrafo que señala que: ***"Las personas que enajenen gasolina o diesel estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes..."***, que cambia y altera lo dispuesto en el precepto anterior, ya que anteriormente disponía que: ***"La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diesel será la que resulte para cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a lo siguiente..."***

En relación con los cambios del artículo 2o.-B de la señalada ley, que en su nueva redacción remite a la fracción I del artículo 2o.-A para la determinación de la tasa aplicable para la importación de gasolinas o de diesel, se trata de una modificación que al igual altera su esencia; por ende, si las razones expuestas por el Poder Legislativo en realidad no son concordantes con el texto aprobado no pueden tomarse en consideración para decidir si se trata o no de un nuevo acto legislativo, y tiene que acudir directamente a la norma que fue materia del proceso legislativo para averiguar si se modificó el texto, su alcance jurídico o se precisó un punto que se consideró oscuro o ambiguo, soslayando la voluntad que haya externado el legislador sobre este tema<sup>5</sup>, porque en la especie es patente que en la aprobación de los artículos 2o.-A, fracción I, y 2o.-B, de la

<sup>5</sup> Esta postura es coherente con la tesis III/2005 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 98 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, febrero de 2005, que dice:

***'LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO. Las normas legales, al ser producto del proceso legislativo, adquieren existencia jurídica hasta que éste culmina; de manera que sólo pueden estar contenidas en el texto de la ley resultante y no en alguno de los documentos internos que conforman dicho proceso, por lo que lo consignado en éstos no vincula al órgano aplicador (e intérprete) del derecho. Consecuentemente, tales documentos únicamente pueden mover el ánimo del juzgador respecto del alcance que se le debe adscribir a la norma -al decidir si el caso sometido a su consideración se encuentra o no previsto en la misma-, en función de los méritos de sus argumentos. Es decir, los documentos del proceso legislativo resultan determinantes para fijar el sentido de la norma legal exclusivamente en aquellas instancias en que el Juez decide atender las razones contenidas en ellos, por estimar que son de peso para resolver el problema de indeterminación que se le presenta en el caso concreto. Por tanto, habida cuenta que los documentos mencionados sólo constituyen una herramienta interpretativa de la norma legal, y que lo dicho en ellos no tiene carácter jurídico vinculatorio, sino persuasivo, resulta evidente que lo dispuesto en éstos, en los casos en que se encuentre en contradicción con lo prescrito en la norma jurídica, no puede provocar un conflicto que deba resolver el Juez para poder fijar el alcance de la disposición aplicable al caso particular, lo que sí acontece cuando dos normas jurídicas de igual jerarquía se encuentran en contradicción. Así, la función de los documentos del proceso legislativo se limita a orientar al juzgador sobre la manera de integrar o colmar lagunas en aquellos aspectos en que la norma resulta indeterminada, pero no en competir con ella sobre la prescripción que debe prevalecer respecto de cuestiones que sí están previstas en aquélla.'***

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se alejó considerablemente de su propuesta de no 'sufrir ajustes', ya que existen datos que sumados permiten llegar a la conclusión de que se trata, como son la sustitución de fracciones por incisos y de incisos por números arábigos; la eliminación de la palabra 'nuevos' en la anterior fracción VI, y la incorporación de un párrafo del inicio del mencionado precepto 2o.-A.

Entonces, por seguridad jurídica debe considerarse que se trata de un nuevo acto legislativo para efectos de la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad, que hace infundada la causa de improcedencia expuesta por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de los artículos 2o.-A, fracción I, y 2o.-B, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

También debe estimarse infundada la indicada causa de improcedencia respecto de la fracción I del artículo 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, porque no obstante que por virtud del Decreto reclamado no se modificó la primera parte de esa fracción, que prohíbe mantener impuestos locales o municipales sobre los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que dicha ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse el impuesto, tal porción normativa sí resultó afectada por la reforma, porque a diferencia del texto anterior que no establecía excepciones, en el actual se exceptúan de la regla general señalada "**los impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes objeto del impuesto**" previstos en esa ley que en términos de lo establecido en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal impongan las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por tanto, la fracción I reformada del artículo 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios sí constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse a través de este medio de control a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto de reformas combatido.

De igual manera, debe estimarse que es inoperante la causa de improcedencia que se examina en relación con los numerales 9o., quinto párrafo; 11, último párrafo; 15, tercer párrafo; 49, primer párrafo y 50, párrafos quinto y sexto de la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de que el estudio integral de la presente acción de inconstitucionalidad pone de manifiesto que dichos preceptos no fueron impugnados en la demanda relativa.

Se expone lo anterior, pues si bien en el capítulo identificado con el número III de la indicada demanda, denominado "**NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL EN QUE FUERON PUBLICADAS**" se destaca que son materia de la presente acción, entre otros, el artículo Primero del "**Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto (sic) sobre Producción y Servicios**", por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos arriba señalados -respecto de los cuales se solicita la declaración de improcedencia-, tal precisión es insuficiente para tenerlos como combatidos, en virtud de que el análisis integral de la demanda, en particular, el capítulo V concerniente a los "**CONCEPTOS DE INVALIDEZ**" se advierte con claridad que respecto de la Ley de Coordinación Fiscal, el reclamo se hace depender de las normas que dieron atribución a las entidades federativas para imponer un nuevo tributo local a la venta final al público en general de gasolina y diesel, así como el destino específico que se le dio a los ingresos que se recaudasen por virtud del impuesto federal en ese rubro y el contenido del fondo general de participaciones, cuyos supuestos normativos no guardan ninguna vinculación con los previstos en las normas legales que contienen tales temas.

Esto obedece a que el estudio profundo de la demanda es claro en el sentido de que no existe intención de controvertir tales preceptos legales, puesto que no aparece ninguna manifestación de invalidez al respecto que ponga en evidencia la causa de pedir, esto es, no fueron combatidos por vicios propios y tampoco por vía de consecuencia de otros que hayan sido impugnados, de ahí que en esta parte sea inoperante la causa de improcedencia que expuso la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**QUINTO.** Al no existir otros motivos de improcedencia o de sobreseimiento en la presente acción, se abordará a continuación el estudio de los conceptos de invalidez en un orden diferente al propuesto en la demanda relativa, ya que por cuestión de método se examinará primeramente la constitucionalidad de las normas de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por tratarse del nuevo impuesto federal a la venta final al público en general de gasolina y diesel (inicialmente, los vicios del proceso legislativo que se

le atribuyen<sup>6</sup> y posteriormente la falta de legalidad, equidad y proporcionalidad); luego, el destino que tuviesen que se prevé en la Ley de Coordinación Fiscal, al igual que la facultad de las entidades adheridas al sistema respectivo para imponer, en esa misma fuente de riqueza, un impuesto local y, finalmente, se analiza la argumentación concerniente al nuevo esquema de distribución del fondo general de participaciones.

En esa tesitura, debe decirse que en el quinto concepto de invalidez los promoventes aducen que los artículos impugnados vulneran el proceso legislativo que les dio origen, y a su vez, de lo dispuesto en los artículos 16, 72 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que:

a) Contravienen lo dispuesto en los artículos 16, 19 y 21 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como la obligación de tomar en consideración las opiniones de organismos fiscales en la iniciativa de reformas.

b) Los organismos de gobierno de la coordinación fiscal han sido garantes para que la coordinación fiscal se apegue al pacto federal constitucional, sus capacidades técnicas han servido en muchas ocasiones para lograr acuerdos de arbitraje y origen de la legislación de las reforma sucesivas, así como para el diseño y operación de los convenios de colaboración administrativa, sin los que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no podría funcionar.

c) Dichos organismos son fuente de prudencia, acuerdo, autocontención, colaboración, cooperación y perfeccionamiento en las relaciones fiscales intergubernamentales. Toda legislación debe partir de su dictamen técnico y acuerdo previo, porque así lo prevé la Ley de Coordinación Fiscal y, por sentido común, para la preservación, estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para abordar el anterior concepto de invalidez, debe tenerse presente que el proceso de formación de leyes está regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa es la primera fase del procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, que deriva de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos y que, de acuerdo con los artículos 71 y 122 de la Constitución Federal son: el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa, respecto del ámbito del Distrito Federal.

Las iniciativas cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras pueden presentarse indistintamente en cualquiera de ellas, salvo en tres materias. Conforme a la Constitución Federal ambas Cámaras tienen facultades para discutir, aprobar, rechazar, modificar, reformar o adicionar los proyectos relativos, pues tales facultades se las confiere expresamente la propia Constitución Federal para que las ejerzan separada y sucesivamente, con autonomía e igualdad respecto de aquellas materias cuyo conocimiento corresponda al órgano bicameral, en términos de los artículos 50, 71, 72, 73, fracciones VII, XXIX y XXX, 74 y 76 constitucionales, de cuyo contenido deriva:

1. 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.

2. En el artículo 73 se prevén las facultades que corresponde ejercer a ambas Cámaras del Congreso.

3. En los artículos 74 y 76 se establecen, respectivamente, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado.

4. El artículo 71 autoriza a iniciar el procedimiento legislativo al Presidente de la República, a los Diputados y a los Senadores que componen el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

5. Conforme con el artículo 72 todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras -salvo en las tres materias que se señalan en el punto siguiente-, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

6. La Cámara de Diputados fungirá como cámara de origen, cuando se trate de: 1) empréstitos, 2) contribuciones o impuestos, 3) sobre reclutamiento de tropas; en los demás casos, como ya se señaló, la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras.

---

<sup>6</sup> De acuerdo con el criterio coincidente contenido en las jurisprudencias 32/2007 y 42/2007 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicado con identidad de razones, que llevan por rubros, los siguientes: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACION TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ESTAS" y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACION, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCION DE LA JURISPRUDENCIA P.J. 47/2006)

Así, el artículo 72 constitucional establece un requisito de orden para la validez del proceso legislativo. En el proceso de formación de las leyes de la competencia de ambas cámaras, a partir del conocimiento de la Cámara de origen de la ley o decreto pueden darse los siguientes casos:

- **Primero.** El proyecto es rechazado totalmente por la Cámara de origen. En este supuesto el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.
- **Segundo.** El proyecto es aprobado por la Cámara de origen. En este caso pasará para su discusión a la Cámara revisora.
- **Tercero.** La Cámara revisora aprueba el proyecto. En este caso se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que formular lo publicará inmediatamente.
- **Cuarto.** La Cámara revisora rechaza totalmente el proyecto. En tal evento el proyecto volverá a la Cámara de origen con las observaciones que hubiese formulado la revisora, y si ésta lo aprueba por mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la que lo examinará de nuevo y si fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará al Ejecutivo, pero si lo reprobase no podrá presentarse nuevamente en el mismo período de sesiones.
- **Quinto.** La Cámara revisora desecha parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la Cámara de origen. La nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, las adiciones, modificaciones o reformas, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas formuladas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos de la Cámara de origen volverán a la revisora para que tome en consideración las razones de la de origen 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 su promulgación.

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

Cumplimentada la anterior etapa corresponde a la Comisión de dictamen legislativo respectiva, elaborar el Dictamen correspondiente que después será votado por el Pleno de la comisión. El dictamen debe constar de una parte expositiva y terminar con la propositiva, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente. Debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la comisión, y si alguno no hubiera estado de acuerdo puede manifestarlo en un voto particular.<sup>7</sup>

Una vez redactado el dictamen de la respectiva comisión y con anterioridad a su votación por el Pleno de la Asamblea, será estudiado y analizado por sus miembros en el período de discusión.

Además de los anteriores requisitos, cabe citar el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, relativo al orden del día de las sanciones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2100, el miércoles 27 de septiembre de 2006.

Dicho Acuerdo establece que el Pleno podrá dispensar la lectura del acta de la sesión anterior, siempre y cuando éste haya sido publicada en la Gaceta Parlamentaria. En este caso, y de no haber objeción de alguna diputada o diputado se pondrá de inmediato a votación; que las comunicaciones se publicarán en la Gaceta Parlamentaria y que sólo se dará lectura a las que deban seguir algún trámite reglamentario.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> ARTICULO 87. Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

ARTICULO 88. Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

<sup>8</sup> Artículo Séptimo. El Pleno podrá dispensar la lectura del acta de la sesión anterior, siempre y cuando ésta haya sido publicada en la Gaceta Parlamentaria. En este caso, y de no haber objeción de alguna diputada o diputado se pondrá de inmediato a votación.

Artículo Octavo. Las comunicaciones se publicarán en la Gaceta Parlamentaria. Sólo se dará lectura a las que deban seguir algún trámite reglamentario.

Cualquier asunto de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que requiera de su incorporación en el orden del día sólo para el efecto de informar al Pleno y cuyo trámite sea de enterado será incluido en el apartado de comunicaciones.

No se someterá a discusión o votación del Pleno una comunicación, con excepción de aquella que verse sobre cambios en las mesas directivas de las comisiones.

Por lo que atañe al trámite en la Cámara de Senadores, debe mencionarse que es la Ley General del Congreso de la Unión que refiere que una vez constituida la Cámara de Senadores, el Presidente de la Mesa Directiva citará para la sesión del Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo; cumplido lo anterior, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión del Congreso General; que antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la Mesa Directiva (se integra por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula).

Una vez que el proyecto ha sido aprobado por las cámaras y es enviado al Ejecutivo, éste puede ejercer el derecho de hacer observaciones que le corresponde conforme a lo dispuesto en el inciso B del artículo 72 constitucional. Se considerará que el proyecto fue aprobado por el Ejecutivo, si dentro de un plazo de diez días útiles no lo devuelve a la cámara de origen, con las observaciones correspondientes.

Si el Presidente ejerce ese derecho, el proyecto deberá discutirse nuevamente por la cámara de origen; si es votado favorablemente por las dos terceras partes de sus miembros, se remite a la cámara revisora y, en caso de que ésta lo apruebe, en una votación que requiere de la misma mayoría, el proyecto regresa al presidente para su promulgación y orden de publicación.

Ahora bien, en síntesis, los promoventes aducen violaciones al proceso de reformas y adiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, contenidas en el Decreto impugnado, ya que a su parecer, no se observaron los requisitos que impone la Ley de Coordinación Fiscal, concretamente, por cuanto a sus artículos 16, 19 y 21, cuyo tenor es el siguiente:

***"ARTICULO 16. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:***

***I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.***

***II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.***

***III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).***

***IV. La Junta de Coordinación Fiscal."***

***"ARTICULO 19. Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:***

***I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.***

***II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.***

***III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.***

***IV. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.***

***"ARTICULO 21. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:***

***I. Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.***

***II. Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.***

***III. Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.***

**IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades;**

**V. Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta ley;**

**VI. Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades."**

Del contenido de los artículos citados deriva, en lo medular, que el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, mediante su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal; que las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, entre las que se encuentran aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal; establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados; fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas; proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de las que destacan preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse; preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional; vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuerdo con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades; formular dictámenes técnicos y las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

Lo anterior pone de manifiesto la inoperancia del concepto de invalidez que se examina en primer término, en virtud de que dentro del proceso legislativo al que se hizo referencia en la primera parte de este considerando, no se encuentra prevista la obligación por parte del legislador, de tomar en cuenta las disposiciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal.

En segundo término, los órganos de la coordinación fiscal -reunión nacional de funcionarios fiscales, comisión permanente, el indetec y junta de coordinación fiscal,- tienen solamente atribuciones de **consulta y apoyo**, sin que de la legislación de la materia se desprenda que los mismos deben participar directamente en el proceso legislativo o que con base en sus resoluciones o principios deban iniciarse o modificarse leyes o que éstas sean un requisito previo para la atribución de iniciar leyes, según se pone de manifiesto a través de sus características y antecedentes, de entre los que se destacan los siguientes:

A principios de la década de los setentas (1972), se convocó a la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de los Estados Coordinados. En este evento se crea la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados. En 1973 se celebraron la segunda y la tercera reunión, en la cual se da origen al Indetec que sería a la postre el órgano técnico del sistema. Entre 1973 y 1974 se realizan 3 reuniones adicionales. En la séptima reunión se presenta el anteproyecto de una nueva ley de coordinación fiscal que se siguió trabajando hasta su aprobación en diciembre de 1978. A partir de este año se celebra una reunión anual, a excepción de 1982, 1997 y 1998.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra con los representantes de las haciendas públicas del gobierno federal y de cada una de las entidades federativas. Se reúne por lo menos una vez al año y es presidido conjuntamente por el funcionario de mayor jerarquía de la entidad sede y por el Secretario de Hacienda o su representante. Esta reunión se convoca por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente.

Por otro lado, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales es un segundo órgano que se forma con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ocho entidades. Es presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda, o por el Subsecretario de Ingresos, y por el titular del órgano hacendario estatal que elija la Comisión entre sus miembros; por otro lado, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que funge como secretariado técnico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de la Comisión Permanente, es un organismo cofinanciado y cogobernado por todas las partes de la coordinación hacendaria.

Entre las funciones de este organismo destacan: realizar estudios relativos, hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en las entidades, así como de las respectivas administraciones; sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr una más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas locales; promover su desarrollo técnico; capacitar técnicos y funcionarios fiscales y desarrollar los programas necesarios. Por otra parte, la Junta de Coordinación Fiscal, se integra por los representantes designados por la Secretaría de Hacienda y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente. Es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la hacienda federal, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por algún contribuyente afectado con el incumplimiento de las disposiciones fiscales.

Finalmente, se cuenta con los órganos de apoyo: los Grupos Técnicos y los Grupos de Trabajo, que se encargan de dar seguimiento y operatividad a los temas en discusión.

Así, los organismos aludidos forman un todo armónico que proporciona un espacio de discusión de los principales temas que afectan el funcionamiento del sistema de acuerdo a la perspectiva tanto de la Secretaría de Hacienda como de las entidades federativas; sin embargo, no tienen capacidad de decisión, sino únicamente de propuesta y de consulta, esto es, sus opiniones carecen de fuerza vinculatoria.

En ese tenor, si la opinión que emiten tales órganos no es vinculante ni puede formar parte del proceso de reforma a una ley fiscal, es indudable que el concepto de invalidez es inoperante, si se toma en consideración que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que procede estudiar en las controversias constitucionales o en acciones de inconstitucionalidad cualquier violación a la Constitución Federal, sea directa e indirecta, pero en esta última hipótesis es necesario que la formalidad legal se exija para la validez del proceso de reforma de la ley impugnada, porque si no tiene esta calidad no procede el estudio de fondo de la cuestión planteada, porque no se vincularía con una violación constitucional, ni siquiera indirecta.

Se asevera lo anterior, pues este Alto Tribunal ha analizado los vicios legales que pueden presentarse en el proceso legislativo de la ley impugnada, como violaciones constitucionales indirectas; empero, ha partido del reconocimiento de una formalidad que exige una ley o reglamento -tratándose del Congreso de la Unión-, sin prejuzgar si se cumplió o no con ella, pero en el presente caso, ese deber o formalidad que señalan los promoventes no se exige o no existe, puesto que es diversa esa cuestión a determinar si se satisfizo o no, que es lo que puede examinarse en este medio de control constitucional, de tal suerte que si los preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal que aluden, no albergan una formalidad inherente a los procesos de reformas de las leyes tributarias, es patente que no puede analizarse el fondo de la pretensión de que se trata, porque en sí misma no implica una violación indirecta a la Constitución Federal.

Además, es pertinente señalar que el proceso legislativo que dio origen a los dispositivos impugnados, no conculca el marco de coordinación general que prevé el sistema de coordinación fiscal ni en forma concreta los referidos artículos 16, 19 y 21 de la ley de la materia, en virtud de que, contrariamente a lo que se argumenta, el titular del Ejecutivo Federal en su iniciativa, sí tomó en consideración a los organismos fiscales que se han hecho mención.

En efecto, en la iniciativa de reformas del veintiuno de junio de dos mil siete, tanto de la Ley de Coordinación Fiscal como a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, en lo conducente, señaló:

***“Premisas de la Iniciativa.***

***México requiere avanzar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de contar con una política fiscal moderna y responsable que además de preservar el equilibrio de las finanzas públicas federales, dote de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales a fin de que cuenten con instrumentos fiscales flexibles que les permitan incrementar sus ingresos propios y satisfacer sus necesidades de gasto. La presente Iniciativa, más que replantear el pacto fiscal en su totalidad, recoge los principales planteamientos de la Convención Nacional Hacendaria celebrada en el***

**año 2004, los diversos planteamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), los planteamientos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal realizados a través de los funcionarios fiscales, y aquéllos derivados del constante e intenso diálogo entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, a fin de adecuar nuestro federalismo hacendario a las nuevas realidades nacionales...**

Lo anterior pone de manifiesto que el Ejecutivo Federal sí se refirió a las opiniones, siempre valiosas, de los órganos de consulta en materia de coordinación fiscal.

**SEXTO.** Por otro lado, en el primer concepto de invalidez, la actora aduce que la reforma a la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, vulnera el principio de legalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 constitucional, en virtud de que el legislador facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que mediante reglas de carácter general, establezca los elementos para determinar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, margen comercial y costo de manejo a los expendios autorizados; así como para llevar a cabo -mensualmente- las operaciones aritméticas para calcular las tasas aplicables para cada combustible, las cuales debe publicar en el Diario Oficial de la Federación, con lo que se deja en manos de la citada autoridad la imposición y valoración de elementos, circunstancias y factores que, a su juicio y discrecionalidad, deben concurrir para conocer uno de los elementos de la obligación tributaria sustantiva.

Además, el legislador omitió señalar qué procedimiento debe seguirse, o cuando menos los lineamientos generales, para que la autoridad administrativa determine tales elementos, ya que sólo se hace un enunciado de los diversos conceptos que sirven de base para determinar la tasa tributaria aplicable en el impuesto especial sobre la enajenación de gasolina y diesel.

Por su parte, en el segundo concepto de invalidez, se aduce que la fracción II del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que fue adicionada por medio del Decreto reclamado, vulnera el mismo principio de justicia fiscal, ya que no establece con precisión a los sujetos pasivos del impuesto especial sobre producción y servicios, porque de lo dispuesto en su fracción I, inciso e), en relación con los numerales 11, último párrafo y 21, párrafo primero, de la misma normatividad, podría arribarse a la conclusión de que tienen dicho carácter las agencias de Petróleos Mexicanos y sus subsidiarios que enajenan gasolina y diesel, así como los productores e importadores de los indicados combustibles; sin embargo, el propio artículo 2o.-A, en su fracción II, señala que son Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias, y las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados los que realizan la venta de los combustibles, a los cuales se les otorga la calidad de sujetos obligados, situación que produce incertidumbre jurídica respecto del contribuyente, máxime que éste debiera ser el público en general al que se le enajene gasolina o diesel.

A fin de dar respuesta a tales conceptos, es menester acotar que el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se ha conceptualizado como una expresión directa del principio de seguridad jurídica, porque es necesario que los elementos esenciales de la contribución<sup>9</sup> estén contenidos en una ley en sentido formal y material, de acuerdo con el aforismo adoptado del ámbito penal *'nullum tributum sine lege.'*

La seguridad tributaria como criterio normador del principio de legalidad antes señalado, implica la razonable delimitación de las obligaciones fiscales que permita generar suficiente certeza en relación con su cumplimiento, con el fin de evitar arbitrariedades de las autoridades aplicadoras, es decir, consiste en establecer con la máxima exactitud tanto los presupuestos de hecho como las consecuencias jurídicas que deriven de las normas tributarias, que permitirá al gobernado conocer previa y pormenorizadamente los resultados de su actuación, sin confusiones, vacíos normativos o deficiente claridad normativa.

Además, el principio de legalidad tributaria se dimensiona en el diverso de reserva de ley que puede ser absoluto o relativo. El primer caso se presenta cuando una determinada materia queda limitada en forma exclusiva en la ley, esto es, la materia reservada no puede ser regulada a través de otras fuentes legales, mientras que el segundo tipo de reserva legal es más flexible porque permite que otras fuentes también regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, a condición de que la ley determine, de modo expreso, las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse por ser su materia y origen.

Según la evolución jurisprudencial del principio de legalidad, el sistema constitucional alberga a ambos principios de reserva de ley, porque, por un lado, es relativa tratándose de los elementos cuantitativos del tributo<sup>10</sup>, ya que ante el impedimento práctico de la ley de regular por sí sola la materia reservada puede dejar los aspectos aplicativos y complementarios en normas inferiores a la ley, siempre que aquella determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse, ya que los ordenamientos

<sup>9</sup> Objeto, sujeto, base, tasa o tarifa y época de pago.

<sup>10</sup> Base, tasa o tarifa.

secundarios no podrán integrar o desarrollar un elemento esencial de la contribución que no haya sido definido en ley; por otro, es absoluta, en los elementos cualitativos del tributo como el objeto y los sujetos, pues en esta hipótesis no campea el criterio de que pueden desarrollarse en una disposición inferior, sino que deben verse exclusivamente en ley, dado que no se requiere de elementos técnicos o aritméticos para definirlos.

Por último, cabe precisar que la obligación de que todos los elementos esenciales del tributo se encuentren contenidos en ley, en modo alguno significa que necesariamente deban establecerse en una misma ley o en una nueva, porque esta situación en nada demerita la seguridad jurídica de la contribución, pues el problema no podría surgir de esta particularidad que incumbe al ámbito de la técnica legislativa, sino de que dejara de verse un elemento del tributo, o para determinarlo existen vacíos normativos, confusiones o contradicciones que no pudieran generar suficiente certidumbre jurídica al respecto, ni aun aplicando una correcta hermenéutica.

Los anteriores alcances del principio de legalidad tributaria, cuyo estudio siempre debe tener como premisa la seguridad en la imposición tributaria, se han establecido, entre otras, en las tesis siguientes:

**“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARACTER RELATIVO Y SOLO ES APLICABLE TRATANDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTIA DE LA CONTRIBUCION.” (Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, mayo de 2006, tesis P. XLII/2006, página 15)**

**“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTOS SE CONTENGAN EN DISTINTAS LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, NO CONSTITUYE UNA CONTRAVENCION A ESE PRINCIPIO.” (Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, mayo de 2006, tesis P. XLIV/2006, página 14)**

Debe tomarse en cuenta que ese principio constitucional no impide que el cálculo de algún elemento de las contribuciones corresponda realizarlo a una autoridad administrativa, ya que en ese supuesto bastará que en las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables se prevea el procedimiento o mecanismo a seguir con tal precisión que, atendiendo al fenómeno que se pretende cuantificar, impida la actuación arbitraria de la autoridad respectiva y genere certidumbre al gobernado sobre los factores que inciden en su carga tributaria.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia siguiente:

**“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CALCULO DE ALGUN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESION A ESA GARANTIA CONSTITUCIONAL.” (Novena Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2a./J. 111/2000, página 392)**

En ese contexto, cabe agregar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha reconocido que cuando el legislador faculta a la autoridad administrativa para establecer un valor que trasciende al monto de las cargas tributarias de los gobernados, para verificar el apego de la regulación respectiva al principio de legalidad tributaria, es necesario distinguir si la actividad encomendada a la autoridad se limita a levantar un dato que deriva del mercado o bien constituye un valor que por la naturaleza del fenómeno a cuantificar implica, necesariamente, el levantamiento de diversos datos observados a lo largo del tiempo y del análisis comparativo que se realice de éstos se obtenga el valor que trascenderá al monto de la respectiva obligación tributaria.

En el primer supuesto, que sucede cuando el legislador establece que un órgano del Estado debe obtener el valor que revele en un momento específico a cuánto asciende una o más variables económicas, debe concluirse que si la ley únicamente dispone que ese valor o precio debe tomarse en cuenta para efectos tributarios, sin precisar el mecanismo que se seguirá para conocerlo, ello no implica dejar al arbitrio de la autoridad el monto correspondiente, pues al señalar que debe considerarse el valor que las fuerzas del mercado fijan en un momento específico a un determinado bien o a un indicador económico, la actividad técnica de la autoridad administrativa se limitará a levantar de la realidad económica el valor respectivo, el cual se debe obtener conforme a los mecanismos idóneos que permitan conocerlo fehacientemente, lo que no implica comparar datos observados en diversos momentos, sino simplemente acudir a lo que en un momento dado revela la realidad económica, por lo que en tal hipótesis no queda al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la determinación de los elementos que trascienden en términos generales al monto de las cargas

tributarias de los gobernados, pues será la realidad económica que se pretende valorar y no la voluntad de las autoridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una contribución representa para los gobernados.

En este supuesto, entonces, no es necesario que el legislador establezca el procedimiento que debe seguir la autoridad para conocer el referido valor. Para acatar el principio de legalidad tributaria bastará que en un acto formal y materialmente legislativo se precise cuál es el fenómeno económico cuyo valor debe recogerse del mercado y que, por su naturaleza, no requiere de un procedimiento mediante el cual se comparen datos observados a lo largo del tiempo, sino simplemente atender a un específico y determinado momento.

Lo anterior sin desconocer que, en todo caso, el respectivo órgano del Estado puede incurrir en una aplicación incorrecta de la ley por una apreciación equivocada de la realidad económica.

En el segundo caso, como sucede por ejemplo con el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sí es necesario que el legislador prevea qué reglas regirán la actividad del órgano técnico, pues el valor que revela este instrumento estadístico deriva de comparar el movimiento de los precios a lo largo del tiempo, para obtenerlo no basta levantar valores del mercado relativos a un mismo momento, sino que se comparan diversos valores (precios del mes base y del mes al que se refiere el Índice), y es precisamente la necesidad de acotar el arbitrio para realizar tal comparación, en aras de respetar el principio de legalidad tributaria, lo que torna indispensable la previsión en un acto formal y materialmente legislativo del procedimiento al cual se debe sujetar la entidad o dependencia del Estado que lleve a cabo la respectiva cuantificación o comparación de los valores observados en diversos momentos, de manera tal que se impida la actuación caprichosa o arbitraria del respectivo órgano técnico y que, además, genere certidumbre a los gobernados sobre los factores que inciden en la cuantía de sus cargas tributarias.

Lo anterior deriva de la jurisprudencia siguiente:

**“LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTIA DE UNA OBLIGACION TRIBUTARIA ACCESORIA.” (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XXIV, noviembre de 2006, tesis 2a./J. 155/2006, página 196)**

A) Una vez señalado lo anterior, resulta necesario precisar el procedimiento que debe seguir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para calcular la tasa respectiva y determinar si atendiendo a la naturaleza de los fenómenos que le corresponde cuantificar, el numeral impugnado respeta el principio de legalidad tributaria garantizado en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

En ese tenor, cabe destacar que el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, establece:

**“ARTICULO 2o.-A. Las personas que enajenen gasolina o diesel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:**

**I. La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diesel será la que resulte para cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a lo siguiente:**

**a) El precio de referencia ajustado por calidad, cuando proceda, que se determine para el combustible de que se trate de acuerdo con el inciso f) de esta fracción, se adicionará con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate en el periodo comprendido del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcule la tasa, sin incluir, en este último caso, el impuesto al valor agregado.**

**b) Se multiplicará por el factor de 1.0 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el monto que se obtenga de adicionar al margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos a los expendios autorizados por el combustible de que se trate en el periodo citado, los costos netos de transporte del combustible de la agencia de ventas de que se trate al establecimiento del expendedor incurridos durante dicho periodo, sin incluir, en ambos casos, el impuesto al valor agregado.**

c) *Se multiplicará por el factor de 0.9091 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 10%.*

*Se multiplicará por el factor de 0.8696 para las gasolinas y el diesel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 15%.*

**d) El monto que resulte conforme al inciso c) anterior se disminuirá con las cantidades obtenidas conforme a los incisos a) y b) de esta fracción.**

*e) La cantidad determinada conforme al inciso d) anterior se dividirá entre el monto que se obtuvo conforme al inciso a) de esta fracción y el resultado se multiplicará por 100. El porcentaje que se obtenga será la tasa aplicable al combustible de que se trate que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el que se calcula la tasa.*

*f) El precio de referencia para cada uno de los combustibles a que se refiere el inciso a) de esta fracción, será el promedio de las cotizaciones del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcula la tasa, convertidas a pesos con el promedio del tipo de cambio de venta del dólar de los Estados Unidos de América que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, como sigue:*

***1. Gasolinas: el promedio del precio spot de la gasolina regular sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.***

***2. Diesel para uso automotriz de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.***

***3. Diesel para uso automotriz y diesel para uso industrial de bajo azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.***

***4. Diesel para uso industrial de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.***

***5. Diesel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en Houston, Texas, de los Estados Unidos de América.***

***6. Diesel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en Los Angeles, California, de los Estados Unidos de América.***

**La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, dará a conocer los elementos para determinar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, el margen comercial y el costo de manejo a los expendios autorizados a que se refiere esta fracción. La citada dependencia realizará mensualmente las operaciones aritméticas para calcular las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y las publicará en el Diario Oficial de la Federación.**

Como se advierte de lo previsto en ese numeral, en él se establece un procedimiento complejo que debe desarrollar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar mensualmente las operaciones aritméticas que le permitan calcular las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de petróleos mexicanos. Dicho procedimiento consiste en:

- 1) Obtener el precio de referencia para cada uno de los combustibles, atendiendo al promedio de las cotizaciones del día veintiséis del segundo mes anterior al día veinticinco del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcula la tasa, recogiendo del mercado, dependiendo de cada combustible, los siguientes precios:

- a) Gasolinas: el promedio del precio spot de la gasolina regular sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.
  - b) Diesel para uso automotriz de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.
  - c) Diesel para uso automotriz y diesel para uso industrial de bajo azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.
  - d) Diesel para uso industrial de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.
  - e) Diesel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en Houston, Texas, de los Estados Unidos de América.
  - f) Diesel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en Los Angeles, California, de los Estados Unidos de América.
- 2) Por cada combustible su precio de referencia ajustado por calidad se adicionará con dos valores, el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate en el período que se tome en cuenta para obtener el precio de referencia. Al considerar el referido costo neto no se incluirá el impuesto al valor agregado.
  - 3) Obtenidos los referidos valores respecto de cada combustible y de cada agencia de ventas se realizarán dos operaciones a saber:
    - 3.1) El monto que se obtenga de adicionar al margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos a los expendios autorizados por el combustible de que se trate en el período antes precisado, los costos netos de transporte de la agencia de ventas de que se trate al establecimiento del expendedor, sin incluir el impuesto al valor agregado, se multiplicará por el factor de 1.0, respecto de los seis combustibles referidos inicialmente.
    - 3.2) En el caso de las enajenaciones de los referidos combustibles realizadas con tasa del impuesto al valor agregado del 10%, el precio de venta al público vigente en la zona geográfica correspondiente, en el período antes indicado, se multiplicará por el factor de 0.9091. En el caso de las erogaciones realizadas con tasa del impuesto al valor agregado del 15% el precio de venta al público se multiplicará por el factor de 0.8696.
  - 4) El monto que resulte de la aplicación de los factores antes referidos al precio de venta al público se disminuirá con las cantidades obtenidas relativas al precio de referencia y al margen comercial.
  - 5) La cantidad anterior determinada por cada combustible respecto de cada agencia de ventas, se dividirá entre el precio de referencia adicionado con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate y el resultado se multiplicará por cien, en la inteligencia de que el porcentaje que se obtenga será la tasa aplicable al combustible que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el que se calcula la tasa.

Del análisis del referido procedimiento se advierte que al contrario de lo sostenido por la actora, la atribución conferida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para fijar la tasa respectiva no permite a aquélla fijarla discrecionalmente y sí prevé el procedimiento para que la autoridad hacendaria arribe al resultado respectivo.

En efecto, aun cuando el complejo procedimiento antes narrado implique que, por una parte, la referida dependencia tome en cuenta determinados valores y que, por otra parte, aplique operaciones aritméticas consistentes esencialmente en sumas, restas, multiplicaciones y divisiones, no impide reconocer que los supuestos normativos contenidos en el mencionado numeral impiden la actuación arbitraria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y brindan un marco jurídico que de manera razonable, atendiendo a la naturaleza del fenómeno a cuantificar, permite a los sujetos pasivos del tributo tener conocimiento sobre las consecuencias jurídicas de su conducta en el caso de enajenar los combustibles materia de esa regulación.

Para arribar a esta conclusión es menester destacar, en primer lugar, que en la citada fracción I se vincula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a realizar determinados cálculos respecto de la operaciones realizadas por cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos respecto de específicos combustibles y atendiendo a valores de diversas operaciones comerciales, cuyo monto constituye un valor económico derivado de las fuerzas del mercado.

Así, destacan, por un lado, los valores del mercado consistentes en el precio de referencia, los precios spot, los costos netos de transporte y de manejo y los precios de venta al público, valores que se obtendrán del mercado por la referida dependencia, siendo la realidad económica que se debe valorar, y no la voluntad de la propia dependencia, la que determina la trascendencia de esos valores económicos al porcentaje al que finalmente ascenderá la tasa respectiva.

Por otro lado, si bien los referidos valores por sí solos no determinarán el porcentaje de la tasa en comento, ello no impide reconocer que en la norma impugnada se prevén las diversas operaciones aritméticas que la autoridad hacendaria realizará para obtener la tasa aplicable, señalándose qué valores serán objeto de una adición, cuáles de una multiplicación y en qué supuestos se restarán o se dividirán.

En ese orden de ideas, dado que la norma impugnada prevé un procedimiento complejo indicando qué valores económicos se recogerán del mercado, el período que se tomará en cuenta, así como las operaciones aritméticas a las que se someterán aquéllos, debe estimarse que con tal regulación se acata el principio de reserva de ley previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Por otra parte, cabe agregar que el hecho de que se haya facultado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir reglas de carácter general mediante las cuales dé a conocer los elementos para determinar los referidos valores económicos no implica dejar en manos de esa dependencia el cálculo de la tasas respectivas ya que, en todo caso, las disposiciones que al efecto se emitan deberán limitarse a precisar los términos en los que se obtendrán del mercado los respectivos valores económicos.

**B)** En otro orden de ideas, para determinar si el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, viola el principio de legalidad tributaria por indefinición sobre los sujetos pasivos de la contribución, es necesario traer al contexto lo que dispone dicho numeral, en unión con aquéllos que fueron considerados por los promoventes para corroborar su aserto.

***“ARTICULO 1o. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:***

***I. La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación, definitiva, de los bienes señalados en esta Ley.***

***II. La prestación de los servicios señalados en esta Ley.***

***...”***

***“ARTICULO 2o. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas siguientes:***

***I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:***

***...***

***D) Gasolinas: la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de los artículos 2o.-A y 2o.-B de esta Ley.***

***E) Diesel: la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de los artículos 2o.-A y 2o.-B de esta Ley.***

***...”***

***“ARTICULO 2o.-A.- Las personas que enajenen gasolina o diesel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:***

***...***

***I. La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diesel será la que resulte para cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a lo siguiente:***

***...***

***II. Sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior, se aplicarán las cuotas siguientes a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel:***

***a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.***

***b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.***

***c) Diesel 29.88 centavos por litro.***

**Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados, que realicen la venta de los combustibles al público en general, trasladarán un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción, pero en ningún caso lo harán en forma expresa y por separado. El traslado del impuesto a quien adquiera gasolina o diesel se deberá incluir en el precio correspondiente.**

**Las cuotas a que se refiere este artículo no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.**

**Para los efectos anteriores, se considerarán estaciones de servicio todos aquellos establecimientos en que se realice la venta al público en general de gasolina y diesel.**

**La aplicación de las cuotas a que se refiere esta fracción se suspenderá parcialmente en el territorio de aquellas entidades federativas que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel. Dicha suspensión se llevará a cabo en la misma proporción que la tasa del impuesto local, por lo que el remanente seguirá aplicando como impuesto federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de la suspensión del impuesto mencionado, la cual se publicará en el periódico oficial de la entidad federativa de que se trate y en el Diario Oficial de la Federación.**

**Los recursos que se recauden en términos de esta fracción, se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.”**

**“ARTICULO 11. Para calcular el impuesto tratándose de enajenaciones, se considerará como valor la contraprestación. En la enajenación de los bienes a que se refieren los incisos D) y E) de la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, en ningún caso se considerarán dentro de la contraprestación las cantidades que en su caso se carguen o cobren al adquirente por los conceptos a que se refiere el inciso A) de la fracción II del artículo 2o. de esta Ley.**

**Los productores o importadores de cigarros, para calcular el impuesto por la enajenación de esos bienes en territorio nacional, considerarán como valor de los mismos el precio de venta al detallista. Los fabricantes, productores o importadores de puros y otros tabacos labrados, para calcular el impuesto por la enajenación de esos bienes en territorio nacional, considerarán como valor de los mismos la contraprestación pactada. Tratándose de la enajenación de los combustibles a que se refieren los incisos D) y E) de la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, los productores o importadores, para calcular el impuesto por la enajenación de esos bienes, considerarán como valor el precio a que se refiere la fracción I del artículo 2o.-A de esta Ley.**

**El impuesto a que se refiere el párrafo anterior, no se pagará por las enajenaciones subsecuentes, no procediendo en ningún caso el acreditamiento o la devolución del impuesto por dichas enajenaciones.”**

**“ARTICULO 21. Petróleos Mexicanos presentará declaración semestral a más tardar el día 20 del mes de septiembre informando sobre los volúmenes y tipos de gasolina y diesel que en el primer semestre del año de calendario haya enajenado a cada uno de los expendios autorizados y directamente a los consumidores, así como los consumidos por dicho organismo descentralizado; y por el volumen y tipo de gasolinas y diesel enajenados o consumidos en el segundo semestre, el día 20 del mes de marzo del siguiente año de calendario. Estas declaraciones se presentarán además de las que señala el artículo 5o. de esta Ley.**

**Las declaraciones a que se refiere el párrafo anterior deberán proporcionarse en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general.”**

Del enlace de las disposiciones transcritas se advierte que a partir del ejercicio fiscal de dos mil ocho, en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se contemplaron dos tipos de impuestos indirectos, uno especial sobre producción y servicios que grava, entre otras actividades, la enajenación e importación definitiva de gasolina y diesel, el cual existía desde la expedición de dicha ley, y otro adicional y distinto, por la venta final al público en general de dichos combustibles.

Lo anterior se corrobora con lo señalado en la exposición de motivos y en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el trece de septiembre de dos mil siete, que en su parte conducente señalan:

**“EXPOSICION DE MOTIVOS**

***...Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios***

**Se propone gravar con una tasa adicional a la prevista actualmente en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios la venta final de gasolina y diesel realizada con el público en general.**

**Para tal efecto, el contenido del actual artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se contemplará en la fracción I de dicho precepto, sin sufrir ajustes. Por su parte, la nueva tasa y condiciones especiales de aplicación que se incorporan en términos de esta iniciativa, se prevén en la fracción II, de acuerdo con lo siguiente:**

**La nueva tasa se aplicaría de forma independiente y en adición a la tasa vigente hoy en día.**

...”

**“CONSIDERACIONES DE LA COMISION.**

**La Comisión que dictamina coincide con los motivos expuestos en la iniciativa del Ejecutivo Federal ya que las propuestas provienen del análisis y diálogo entre gobernadores, legisladores y servidores públicos de las haciendas públicas federales, locales y municipales.**

...

**Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**

...

**Derivado de lo anterior, se plantean las siguientes modificaciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:**

**Gravar con cuotas adicionales a la tasa prevista actualmente en el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la venta final de gasolina y diesel realizada con el público en general.**

**Esta dictaminadora considera que con el impuesto adicional que se propone no existe una doble imposición a la enajenación de los combustibles referidos. Esto es así, ya que aunque el impuesto adicional propuesto se aplique también sobre las cantidades que hubiese pagado el enajenante por otras contribuciones, en realidad, dichas cantidades constituyen uno de los múltiples factores que determinan el precio total de los combustibles que se enajenan, razón por la cual se hace necesaria su inclusión en la base del impuesto que se plantea, máxime que el impuesto especial sobre producción y servicios, al gravar el consumo de este tipo de bienes, tiene que hacerlo de manera tal que la tasa o cuota se aplique sobre un valor que refleje las condiciones reales en que se adquieren los combustibles.**

**Adicionalmente, esta Comisión considera que el gravamen de mérito tampoco constituye una doble tributación en virtud de que no se grava un mismo hecho impositivo, debido a que la contribución que se propone grava únicamente la venta final al público de gasolina y diesel, no así la enajenación de dichos combustibles a los distribuidores de los mismos. Así, con el citado impuesto se grava una base distinta y existe un incidido económico de la contribución también distinto.**

...”

De las anteriores consideraciones legislativas, en comunión con los artículos transcritos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se advierte nitidamente que en el impuesto adicional figuran como contribuyentes Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y los demás distribuidores autorizados, que vendan gasolina y diesel al público en general, pues así expresamente lo señala el párrafo segundo de la fracción II del artículo 2o.-A, al establecer que: **“Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados, que realicen la venta de los combustibles al público en general, trasladarán un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción (II)...”**, siendo las estaciones de servicio todos aquellos establecimientos que enajenen esos bienes al público en general.

Es oportuno señalar que el impuesto adicional, al tratarse de un tributo indirecto, puede jurídica y económicamente trasladarse a otras personas, de forma que el contribuyente no sufre impacto económico al respecto, sino que recae sobre el consumidor final, lo cual explica que el legislador haya señalado como sujeto pasivo a las personas indicadas en el párrafo anterior, y no al público en general, dado que el contribuyente por antonomasia es el sujeto que lleva a cabo el hecho imponible que en la especie coincide con Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, estaciones de servicio y los distribuidores autorizados, por vender gasolina y diesel al público en general.

Por tanto, si en las normas legales reproducidas en párrafos anteriores, por una parte, se establece de manera general que están obligadas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación e importación de gasolinas o diesel, las personas físicas y morales que realicen dichas actividades, y por otra, en la fracción II del citado artículo 2o.-A se precisa que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, estaciones de servicio y los demás distribuidores autorizados 'trasladarán' un monto equivalente al impuesto adicional que se refiere en la citada fracción, debe concluirse que esta última norma lejos de generar incertidumbre jurídica sobre los obligados tributarios de una y otra contribución aclara dicha situación, al poner de relieve que estos últimos son los sujetos pasivos del impuesto adicional.

En tal virtud, si el legislador ordinario consignó en esa ley el referido elemento cualitativo del impuesto adicional, es inconcuso que no vulneró el principio de legalidad tributaria, pues no produce confusión o indeterminación sobre quién es el contribuyente en tal impuesto sobre la venta final al público en general de gasolina y diesel, sin que tampoco obste que el nuevo tributo esté contenido en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y no en una diferente, pues como se explicó, el principio de mérito sólo exige que las contribuciones, así como sus elementos normativos, estén previstos en una ley en sentido formal y material.

Por último, conviene destacar que la parte promovente hace depender la indefinición del sujeto pasivo en el impuesto adicional, de otras normas de la ley relativa que prevén a los contribuyentes del impuesto especial sobre enajenación e importación definitiva de gasolina y diesel, pero pierde de vista que se trata de dos impuestos diferentes, aunque el primero es adicional, de modo que la definición de los sujetos pasivos no es coincidente, como bien lo destaca, lo cual obedece a la causa ya señalada, de tal suerte que el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no engendra indeterminación o confusión normativa sobre la persona que tiene la calidad de contribuyente en el impuesto adicional, porque basta leer su contenido para descubrir, con meridiana claridad, quiénes tienen esa carácter, sin atender a otras disposiciones de la misma legislación porque éstas se refieren al existente impuesto especial sobre enajenación e importación definitiva de gasolina y diesel, y no a la venta final al público en general de esos productos.

**SEPTIMO.** Por cuestión de orden, procede abordar el estudio de los argumentos expresados en los cardinales tercero y cuarto de la demanda relativa, en los que la parte promovente señala:

a) Que las cuotas tributarias adicionales a la venta final de las gasolinas y diesel previstas en la fracción II del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues **'al contener una cuota fija provoca una distorsión en la proporcionalidad de la contribución en la medida de que impone una mayor carga a los contribuyentes.'**

b) Que las cuotas tributarias adicionales a la venta final de las gasolinas y diesel previstas en la fracción II del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios vulneran el principio de equidad tributaria porque **'no existe razón objetiva alguna para justificar un tratamiento diferenciado entre los contribuyentes dependiendo del tipo de gasolina que pretendan enajenar', 'toda vez que la enajenación de alguna clase o tipo de gasolina que el consumidor final llegue a realizar constituye un elemento ajeno al hecho imponible del tributo.'**

En ese tenor, para abordar con mayores elementos el estudio de los anteriores conceptos de invalidez debe tenerse en cuenta que el impuesto es un fenómeno histórico del actual Estado constitucional, quien lo decreta mediante un acto legislativo en ejercicio de su soberanía, siendo propio de su naturaleza la transmisión de valores económicos, en servicio de los intereses sociales que le toca cumplir. El Estado, por consiguiente, es el único titular de la soberanía fiscal, acreedor, por antonomasia, del impuesto, a través del pago de una prestación incondicionada.

Todo impuesto afecta directa o indirectamente, la capacidad contributiva personal o real del deudor fiscal. Más para que el impuesto no sea un acto indebido, ni esté sujeto a arbitrariedades, es necesario que sea proporcional y equitativo, con lo cual queda limitada la soberanía del Poder Legislativo de un Estado en la imposición de cargas fiscales.

La fuente de toda imposición es el conjunto de bienes que constituyen el patrimonio del contribuyente y de los provenientes de productos de rendimientos del capital, del trabajo o de la unión de relación de uno y de otro. El límite constitucional a la facultad del legislador, para decretar un impuesto, a fin de que éste sea proporcional y equitativo, es no acabar, jamás destruir, la fuente de la imposición fiscal, porque ello equivaldría a aniquilarse a sí mismo, junto con el sistema económico de un país, que debe estar percatado de que la peor política financiera que puede adoptarse contra la sociedad moderna, es la existencia de un Estado con escasos recursos económicos para la satisfacción de sus gastos públicos.

Corresponde apreciar ya, en cuanto a la función económica que cumple el impuesto en el seno de una sociedad, que si mayor es el potencial económico del contribuyente, mayor tendrá que ser el impuesto aunque, invariablemente, en proporción a la capacidad contributiva personal o real, pues la teoría del interés público en bien de la misma sociedad y esa capacidad contributiva, son las dos bases fundamentales para fijar el impuesto que encuentra en la cuota fiscal una proporción cuyos resultados deberán repercutir en la necesidad de una redistribución de la renta nacional, en el quehacer elemental de procurar el desarrollo económico del país; única forma de lograr, para éstos, un mejor equilibrio social y un bienestar económico.

El ideal de justicia que debe cumplir la legislación fiscal es acercarse, lo más que pueda, a la real capacidad contributiva, con independencia de la naturaleza del impuesto<sup>11</sup>, por medio de sus elementos cuantitativos como la base imponible entendida como la magnitud dineraria que resulta de la medición o valoración del hecho imponible, y la tasa o tarifa imponible que es el coeficiente, cifra o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener como resultado la cuota tributaria, ya que con ellos se podrá medir si esta última atendió o no a la verdadera capacidad contributiva del contribuyente.

Luego, para determinar la proporcionalidad debida del tributo es necesario partir de la naturaleza de la contribución y todos los elementos que configuran al hecho imponible, en aras de conocer cómo se manifiesta la capacidad económica en cada uno de ellos, por lo que es menester señalar que la distinción entre impuestos indirectos y directos ha variado con el tiempo, porque primero se atendió a la forma del reparto y a los sistemas de recaudación (los directos solían cobrarse mediante el sistema de listas o patrones), más tarde se tomaron en cuenta las distintas posibilidades que determinados impuestos ofrecen en su traslación (pensándose que sólo los indirectos son trasladables); pero, en todo caso, se estima que el elemento central que debe distinguir unos con otros es la frecuencia y modo de ser contemplada la capacidad contributiva de los obligados por el presupuesto de hecho del impuesto.

Así, la capacidad contributiva se manifiesta en forma directa e inmediata en los impuestos directos como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los impuestos indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, en la medida de que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad contributiva, sin soslayar que ambos tipos de impuestos pueden decretarse válidamente por el Estado, tal como se previó en la jurisprudencia número 38/89 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su anterior integración, publicada en la página 49 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación tomo 19-21, Julio-Septiembre de 1989, Octava Epoca, que dice:

***“GASTOS Y EROGACIONES DE LAS PERSONAS. EL ESTADO TIENE FACULTAD DE GRAVARLOS EN EJERCICIO DE SU POTESTAD TRIBUTARIA. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al legislador ordinario la facultad de determinar cómo y en qué forma los mexicanos deben contribuir al gasto público. El legislador tiene facultad para seleccionar el objeto del tributo siempre que éste satisfaga los principios establecidos en la Constitución. El precepto constitucional señalado no establece como requisito que los gravámenes se impongan sólo a los ingresos, a los bienes o al capital. Al no existir restricción constitucional en este sentido el Estado está facultado para gravar erogaciones o gastos en dinero o en especie que revelen capacidad contributiva de quienes los efectúan y, por ende, sean susceptibles de ser objeto de imposición por parte del Estado.”***

<sup>11</sup> Según las jurisprudencias 109/99 y 10/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que llevan por rubros, los siguientes: ***“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PUBLICOS.”*** y ***“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.”***

De esta manera, la imposición sobre la renta se origina en el momento en que se forma la riqueza; la imposición al capital o al patrimonio se hace una vez adquirida la riqueza por los sujetos y, por último, la imposición al gasto, erogaciones o consumo nace en forma diferente, puesto que acontece una vez que las personas obtienen y poseen la riqueza y hacen uso de ella para adquirir los bienes y servicios necesarios para la subsistencia y desarrollo de las personas físicas, o bien, para utilizarlos como satisfactores que requieren para producir nuevos bienes o servicios.

Estas consideraciones bastan para poner de manifiesto que desde el punto de vista de la manifestación de la riqueza no es lo mismo gravar los ingresos, el patrimonio o el capital que los gastos o erogaciones de los particulares, en virtud de los elementos tan diversos en cada forma de imposición si se toma en cuenta que en los impuestos directos es fácil determinar la capacidad contributiva por la manera en que nace la aludida riqueza, mientras que en los indirectos la capacidad contributiva es aislada, pues se evidencia a partir de la posibilidad de erogar, gastar o consumir, de modo que el análisis de la proporcionalidad tributaria contenida en la base y tasa impositivas no puede ser idéntica en todas las contribuciones porque debe considerarse, fundamentalmente, su naturaleza en función con la forma en que se manifiesta esa capacidad fiscal.

Importa destacar, además, que los impuestos indirectos son interclasificados en monofásicos -gravan una sola etapa del ciclo productivo- y plurifásicos -gravan más de una etapa de ese ciclo-, siendo ejemplo del primero el impuesto especial sobre producción y servicios, y de los segundos, el impuesto al valor agregado. A su vez se pueden dividir en acumulativos o no acumulativos si es que permiten acreditar o deducir el impuesto pagado en las anteriores etapas de producción, pero la distinción más relevante para efectos de dar respuesta a los argumentos de invalidez planteados en la presente acción de inconstitucionalidad, se actualiza entre los impuestos al gasto o a las erogaciones, y al consumo.

Los impuestos al gasto o a las erogaciones recaen sobre el empleo general de un bien económico para adquirir algo, o bien, se utilizan esencialmente para producir otros bienes o servicios, en donde el contribuyente es el titular del hecho imponible y de la capacidad contributiva que el mismo revela, por lo que no existe la figura de la traslación o repercusión, verbigracia, el impuesto sobre nóminas que grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo tiene que erogar el patrón, de ahí que en el caso basta que el empleador lleve a cabo dicha erogación para que se actualice el hecho imponible, siendo que en este tipo de impuestos indirectos, por antonomasia, no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, es decir, son objetivos, de devengo instantáneo y monofásicos.

Por su parte, los impuestos al consumo están encauzados a la adquisición de bienes y servicios útiles para la subsistencia y desarrollo humanos, que les permite subjetivizarlos al incidir en la determinación de la cuota tributaria la valoración de hechos o circunstancias adherentes al tipo y fin de consumo, sin que por ello se trate de impuestos personales en la medida de que en éstos se reconocen ciertos gastos del contribuyente al generarse el hecho imponible, mientras que en los impuestos al consumo la persona que tiene capacidad económica y soporta la carga tributaria no es el contribuyente, de ahí que la subjetivización no es en función del aludido contribuyente, sino del tipo de consumo o del sujeto que lo realiza cuyo destinatario carece de categoría jurídica apropiada.

En ocasiones, con el fin de facilitar la recaudación tributaria, reduciendo el número de sujetos con los que la hacienda pública tendría que gestionar, el legislador ordinario puede disponer de una estructura distinta a la tradicional, porque aun definiendo el hecho imponible respecto de una persona concreta, al no ser ésta la titular de la capacidad contributiva que se quiere gravar, ordena que a través del mecanismo de la repercusión obligatoria traslade el importe de la cuota a la persona que goza de ella, lo que genera que el único sujeto jurídicamente relevante es el contribuyente, ya que el titular de la capacidad económica no tiene mayor referencia legal que la obligación de soportar la repercusión.

Se ha estimado que la traslación o repercusión es un aspecto puramente económico, que pertenece por completo al margen del derecho, porque dependerá exclusivamente del afectado que se trasladen sus propios tributos y de la capacidad y disposición del mercado para absorberlos, lo cual obedece a que los estudios han sido enfocados a la recaudación en donde el sujeto repercutido no tiene ningún contacto con la autoridad hacendaria, pues es patente que no es el deudor tributario para ésta; pero no es irrelevante en el sentido de que al sujeto repercutido, por disposición legal, está dirigida la repercusión y tiene que soportar no sólo dicho efecto económico sino todas las consecuencias jurídicas que dimanen de ese acto, de tal suerte que este *status legal atípico* hace que esa vinculación económica trascienda al ámbito jurídico, ya que como se verá más adelante, en los impuestos indirectos de este tipo, el legislador ordinario puede prever cuotas tributarias diferenciadas con base en el consumo particular del ente repercutido, y no así de la situación del contribuyente.

Al tenor de este marco conceptual, debe traerse a colación lo dispuesto en los artículos 2o.-A, fracción II, 7o., 8o., fracción I, inciso a), y Sexto Transitorio del Decreto que reforma la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil siete, que señalan:

**“ARTICULO 2o.-A. Las personas que enajenen gasolina o diesel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:**

**I...**

**II. Sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior, se aplicarán las cuotas siguientes a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel:**

**a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.**

**b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.**

**c) Diesel 29.88 centavos por litro.**

**Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados, que realicen la venta de los combustibles al público en general, trasladarán un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción, pero en ningún caso lo harán en forma expresa y por separado. El traslado del impuesto a quien adquiera gasolina o diesel se deberá incluir en el precio correspondiente.**

**Las cuotas a que se refiere este artículo no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.**

**Para los efectos anteriores, se considerarán estaciones de servicio todos aquellos establecimientos en que se realice la venta al público en general de gasolina y diesel.**

**La aplicación de las cuotas a que se refiere esta fracción se suspenderá parcialmente en el territorio de aquellas entidades federativas que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel. Dicha suspensión se llevará a cabo en la misma proporción que la tasa del impuesto local, por lo que el remanente seguirá aplicando como impuesto federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de la suspensión del impuesto mencionado, la cual se publicará en el periódico oficial de la entidad federativa de que se trate y en el Diario Oficial de la Federación.**

**Los recursos que se recauden en términos de esta fracción, se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.”**

**“ARTICULO 7o. Para los efectos de esta Ley, se entiende por enajenación, además de lo señalado en el Código Fiscal de la Federación, el faltante de materias primas o de bienes en los inventarios de los contribuyentes que no cumplan con los requisitos que establezca el Reglamento de esta Ley. En este último caso, la presunción admite prueba en contrario.**

**...**

**Se equipara a la enajenación el consumo que efectúe Petróleos Mexicanos de los productos gravados por esta Ley.**

**Asimismo, para efectos del artículo 2o.-A, fracción II de esta Ley, se considerará enajenación el autoconsumo de gasolina o diesel que se realice en las estaciones de servicio y los distribuidores autorizados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, salvo que se realice en estaciones de servicios que no vendan los combustibles al público en general.**

**...”**

**“ARTICULO 8o. No se pagará el impuesto establecido en esta Ley:**

**I. Por las enajenaciones siguientes:**

**a) Las realizadas a distribuidores autorizados por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, o bien, efectuadas a estaciones de servicio, exclusivamente por lo que respecta al artículo 2o.-A, fracción II de esta Ley.**

**...”**

**“ARTICULO SEXTO. Las reformas y adiciones a los artículos 2o.-A, 2o.-B, 7o. y 8o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, entrarán en vigor a los quince días naturales siguientes a la fecha de publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.**

**Las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para la venta al público de gasolinas y diesel, se aplicarán de manera gradual, de conformidad con lo siguiente:**

**I. En el mes calendario en que entre en vigor el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se aplicará una cuota de 2 centavos a cada litro de Gasolina Magna, 2.44 centavos a cada litro de Gasolina Premium UBA y 1.66 centavos a cada litro de Diesel.**

**II. Las cuotas mencionadas en la fracción anterior, se incrementarán mensualmente en 2 centavos, 2.44 centavos y 1.66 centavos, por cada litro de Gasolina Magna, Gasolina Premium UBA y Diesel, respectivamente, hasta llegar a las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.**

**III. A partir del 1o. de enero de 2012, las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se disminuirán en una proporción de 9/11 para quedar en 2/11 de las cuotas contenidas en dicho artículo.”**

Del enlace de las disposiciones transcritas se advierte que a partir del ejercicio fiscal de dos mil ocho se estableció un nuevo impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel, que es adicional al impuesto especial sobre enajenación e importación de gasolina y diesel en México previsto en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ya que no se trata de una tasa adicional o sobretasa de este último tributo en tanto que aquéllas participan de los mismos elementos constitutivos del tributo y solamente se aplica un doble porcentaje a la base imponible, mientras que en los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente, aunque puede participar de alguno de los elementos del impuesto primario.

En tal virtud, el impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel es adicional al impuesto especial sobre enajenación de tales bienes, pues en éste el hecho imponible lo constituye esa enajenación de los combustibles cuya nota distintiva es que es general, es decir, se actualiza ese hecho imponible por cualquier venta realizada en territorio nacional, y el nuevo impuesto monofásico no grava cualquier enajenación, sino exclusivamente la venta final al público en general, por lo que el hecho imponible está acotado o reducido en comparación con el impuesto especial y, en consecuencia, los contribuyentes no son los mismos si se pondera que en el impuesto adicional tienen esa calidad Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados, siempre que realicen la venta de los citados bienes al público en general, y en el impuesto especial es contribuyente cualquier persona que enajene gasolina y diesel en territorio nacional, además de que las tasas imponibles tampoco son iguales, aunque no debe perderse de vista que ambos tributos participan de la misma base imponible y época de pago.

Se corrobora tal aserto, con lo expuesto en el dictamen de la Cámara de Diputados del trece de septiembre de dos mil siete, de la reforma publicada el veintiuno de diciembre siguiente, que dice:

**“Esta dictaminadora considera que con el impuesto adicional que se propone no existe una doble imposición a la enajenación de los combustibles referidos. Esto es así, ya que aunque el impuesto adicional propuesto se aplique también sobre las cantidades que hubiese pagado el enajenante por otras contribuciones, en realidad, dichas cantidades constituyen uno de los múltiples factores que determinan el precio total de los combustibles que se enajenan, razón por la cual se hace necesaria su inclusión en la base del impuesto que se plantea, máxime que el impuesto especial sobre producción y servicios, al gravar el consumo de este tipo de bienes, tiene que hacerlo de manera tal que la tasa o cuota se aplique sobre un valor que refleje las condiciones reales en que se adquieren los combustibles.**

**Adicionalmente, esta Comisión considera que el gravamen de mérito tampoco constituye una doble tributación en virtud de que no se grava un mismo hecho impositivo, debido a que la contribución que se propone grava únicamente la venta final al público de gasolina y diesel, no así la enajenación de dichos combustibles a los distribuidores de los mismos. Así, con el citado impuesto se grava una base (sic) distinta y existe un incidido económico de la contribución también distinto.”**

En ese tenor, es innegable que el impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel tiene una naturaleza indirecta, porque la capacidad contributiva tiene un carácter mediato, es real pero tiene un grado de subjetivización, de devengo instantáneo y monofásico porque incide sobre el consumo final o particular, no general, de un determinado bien; de ahí que estas particularidades servirán de pauta para decidir la idoneidad y proporcionalidad de las tasas fijas que prevé dicho tributo, pues a criterio de la parte promovente debieron establecerse tasas que se denominan progresivas porque se acercan más a la capacidad contributiva contenida en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Bajo esa óptica, debe decirse que en relación con el principio de proporcionalidad tributaria, el Tribunal Pleno, por mayoría de seis votos, estableció el siguiente criterio:

***“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACION CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS. Los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, gravan manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, no gravan directamente el movimiento de riqueza que corresponde a la operación -caso en el cual atendería a la afectación patrimonial positiva para el contribuyente normativamente determinado-, sino que atienden al patrimonio que la soporta -el del consumidor contribuyente de facto-, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto; de ahí que la sola remisión a la capacidad contributiva del sujeto pasivo no resulta suficiente para establecer un criterio general de justicia tributaria, toda vez que un simple análisis de la relación cuantitativa entre la contraprestación recibida por el proveedor del bien o del servicio y el monto del impuesto, no otorga elementos que permitan pronunciarse sobre su proporcionalidad, por lo que el estudio que ha de efectuarse debe circunscribirse a la dimensión jurídica del principio de proporcionalidad tributaria, lo que se traduce en que es necesario que exista una estrecha vinculación entre el objeto del impuesto y el monto del gravamen. Consecuentemente, en el caso del impuesto al valor agregado el citado principio constitucional exige, como regla general -es decir, exceptuando las alteraciones inherentes a los actos o actividades exentos y a los sujetos a tasa cero-, que se vincule el objeto del impuesto -el valor que se añade al realizar los actos o actividades gravadas por dicho tributo-, con la cantidad líquida que se ha de cubrir por dicho concepto, y para tal efecto, resulta necesario atender al impuesto causado y trasladado por el contribuyente a sus clientes, al impuesto acreditable trasladado por los proveedores al causante y, principalmente, a la figura jurídica del acreditamiento, toda vez que ésta, al permitir que se disminuya el impuesto causado en la medida del impuesto acreditable, tiene como efecto que el contribuyente efectúe una aportación a los gastos públicos que equivale precisamente al valor que agrega en los procesos de producción y distribución de satisfactores.”* (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, marzo de 2005, tesis P. IX/2005, página 7)**

Como puede verse, el criterio transcrito parte de la idea de que cuando ***‘exista una estrecha vinculación entre el objeto del impuesto y el monto del gravamen’*** será proporcional el tributo indirecto; sin embargo, esta premisa se aplica a cualquier impuesto en el sentido de que debe existir congruencia entre el objeto y la base imponible, es decir, la magnitud dineraria debe sustentarse en relación con la medición o valoración del hecho imponible, pues de lo contrario no habrá una lógica tributaria entre ellos produciendo una distorsión que generará la inconstitucionalidad del tributo, sin importar la tasa o tarifa aplicada porque el esquema estará viciado de origen, lo que conlleva a estimar que la tesis de mérito no puede ser general y útil para discernir la proporcionalidad en el monto y tipo de tasa aplicada por el legislador ordinario en los impuestos indirectos, pues se insiste, dicho criterio es valedero para aquellas hipótesis judiciales en que se cuestione la base tributaria, ya sea porque la valoración del hecho imponible no es correcta y porque no guarde ninguna relación con este último, no así respecto de las cuestiones propias de la tasa imponible, en virtud de que no basta que tenga relación con el hecho imponible para que se considere apegada al principio de proporcionalidad tributaria, sino que resulta básico que el tipo de gravamen sea acorde con la naturaleza de la contribución, considerando todos los matices que la identifican.

Se realiza esa aseveración porque quedó establecido que el análisis de la proporcionalidad tributaria debe hacerse en función de los elementos cuantitativos del tributo como la tasa imponible o tipo de gravamen, cuya elección por parte del legislador ordinario no puede quedar al margen de regularidad constitucional, aunque se trate de impuestos indirectos, ya que es ineludible que el monto de la tasa impositiva no ponga en riesgo la eficacia de un postulado constitucional o el acceso a valores mínimos humanos, puesto que la capacidad de absorción de la carga tributaria por el mercado no es un elemento jurídico, sino económico, inútil para

examinar si el monto del gravamen impide la consecución de una industria que, por disposición constitucional, existe el deber de fomentarla, o se restringe la posibilidad de que las personas accedan a bienes o servicios elementales para su desarrollo, salud o vida, que pueden servir de límites para establecer el monto máximo del porcentaje, cifra o coeficiente que se aplicará a la base imponible; además, el tipo de tasa tiene que ser coherente con la naturaleza especial de la contribución, porque no podría ser indistinta la implementación del tipo de tasa, si se toma en cuenta que su idoneidad a la clase de tributo es un elemento fundamental para establecer si con ello se vulnera o no el principio de proporcionalidad tributaria, porque de establecerse un criterio contrario daría lo mismo que los tributos consideraran una tasa o una tarifa que se aplicaría a la base, sin mayor relevancia jurídica, situación que implicaría validar el tipo de tasa elegida por el legislador aunque sea incorrecta por alejarse de la naturaleza del tributo.

Al respecto, conviene señalar que desde la Octava Epoca la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado la idoneidad de la tasa imponible con el tipo de tributo para decidir si se viola o no el principio de proporcionalidad tributaria, con independencia si se trata de un impuesto directo, indirecto, objetivo o subjetivo, de acuerdo con las tesis y jurisprudencias que llevan por rubro y datos de localización siguientes (su contenido se omite):

**“VALOR AGREGADO. EL ARTICULO 1o. DE LA LEY RELATIVA AL IMPUESTO CORRESPONDIENTE, QUE ESTABLECE PARA SU CALCULO LA APLICACION DE UNA TASA DEL QUINCE POR CIENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACION VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 1995).” (Tesis P. CXXXIX/97, 9a. Epoca, Pleno, S.J.F. y su Gaceta, tomo VI, septiembre de 1997, página 207)**

**“RENTA. LA TASA FIJA DEL 35% QUE ESTABLECE EL ARTICULO 10 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.” (Tesis P./J. 31/97, 9a. Epoca, Pleno, S.J.F. y su Gaceta, tomo V, mayo de 1997, página 59)**

**“TRANSMISIONES PATRIMONIALES, IMPUESTO SOBRE. EL ARTICULO 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1991, QUE ESTABLECE UNA TASA FIJA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.” (Tesis P. LXXX/92, 8a. Epoca, Pleno, Gaceta S.J.F, tomo 58, octubre de 1992, página 32)**

**“RENTA, EL IMPUESTO SOBRE LA. LA TASA FIJA PREVISTA PARA LOS AJUSTES SEMESTRALES A LOS PAGOS PROVISIONALES NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.” (Tesis P. LXXIII/92, 8a. Epoca, Pleno, Gaceta S.J.F, tomo 57, septiembre de 1992, página 38)**

**“ACTIVO DE LAS EMPRESAS, IMPUESTO AL. EL ARTICULO 2o. DE LA LEY QUE ESTABLECE LA TASA FIJA DEL 2% NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.” (Tesis P./J. 20/90, 8a. Epoca, Pleno, S.J.F, tomo VI, primera parte, julio a diciembre de 1990, página 43)**

**“NOMINAS, IMPUESTO SOBRE. LA TASA FIJA DEL 2% PREVISTA EN EL ARTICULO 45-H DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.” (Tesis P. 37, 8a. Epoca, Pleno, Gaceta S.J.F, tomo 19-21, julio-septiembre de 1989, página 47)**

Así, para examinar la idoneidad de las tasas impositivas del nuevo impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel, es menester destacar las diferencias entre los distintos tipos de tasas y tarifas aplicables:

a) Específicos: Se aplica a bases impositivas expresadas en magnitudes distintas al dinero (como medidas de longitud -metro-, de capacidad -litro- y de masa -kilogramo-) de tal modo que la tasa consiste en una cifra fija para cada unidad.

En este caso la tasa permanece inmutable, cualquiera que sea la extensión de la base imponible, pues el importe de la deuda varía en relación con la magnitud de la señalada base; tasa que suele emplearse en los impuestos reales puros o que carecen de subjetivación alguna, y en los impuestos indirectos siempre que la base impositiva parta de una medida o capacidad, aunque al final pueda expresarse en un valor monetario.

b) Porcentuales: Si la base imponible está conformada, como ocurre de ordinario, por el valor del objeto o de la operación, el tipo impositivo queda expresado en un determinado porcentaje de la base monetaria, que también permanece incólume ante la posible variación -menor o mayor- de esta base, aunque se diferencia del anterior porque esta última no puede colocarse en una medida o capacidad, por lo que pueden ser

aplicables excepcionalmente a algunos impuestos personales, a los reales y a los indirectos tanto al consumo como a las enajenaciones, si el valor de la operación o el bien no surge a partir de una unidad de medida o capacidad.

c) Mixtas: El impuesto se ajusta a la magnitud de la base con un criterio diverso como establecer varios porcentajes o cifras fijas, con arreglo a las variaciones de la fuente de riqueza elegida por el legislador ordinario como acontece en los distintos porcentajes del impuesto al valor agregado, o bien, atendiendo a la afectación que llegue a generar la imposición, de ahí que con las diversas tasas se pretenda lograr una mayor igualdad entre los sujetos obligados o incididos o se atiende a razones de política fiscal.

d) Progresivo: El tipo impositivo en vez de ser uniforme, se modifica al variar en menor o mayor grado la base imponible, la cual está dividida en escalones, en el que se prevé un gravamen cada vez más elevado hasta llegar a un límite máximo. La anterior progresividad escalonada es indudablemente mucho más perfecta para acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes, que a su vez tienen que soportar la carga económica, en el que el tributo reconoce sus situaciones personales o familiares, de modo que puede aplicarse este tipo de gravamen al impuesto personal, a los subjetivos y, en algunas ocasiones, a los impuestos reales que guardan cierta subjetivización como los que recaen en la propiedad raíz, no así en los impuestos indirectos ya que si el valor monetario expresado en la base se puede dividir en unidades de medida o de capacidad, si fuese progresiva la tarifa, al final los gobernados por igual consumo podrían pagar más o menos impuesto, según si el consumo se hace en un solo momento o en varios, en tanto que la alícuota aumenta por cada renglón, generándose un problema de proporcionalidad tributaria.

Con base en estas premisas puede concluirse que las tasas o cifras fijas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, en relación con el diverso Sexto Transitorio de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, vinculadas al impuesto adicional a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel no conculcan el principio de proporcionalidad tributaria, si se toma en especial consideración que se trata de un impuesto en el que la capacidad contributiva se manifiesta en forma mediata o indirecta, y la base imponible se constituye por el número de litros expedidos de gasolina o diesel, es decir, está inmerso en la propia base, hecho que justifica que puedan aplicarse cifras fijas por cada unidad, ya que con ellas la cuota tributaria aumenta en la medida de que se consume más, y a la inversa, por lo que el tipo impositivo progresivo no es idóneo para aplicarse a la base tributaria de que se trata en virtud de que el impuesto no reconoce las situaciones de cada uno de los contribuyentes o sujetos repercutidos, aunque sí tiene un cierto grado de subjetivización, y su incorporación haría que por el mismo consumo se paguen distintas cuotas tributarias.

En esas condiciones, el tipo de tasa prevista para el impuesto adicional de mérito guarda relación directa con las características del tributo, en esencia, con el hecho imponible y la forma cómo se configuró la base tributaria, porque se reitera, la proporcionalidad debe examinarse considerando los elementos cuantitativos de la contribución, siendo patente que el tipo de tasa o tarifa obedece a la clase de base impositiva, así como a la naturaleza del tributo, al igual que sucede con la base impositiva que resulta de la correcta mediación o valoración del hecho imponible; por ende, si la base fiscal en el impuesto adicional a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel se expresa a partir de magnitudes distintas al dinero, a saber, en litros, la tasa debe ser fija por cada unidad de medida consumida, para que al final si es mayor el consumo se pague una cuota tributaria más elevada, sin que la tasa varíe al aumentar la magnitud de la base, con lo que así se cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, pues es patente la idoneidad de la tasa fija a ese impuesto adicional.

Asimismo, el aumento mensual de las tasas fijas hasta llegar a las cifras contenidas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, tampoco viola el principio de proporcionalidad tributaria habida cuenta que el titular de la potestad tributaria al gravar el consumo puede establecer un sistema transitorio de acuerdo con las condiciones actuales de la economía nacional y de los sujetos repercutidos, según la regla establecida en el artículo 25, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que señala:

***“ARTICULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.***

***El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución.***

...”

De esa guisa se advierte que el legislador ordinario, en aras de no afectar la economía nacional o a los sectores económicos, puede válidamente establecer un sistema transitorio de tributación, que conforme transcurra el tiempo aumente la cuota tributaria, sin soslayar que esta última no podría llegar al extremo de impedir el ejercicio de las libertades humanas, de los diferentes bienes que permiten desarrollarse o poner en riesgo la eficacia de un principio o postulado de la propia Constitución Federal, pues por más que se trate de un impuesto indirecto al consumo, en el que se puede repercutir la carga fiscal, la tasa impositiva no debe ir más allá de los límites constitucional y razonablemente permitidos.

En congruencia con lo anterior, al preverse el impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel se estableció un sistema transitorio gradual hasta llegar a las tasas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la ley relativa, debido a que la imposición podría impactar negativamente en la inflación, según se advierte del dictamen legislativo de la Cámara de Diputados -que se hizo referencia en párrafos anteriores-, que señala:

***“d) Los combustibles son productos cuyos precios son clave de la economía. Por lo tanto es conveniente evitar movimientos pronunciados en periodos cortos de tiempo debido a su posible impacto en la inflación. Por ello la aplicación del impuesto debe ser de manera gradual para que pueda ser asimilado por los consumidores y evitar que afecte de manera importante el proceso de formación de los precios.”***

En ese sentido, las tasas o cifras fijas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, en relación con el diverso Sexto Transitorio de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, relativas al impuesto adicional a la venta final, al público en general, en territorio nacional de gasolinas y diesel, no conculcan el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Por otro lado, para analizar el problema de equidad tributaria que se plantea en los conceptos de invalidez en el sentido de que el legislador ordinario estableció distintas tasas fijas dependiendo del tipo de combustible (gasolinas magna y premium, y diesel) sin justificación alguna, es indispensable tener en consideración que el Tribunal Pleno sostuvo lo siguiente:

Al resolver el amparo en revisión 10141/66<sup>12</sup>:

***“De esta circunstancia se sigue lógicamente que se trata de una equiparación puramente legislativa puesto que los combustibles aludidos son distintos en su naturaleza y consiguientemente en su régimen económico y social. Si el legislador había tomado en cuenta sus semejanzas para gravarlos con una cuota común durante determinado tiempo, ello no impide que en una ley posterior con un análisis más preciso tome en cuenta sus diferencias y establezca cuotas diversas, y como la quejosa no rindió prueba alguna para demostrar que a pesar de esas diferencias, tales productos son iguales en todos sus aspectos, debe estimarse que la nueva tasa en que se fijan cuotas más elevadas al impuesto sobre los vehículos que utilizan gas licuado de petróleo no infringe el principio de equidad, respecto del impuesto que causan los vehículos propulsados por diesel, por tratarse de combustibles diferentes y de situaciones económicas distintas de sus respectivos propietarios o poseedores.***

...

***En tal virtud no es exacto que la tesis de esta Suprema Corte no sea aplicable ya a la tarifa A en que se aumenta la cuota a los vehículos de gas; y la diferencia de cuotas entre las tarifas A y B no produce la desproporcionalidad del impuesto, porque siendo distintos los precios de los citados combustibles, resultan distintos los beneficios económicos que trae el usar uno u otro y distinta la capacidad tributaria de cada grupo de causantes.”***

Al resolver el amparo en revisión 1989/96<sup>13</sup>:

***“OCTAVO. Respecto al agravio identificado con el inciso c) del considerando quinto de esta sentencia, debe señalarse que resulta también infundado. Tal como lo señaló el Juez de Distrito en su sentencia, el principio de equidad tributaria impone un tratamiento idéntico a los semejantes, y para ello, debe atenderse a todos los elementos del impuesto. En el considerando anterior se concluyó que el impuesto al valor agregado grava el consumo y, en consecuencia, debe analizarse si este fenómeno económico se presente en idénticas condiciones en las franjas fronterizas***

<sup>12</sup> Fallado en sesión del treinta y uno de marzo de mil novecientos setenta.

<sup>13</sup> Fallado el tres de julio de mil novecientos noventa y siete.

**que en el resto del País. Este órgano Colegiado advierte como hecho notorio que en las franjas fronterizas el comercio de bienes y servicios se presenta en condiciones diferentes a las del resto del país por la simple razón de que para los habitantes de dicha zona existe la posibilidad física efectiva y fácil de realizar su consumo en los países vecinos, trayendo como consecuencia que esto no se realice en el nuestro. De esta forma, este Tribunal Pleno comparte los razonamientos del Juez de Distrito basados en la Exposición de Motivos de la Ley y estima que el establecimiento de una tarifa única en el País generaría un trato inequitativo para los habitantes de esa zona cuya condiciones son distintas frente al consumo.**

**Para corroborar lo anterior es necesario precisar que el consumo como fenómeno económico integra, por un lado, la disponibilidad de bienes y servicios en el mercado y, por el otro, la posibilidad efectiva de compra de los gobernados. Así, debe concluirse que el impuesto al valor agregado no es inequitativo por establecer una tasa del diez por ciento en la franja fronteriza del País, dado que la disponibilidad de bienes en esa parte del territorio nacional es diversa a la del resto, por la vecindad con otros países cuyas condiciones económicas notoriamente son distintas a las nuestras.**

El análisis relacionado de tales ejecutorias pone de relieve las siguientes premisas:

1. En los impuestos indirectos al consumo pueden preverse válidamente distintas tasas impositivas fijas.
2. Debido a que el contribuyente no resiente la carga fiscal en esos tributos, sino que la repercute a un tercero, no es posible tomar en consideración las condiciones personales o familiares del primero, pero sí las distintas formas en que se presenta o expresa el consumo así como las consecuencias que produce -al constituir un fenómeno económico-, para establecer diferentes tasas fijas; de tal suerte que el impuesto indirecto al consumo, por antonomasia, conserva un cierto grado de subjetivización.
3. Si la condición en que se actualiza el consumo, así como los efectos económicos que produce, son objetivamente distintos en el mismo hecho imponible, el legislador ordinario puede prever varias tasas fijas de conformidad con esos matices, y a la inversa, no se justificaría esta variación de tasas si las diferencias no son razonablemente influyentes para concluir que la forma en que se presenta el consumo es substancialmente desigual.

Al tenor de este marco atinente a la valoración del principio de equidad tributaria tratándose de tributos al consumo en los que se prevén distintas tasas imponibles que se aplicarán a la base, es importante señalar que según el propio dictamen de la Cámara de Diputados del trece de septiembre de dos mil siete, las razones por las que se establecieron distintas tasas fijas dependiendo del tipo de combustible son: la afectación 'a personas con ingresos bajos', la 'demanda' en el mercado y el 'impacto en la inflación', por lo que es necesario decidir si estos datos producen una variación objetiva en el consumo de la gasolina o diesel, y las consecuencias económicas son verdaderamente diferentes.

Así, debe precisarse que la gasolina es utilizada en todo el mundo porque es el combustible para vehículos automotores más efectivo hasta el momento, además de que es el más demandado entre los productos derivados de la refinación del petróleo.

La gasolina comenzó a formar parte de vida ordinaria desde que inició la producción en serie de los automotores en la década de los 20 del siglo pasado pero fue hasta 1940, dos años después del nacimiento de Petróleos Mexicanos tras la expropiación del 18 de marzo de 1938, que apareció la primera gasolina mexicana, Mexolina, con un octanaje de 70 (el octanaje en la gasolina es la medida de su calidad antidetonante, es decir, su capacidad de quemarse sin causar detonación en motores de los automóviles). Diez años después, obligados por requerimientos automotrices, se mejoró la gasolina para ofrecer la Supermexolina de 80 octanos. A su vez le siguieron, en 1956, Gasolmex de 90 octanos y Pemex 100, de 100 octanos.

Hasta 1973 estuvieron en el mercado esas cuatro gasolinas, todas contenían tetraetilo de plomo (componente químico utilizado para incrementar el número de octanos), porque de acuerdo con estudios de mercado realizados en ese mismo año, se definió que el promedio de octanaje que el país requería era de 85, por lo que todas las gasolinas anteriores fueron sustituidas por la Nova, con 81 octanos y la Extra con Plomo de 94 octanos, de las cuales el público consumidor prefirió utilizar la Nova, además de que a partir de 1982, la gasolina Nova tuvo cambios en la composición básica para disminuir el uso de tetraetilo de plomo, en la medida de que con ello se impactaría menos al medio ambiente.

De igual forma, en 1986, como resultado de los estudios hechos para reducir la contaminación ambiental, se crearon las gasolinas Nova Plus y Extra Plus, y de forma gradual, las gasolinas fueron disminuyendo sus niveles de plomo hasta que en 1990 se introdujo al mercado la gasolina Magna Sin, un combustible que no contenía plomo.

Por último, en 1996 salieron a la venta las actuales gasolinas Pemex Magna, con especificaciones más estrictas que la Magna Sin, y la Pemex Premium con mayor índice de octanos en aras de cubrir la demanda de los automóviles con tecnología reciente.<sup>14</sup>

### COMPOSICION DE LAS GASOLINAS Y EL DIESEL

Tales gasolinas tienen una composición similar, ya que sólo la diferencia radica en el nivel de octanaje: la Premium cuenta con 92 octanos, mientras que la Magna tiene 87. En cambio, entre éstas y el diesel sí existen diversas diferencias estructurales, pues este último se usa para los vehículos equipados con máquinas de combustión interna de alto aprovechamiento de energía, por lo que requiere de mayores compuestos minerales y azufre, además de las parafinas que no se ubican en las gasolinas, siendo más fácil de refinarla que trae como consecuencia que su costo sea menor.<sup>15</sup>

### PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES

Otra diferencia notable entre los combustibles es su precio al público en general, lo cual deriva fundamentalmente del costo de la refinación, ya que las gasolinas al final del dos mil siete tenían un costo por litro de \$7.01 (Magna) y \$8.73 (Premium); en cambio, el diesel alcanzó los \$5.93, pues con independencia de la variación mundial en el precio del petróleo por barril, la gasolina tendrá un precio más elevado que el diesel, y si la primera requiere mejor refinación siempre tendrá un costo mayor que cualquier otra que ocupe un proceso menor de refinación.<sup>16</sup>

### VENTA AL PUBLICO

Finalmente, la variación más relevante entre las gasolinas y el diesel es el volumen de ventas, porque según los indicadores de Petróleos Mexicanos en dos mil siete se vendieron seiscientos cincuenta y nueve mil barriles diarios de gasolina Magna, ciento un mil barriles diarios de gasolina Premium y trescientos catorce mil quinientos barriles diarios de diesel, de acuerdo con la siguiente gráfica<sup>17</sup>:

Volumen de las Ventas Internas de Productos Petrolíferos						
	Gasolinas automotrices			Diesel		
	Total	Pemex Magna	Pemex Premium	Pemex Diesel	Desulfurado	
Miles de barriles diarios						
2007	760.2	659.0	101.3	314.5	43.9	
Enero	724.7	619.9	104.7	288.4	43.0	
Febrero	736.4	634.5	101.9	302.9	42.2	
Marzo	764.0	657.5	106.5	324.1	43.3	
Abril	726.9	626.4	100.5	299.6	37.5	
Mayo	771.4	665.7	105.7	329.9	42.7	
Junio	773.1	669.8	103.3	328.6	44.1	
Julio	745.9	645.2	100.7	310.3	42.5	
Agosto	768.6	665.6	103.0	318.8	46.4	
Septiembre	732.2	639.4	92.8	296.5	48.2	
Octubre	778.7	681.1	97.6	333.1	45.5	
Noviembre	777.8	681.5	96.3	333.0	46.7	
Diciembre	819.9	718.2	101.7	308.1	44.1	

<sup>14</sup> Datos obtenidos de la página de internet de la Gerencia de Transformación de Energéticos de Petróleos Mexicanos Refinación y de la página de la Procuraduría Federal del Consumidor, en particular, la versión electrónica, de su revista del mes de julio de dos mil cuatro, con el título -Gasolinas ¿Cuál para su auto?-

<sup>15</sup> Datos obtenidos de la página de Pemex Refinación publicados en su revista electrónica Octanaje, número 13, denominado Gasolinas.

<sup>16</sup> Fuente obtenida de la misma página electrónica de Pemex.

<sup>17</sup> Misma fuente de Pemex, en su apartado relativo a indicadores petroleros, en particular volumen de ventas.

De acuerdo con las anteriores consideraciones es evidente que el impuesto adicional a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel no vulnera el principio de equidad tributaria al prever distintas tasas impositivas fijas según el tipo de combustible, en virtud de que las condiciones en que se presenta el consumo no son las mismas, ni las consecuencias son iguales, si se pondera que la mayoría de la población en México utiliza para sus automotores gasolina Magna, y el diesel se ocupa para el desarrollo de la mayor parte de actividad industrial, agrícola y comercial, o bien, para la prestación de servicios, por lo que no pueden tener el mismo impacto inflacionario la imposición en el consumo, ya que es lógico que la inflación aumentará en aquellos supuestos en que se grave un combustible altamente utilizado o si se destina a la producción y comercialización; por ende, las tasas impositivas fijas que se prevén en las disposiciones impugnadas atienden a una razón objetiva y válida porque los citados matices son bastantes para diferenciar las formas en que se actualiza el consumo, a la par de las consecuencias que produce.

En otras palabras, no sería posible establecer una sola tasa imponible porque se dejarían de considerar elementos valiosos que forman parte del consumo como el precio de los combustibles, las personas que los utilizan o el volumen de ventas, aunado a que se generaría una distorsión o desigualdad económica porque a pesar de aquellas diferencias se prevería una tasa fija única, sin ningún reconocimiento a situaciones desiguales, pues no debe perderse de vista que los impuestos indirectos al consumo tienen un cierto grado de subjetivación, porque si bien el hecho y base imponible son las mismas, las distintas tasas fijas tratan de reconocer todas las posibles diferencias objetivas en el consumo, mirando siempre a la afectación que se produzca con la imposición, tanto es así que este esquema de tributación se ha estimado constitucional en los impuestos al valor agregado y sobre producción y servicios.

Atento a lo expuesto, si la tasa fija para la venta de gasolina Premium es mayor que las previstas para los otros combustibles, obedece a que su costo es más alto, es menos utilizada entre la población y normalmente no se destina a las actividades agrícolas, industriales o de comercio; en cambio, el diesel ordinariamente tiene un costo menor, y aun cuando no es el menos empleado sí se usa en dichas actividades y, por ende, debe tener la tasa impositiva más baja, y la gasolina Magna se ocupa por el 86% de la población que usa cualquiera de esos combustibles, por lo que debe tener una tasa mayor al diesel pero inferior al de la gasolina Premium, apoyándose, obviamente, en las personas con ingresos bajos, en la demanda en el mercado y el impacto inflacionario que produjera la imposición a la venta final al público en general de gasolina y diesel.

En suma, las señaladas tasas imponibles fijas que varían en función de que el consumo es substancialmente desigual, no violan el principio de equidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, antes bien, evitan que se actualice un trato idéntico entre los sujetos sobre los que recae la carga económica del tributo, atendiendo desde luego al hecho imponible.

**OCTAVO.** Por otro lado, en el séptimo concepto de invalidez, los promoventes manifiestan que el actual artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal vulnera el principio general de destino al gasto público, por las siguientes razones:

1. El gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es gasto público el importe de lo recaudado a través de las contribuciones que se destinen a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o bien los servicios públicos.

2. El concepto material de dicho gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública sea específica o general, a través de la erogación que realice el Estado.

3. El hecho de que un impuesto sea de carácter federal no implica que por esa razón deba destinarse para cubrir los gastos públicos exclusivamente de la Federación, esto es, que no pueda destinarse a sufragar los gastos de los Estados o los Municipios, pues además de que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, no impone dicha obligación, el destino del gasto público debe entenderse, referido a sufragar necesidades colectivas que el Estado tiene obligación de cubrir, independientemente de que se trate de la Federación, los Estados o los Municipios.

4. La colaboración administrativa en ingresos federales entre la Federación y los Estados presenta un doble propósito: procurar otorgar mayores recursos financieros y atribuciones a las entidades federativas, en comunión con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

5. El precepto reclamado, en su último párrafo, no respeta la garantía de destino al gasto público, ya que no tiene como finalidad satisfacer necesidades colectivas, porque implica necesariamente cubrir un gasto específico sobre infraestructura vial e hidráulica, movilidad urbana y programas de protección y conservación del medio ambiente, que no reporta necesariamente un beneficio al interés colectivo.

Del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la promovente hace depender la inconstitucionalidad del artículo 4o.-A, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal desde dos ópticas diferentes, a saber, la primera, basada en que el destino específico que se dio a los rendimientos obtenidos por recaudar el nuevo impuesto a la venta final al público en general de gasolina y diesel, no conlleva al beneficio de la colectividad, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, y la segunda, edificada en que dicho destino específico conculca la autonomía financiera local y municipal, así como la colaboración que existe al respecto.

Para abordar con mayores elementos tales planteamientos, es indispensable tener en cuenta que el artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, señala:

***“ARTICULO 4o-A. La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:***

...

***Los recursos que reciban las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en términos de este artículo, deberán destinarse exclusivamente a infraestructura vial, sea rural o urbana; infraestructura hidráulica; movilidad urbana, y por lo menos 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental.”***

Como se aprecia, los recursos federales provenientes del impuesto a la venta final al público en general de gasolina y diesel, tendrán que destinarlos las entidades federativas, demarcaciones del Distrito Federal y municipios, exclusivamente, a los rubros que señala el propio precepto, los cuales constituyen rendimientos de los establecidos en el artículo 73, fracción XXIX, punto 5, inciso c), de la Constitución Federal, porque dimanen de gravar la gasolina y otros productos derivados del petróleo en su venta final, que a la par del tributo sobre enajenación e importación de esos productos, constituyen impuestos especiales cuya imposición está reservada exclusivamente al Congreso de la Unión, en los que las entidades federativas y municipios participarán en los ingresos obtenidos.

A. En ese tenor, por razón de orden y método se analizará el segundo argumento, para lo cual es indispensable señalar que los artículos 40, 41 y 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la parte conducente, señalan:

***“ARTICULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”***

***“ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”***

***“ARTICULO 115...***

*I...*

***IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda...”***

La autonomía financiera de las entidades federativas no se prevé expresamente en la Constitución Federal, a diferencia de los municipios que explícitamente se establece su potestad de gasto; sin embargo, la primera de ellas puede advertirse de la expresión de que los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, de la cual también subyace su autonomía financiera, porque es una parte inherente e imprescindible de su soberanía política, así como de su marco de libertades, ya que es evidente que sin capacidad para administrar los recursos públicos quedaría reducida o limitada dicha autonomía.

La autonomía financiera local se manifiesta a través de la potestad de gasto y se ejerce mediante la elaboración, aprobación y ejecución de su propio presupuesto, es decir, puede desarrollarse en libertad y en un plano democrático, sin depender del centralismo político, aunque es evidente que esa libertad de administración o potestad de gasto, como cualquier otra prerrogativa, no puede ser contraria a los postulados y principios constitucionales.

A su vez, cabe señalar que respecto de la potestad de gasto municipal en el mensaje y el proyecto presentado por Venustiano Carranza el uno de diciembre de mil novecientos dieciséis, se dijo:

***“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.”***

Por su parte, el dictamen sobre el artículo 115 del proyecto de Constitución, leído en la 52a sesión ordinaria, celebrada el veinte de enero de mil novecientos diecisiete, estableció lo siguiente:

***“La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.”***

Asimismo, el diputado Jara del Congreso Constituyente en la 59a sesión ordinaria celebrada el veinticuatro de enero siguiente, señaló:

***“El C. Jara, miembro de la Comisión: Señores diputados:...***

***Algunos temores se han iniciado acerca de que, si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado. Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión.”***

Luego, la mencionada libre administración hacendaria es una facultad constitucional concedida a los ayuntamientos municipales para integrar su presupuesto de egresos que comprende el manejo y aplicación de los recursos públicos, esto es, son autónomos en decidir qué destino tendrán los ingresos disponibles provenientes de las fuentes enumeradas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo que en este ámbito del ejercicio del gasto público se entiende que no cabe ninguna injerencia de otros Poderes Públicos que prevean una aplicación específica o concreta presupuestal.

En suma, la potestad de gasto implica la plena disposición de los ingresos para cubrir sus necesidades, porque desde su origen no se fija el destino, sino que aparece hasta la elaboración de los presupuestos de egresos municipal o estatal, mientras que la falta o ausencia de esa potestad significa que no se puede elegir dicho destino, porque los ingresos recibidos están condicionados desde su origen por otro órgano de gobierno, que lo fija.

Ahora bien, los artículos 73, fracción XXIX, y 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en la parte que interesa, dicen:

**“ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:**

*I...*

**XXIX...**

**5o. Especiales sobre:**

**a) Energía eléctrica;**

**b) Producción y consumo de tabacos labrados;**

**c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;**

**d) Cerillos y fósforos;**

**e) Aguamiel y productos de su fermentación; y (sic)**

**f) Explotación forestal;**

**g) Producción y consumo de cerveza.**

**Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”**

**“ARTICULO 115...**

*I...*

**IV...**

**b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.”**

Como puede verse, las entidades federativas y los municipios participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales que se prevén en el artículo 73 de la Constitución Federal, por lo que si existen ingresos sobre tales tributos especiales, la Federación no puede dejar de suministrarlos o participarlos a los primeros, ya que se trata de una obligación constitucional para su financiamiento público, que hace que la dotación de esos recursos se convierta en un elemento básico de la hacienda estatal o municipal.

Las participaciones constitucionales de los tributos especiales constituyen una fuente de financiación posible a través de la cual se pretende dotar a los entes locales o municipales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de sus funciones, esto es, para posibilitar y garantizar el pleno ejercicio de su autonomía en materia financiera, de ahí que la Federación tiene la obligación constitucional de participar en la financiación pública estatal y de los municipios, lo cual obedece que las entidades federativas con el establecimiento de un sistema de participaciones cedieron en el ámbito constitucional su facultad para imponer contribuciones en esas materias, que después fueron reservadas exclusivamente a la Federación, a cambio de recibir los rendimientos pertinentes, ya que cuando se promulgó la Constitución Federal de 1917, no se previeron facultades exclusivas para imponer contribuciones, sino que a través de las reformas al artículo 73 constitucional se moldeó un esquema de participaciones, al mismo tiempo en que se cedió la entonces facultad concurrente para imponer contribuciones en el ámbito que actualmente aparece reservado a la Federación.

Además, las señaladas participaciones constitucionales que derivan de fuentes impositivas exclusivas de la Federación, según la Constitución Federal se suministrarían bajo una ‘proporción’, la cual desde el punto de vista doctrinario contiene varios principios, entre ellos, el principio de equidad en la asignación, que busca garantizar idénticas posibilidades de obtención, el principio lógico de adecuación o idoneidad de los componentes de la proporción que también es llamado de proporcionalidad, en donde se busca la implementación de elementos generales o existentes dentro de la mayoría de las entidades federativas o municipios, para definir a la proporción o fórmula de distribución establecida en la ley y, el principio de eficiencia que procura la utilización de los recursos de tal modo que se obtenga la maximización de los resultados.

En ese sentido, puede verse que la Constitución Federal, en los artículos transcritos, no prescribe que los ingresos percibidos por las entidades federativas o los municipios por participación en las contribuciones especiales federales, queden a su libre y entera disponibilidad, pero si se contrasta con la potestad de gasto y con el origen de la potestad tributaria cedida a nivel constitucional, se puede arribar a la convicción de que deben ser incondicionados los recursos entregados para respetar su autonomía financiera, sin vincular las ministraciones a un destino concreto.

Al respecto, es preciso significar que las participaciones que fueron descritas dimanaron de la recaudación de las contribuciones especiales previstas en el artículo 73 de la Constitución Federal, cuya potestad tributaria ejerce exclusivamente el Congreso de la Unión, porque la Ley de Coordinación Fiscal también dispone de otro tipo de participaciones llamadas ordinarias que no tienen esa misma fuente, porque surgen a partir de los impuestos cedidos o donde existe concurrencia tributaria<sup>18</sup>, bajo un sistema creado de coordinación fiscal y, en consecuencia, las facultades privativas o exclusivas en materia impositiva -concedidas a un órgano público- no pueden ser materia de coordinación fiscal, según se corrobora con lo dispuesto en los artículos 122, punto C, base primera, fracción V, inciso b), y 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, de la Carta Fundamental al establecer que las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal y de los Estados para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en unión con las facultades exclusivas en materia impositiva de la Federación, puede concluirse que este ámbito no puede quedar sujeto a coordinación fiscal, porque estaría en manos de los entes coordinados elegir quién ejercerá la potestad tributaria, sin desdoro de que administrativamente pueden coordinarse para lograr una mejor recaudación, que es distinto a la imposición de tributos.

En tal virtud, las facultades constitucionales exclusivas en el ámbito tributario no pueden cederse o estar sujetas a coordinación, aunque los rendimientos por concepto de impuestos especiales de carácter federal pueden distribuirse mediante una proporción que se fija por el Congreso de la Unión, y a diferencia de lo anterior, la potestad tributaria concurrente sí puede coordinarse y del cúmulo de ingresos también participarán esas entidades federativas y los municipios a los que se les denomina participaciones ordinarias o legales, si se pondera que dicha coordinación es un instrumento inapreciable para asegurar el mínimo de unidad impositiva atinente a las facultades concurrentes que se otorgan a los Estados, Distrito Federal, y al Congreso de la Unión.

La coordinación tributaria opera pues, como límite legal a la pluralidad o diversidad impositiva sobre una misma o similar fuente de riqueza, pues integra a las potestades tributarias concurrentes en un conjunto o sistema económico, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían un desarrollo social y económico armónico en el país, y a través del principio de coordinación se permiten suspender competencias específicas, autoatribuirse otras o asignarlas a otros órganos, se reitera, con el fin último de alcanzar un grado de homogeneidad en el sistema de financiación federal, local y municipal, aunque no debe perderse de vista que las participaciones derivadas tanto del sistema de coordinación fiscal como de los impuestos especiales que prevé el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal encajan en el principio constitucional de libre administración fiscal local y municipal, porque según la historia constitucional y el marco legal vigente tales ministraciones tienen origen en los impuestos cedidos por las entidades federativas, sea en un rango inflexible de carácter constitucional, o bien, mediante la coordinación legal impositiva, por lo que no pueden tener un destino específico que imponga la Federación, ya que sería contrario a su autonomía financiera, lo que conlleva a que sea incondicionada su entrega<sup>19</sup>.

Luego, si en el artículo 4o.-A, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal se previó que las participaciones por concepto del impuesto a la venta final al público en general de gasolina y diesel se destinarán exclusivamente a infraestructura hidráulica y vial, movilidad urbana y por lo menos 12.5% a programas para la protección y conservación ambiental, es indudable que se vulnera la autonomía financiera local y municipal, porque como se vio a lo largo de este considerando, el Congreso de la Unión no tiene la potestad constitucional para fijar el empleo final de esos recursos, porque se trata de una 'etiqueta' que altera la libertad de gasto que poseen las entidades federativas, demarcaciones políticas y los ayuntamientos, ya que si bien se tuvo el propósito -sistémico- de impulsar la actividad económica local o municipal, por medio de la generación de empleos y lograr una mejor calidad de vida de los habitantes, es básico respetar su libre administración hacendaria.

<sup>18</sup> Tal como lo disponen los artículos 2o. y 3o.-B de la Ley de Coordinación Fiscal respecto de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y sobre tenencia o uso de vehículos.

<sup>19</sup> Según se advierte de la jurisprudencia 9/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: '*HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SOLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.*'

En efecto, en la iniciativa de reformas presentada por el Poder Ejecutivo sobre las modificaciones al indicado precepto de la Ley de Coordinación Fiscal, en lo conducente, se dijo:

***“Ley de Coordinación Fiscal***

***Con el objeto de fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios, robustecer el componente solidario del sistema nacional hacendario que rige en el país y, de forma especial, destinar recursos a las entidades federativas con mayores niveles de pobreza, se propone la creación de un fondo compensatorio, a través de la adición de un artículo 4o.-B a la Ley de Coordinación Fiscal.***

***Dicho fondo se podría constituir con la recaudación obtenida con motivo del establecimiento del impuesto a la venta final de gasolina y diesel que se propone incorporar en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a través de esta iniciativa.***

***Las características operativas del fondo serían las siguientes:***

***• La tasa de 5.5 por ciento aplicable al precio por litro de venta al público de gasolina y diesel, contemplada en el artículo 2o-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:***

***a) Un 4.5 por ciento aplicado al precio de venta al público por litro de gasolina y diesel que será entregado a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en función del consumo de los combustibles que se lleve a cabo en su territorio, siempre y cuando previamente celebren con la Federación convenio de colaboración en términos del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se estipule la obligación de administrar la recaudación correspondiente a dicho impuesto.***

***Ello, bajo la premisa de que la totalidad de los municipios de las entidades federativas y las delegaciones políticas del Distrito Federal participarán con cuando menos el 20 por ciento de lo recaudado por cada entidad federativa, igualmente en función del consumo que se realice en los mismos.***

***Asimismo, se prevé que cuando menos el 50 por ciento de los recursos que reciban las entidades federativas sea destinado a inversiones públicas en infraestructura vial e hidráulica, a fin de fomentar la actividad económica, la generación de empleos y el desarrollo de obras que contribuyan a mejorar los niveles de vida de la población.***

***Por otro lado, se prevé que los recursos que obtengan las entidades federativas y municipios conforme a lo señalado en este inciso, podrán afectarse en términos de lo previsto en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25 por ciento de los recursos recibidos por las entidades federativas o municipios.***

***b) El 1 por ciento restante aplicado al precio de venta al público por litro de gasolina y diesel, previo entero por parte de las entidades federativas que en su caso administren el impuesto, será destinado a los 10 estados con menor producto interno bruto per capita no minero y no petrolero, el cual se obtendrá de la diferencia entre el producto interno bruto estatal total y el producto interno bruto estatal minero, incluyendo todos los rubros contenidos en el mismo, que proporciona el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.***

***Con el objeto de evitar duplicidades relacionadas con el pago de los recursos correspondientes al fondo señalado, al igual que como acontece con los incentivos económicos y las participaciones que reciben las entidades federativas por la administración de impuestos federales, se prevé que los recursos obtenidos con motivo de la recaudación del impuesto a la venta final de gasolina y diesel que se propone incorporar, no formen parte de la recaudación federal participable.***

***A fin de que las entidades federativas puedan participar del impuesto federal a la gasolina y diesel desde el momento de su entrada en vigor, se propone la incorporación de un artículo transitorio que permitirá a las entidades federativas que celebren los convenios de coordinación a que se refiere el artículo 4o.-B, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor de este decreto, recibir los recursos desde el inicio de la aplicación de la tasa correspondiente y, en caso contrario, sobre la recaudación obtenida a partir del mes siguiente a aquél en que se celebre el convenio de coordinación.”***

Por otra parte, en la Discusión de la Cámara de Diputados de la propia reforma se hizo hincapié en lo siguiente:

**“Con base en lo anterior, nuestro grupo parlamentario<sup>20</sup> se permite reservar el artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de especificar que los recursos adicionales que reciban las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, que se obtengan por la cuota a la gasolina y diesel, deberán destinarse exclusivamente a los siguientes rubros: infraestructura vial, sea rural o urbana, infraestructura hidráulica, movilidad urbana y, por lo menos, 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental.**

**La respuesta anterior responde a la necesidad que existe en todas las entidades federativas, de mayor inversión para la protección, conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales. Debemos ayudar a los gobiernos estatales a cumplir con sus obligaciones ambientales, ya que desafortunadamente hoy en día, ningún estado cuenta con suficientes rellenos sanitarios ni plantas de tratamiento de aguas residuales, programas de mejoramiento de la calidad del aire, y conservación de sus recursos, programas de reforestación, vigilancia y protección de especies, animales y vegetales.**

**Es decir esto: falta mucho por hacer y no podemos dejar al criterio de cada entidad, los montos destinados a estos fines. Recordemos también que cada vez más son frecuentes los graves efectos negativos ocasionados por el cambio climático. En muchas entidades de nuestro país las consecuencias son fatales y muy costosas. Por ello, debemos tomar medidas precautorias, que nos ahorren pérdida de vidas y de recursos.**

**Compañeras diputadas y compañeros diputados, apelo a su criterio y responsabilidad social para lograr asegurar recursos adicionales para la protección y mejoramiento del medio ambiente.”**

La lectura de estos documentos legislativos pone de relieve que los rendimientos distribuidos por concepto de recaudación del nuevo impuesto adicional serían destinados a colmar necesidades de orden social y colectiva, pero tal efecto es indispensable que el Congreso de la Unión no vulnere principios constitucionales como la libre administración hacendaria local y municipal, esto es, no es posible corregir desequilibrios económicos intraterritoriales alejado del marco constitucional de funciones.

En mérito de lo expuesto, el concepto de invalidez, en esta parte que se analiza, resulta fundado.

**B.** Para abordar el segundo argumento relacionado con el principio tributario de destino al gasto público previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, cabe mencionar que desde el punto de vista económico, el gasto público está integrado por desembolsos que realiza el gobierno central, administraciones locales y regionales, institutos autónomos y eventualmente empresas de propiedad estatal y fideicomisos públicos.

El gasto público se contabiliza por los órganos públicos que efectúan dichos gastos y se proyecta, en cada ejercicio, en el presupuesto público. Los tres principales rubros del gasto público son:

- **Gasto corriente:** Que incluye los sueldos y salarios pagados, transferencias y subsidios, y las compras de bienes no duraderos que realiza el gobierno.
- **Gasto de inversión:** Se refiere a la compra de bienes de capital y a otras inversiones que realiza el Estado.
- **Pagos de la deuda pública:** Con ellos el gobierno va amortizando los compromisos previamente contraídos.

<sup>20</sup> Diputado Carlos Alberto Puente Salas del Partido Verde Ecologista de México.

El gasto público se subdivide, a su vez, en gastos sociales, que incluyen las transferencias directas al público, el desarrollo de programas sociales y gastos en salud y educación; en los gastos militares, en los gastos por servicios, etcétera, dependiendo de su funcionalidad.

Luego, el gasto público doctrinaria y constitucionalmente tiene un sentido social y alcance de interés colectivo, integrándose por el importe de lo recaudado a través de las contribuciones, el cual debe destinarse, sin duda, a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos -como bien lo destacan los promoventes-, o bien, desde un punto de vista general para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice el Estado.

Entonces, la garantía de los gobernados de que los tributos que paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva a que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o de gastos generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca dicha Constitución, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -que es inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe edificarse, esencialmente, en cumplir con las obligaciones y aspiraciones que ese ámbito describe la Carta Fundamental.

De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, pues es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman tales necesidades de una persona no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social; de ahí que estas reglas permiten arribar a la convicción de que si bien con la declaratoria de invalidez no produce efectos jurídicos la parte final del artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, no significa que los ingresos públicos tributarios de mérito carezcan de destino público, porque solamente se eliminó la eficacia de que fuera específico, y ahora tienen un enfoque general.

Bajo esa óptica, el nuevo impuesto adicional a la venta final de gasolina y diesel, por virtud de la declaratoria de invalidez, tiene ahora un destino general, que cumple con el principio establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues ni en la Ley de Coordinación Fiscal ni en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se advierte un destino que cubra las necesidades de una persona en lo individual, sino que entidades federativas y municipios destinarán los referidos recursos al gasto público, es decir, considerando el interés colectivo, comunitario, social y público que marca dicha Constitución, ya que no existe disposición legal en contrario.

**NOVENO.** En el octavo concepto de invalidez los accionantes sostienen, en síntesis, que la adición del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con la reforma del artículo 2o.-A, en su penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que permite a las entidades federativas establecer impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel, resultan violatorias de los artículos 73, fracción XXIX, apartado 5o., inciso c), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que autorizan a las entidades federativas ejercer una facultad conferida exclusivamente al Congreso de la Unión.

A efecto de analizar el concepto de invalidez en comento, es necesario hacer una breve referencia a los antecedentes históricos que dieron origen a la redacción actual de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional -que se estima violado-, para lo cual primeramente debe precisarse que en el texto original de la Constitución Federal de 1917 no se distribuyeron las fuentes o materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por niveles de gobierno, estableciéndose al respecto un auténtico sistema concurrente de coordinación donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto económico, mientras que las entidades sólo tenían como límites lo dispuesto en los artículos 117, 118 y 131 constitucionales, atinentes a la prohibición de establecer tributos sobre comercio exterior o interior, así como la de gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio.

En lo que se refiere específicamente a la industria petrolera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió diversos criterios entre mil novecientos veintisiete y mil novecientos treinta y ocho, en los que se resolvió que era facultad privativa de la Federación imponer contribuciones sobre aquélla.<sup>21</sup>

En 1936, el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma de los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución Federal, de la cual conviene hacer referencia, en la parte relativa, a lo siguiente:

**“...Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer visible una Unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía e independencia interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos.**

**Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios; participaciones y contribuciones exclusivas, que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la improductividad de los gravámenes fiscales.**

**II. La reforma que hoy propongo a la Representación Nacional es, por otra parte, uno de los desiderata que en los últimos tiempos han buscado con empeño no sólo los técnicos dedicados al estudio de las finanzas de México, sino también las administraciones federales y locales de la época revolucionaria.**

**III. En la iniciativa de 1926, por considerarse peligroso atribuir exclusivamente y en normas legislativas inflexibles, algunos impuestos a la Federación y otros a los Estados y a los Municipios, en las disposiciones transitorias se propuso esa delimitación que se consideraba susceptible de modificarse en el futuro, y quedó proyectado que la Convención Nacional Fiscal nacería y funcionaría dentro del sistema constitucional como organismo permanente coordinador.**

**Con el criterio diverso, en la iniciativa que someto al examen del Congreso de la Unión, propongo la atribución definitiva de algunas contribuciones al Estado Federal, a los Estados miembros y a los Municipios, porque considero que determinados impuestos, por tener ya en estos momentos un destino exclusivo al gobierno de la República, que deriva de la Constitución misma, no deben dejar de ser privativamente federales, y porque otros por su propia naturaleza como después lo demostraré, deben ser sólo de la Federación o de los Estados o de los Municipios.**

...

<sup>21</sup> Dichos criterios dieron origen, entre otras, a las siguientes tesis:

**“PETROLEO. Es facultad exclusiva de la Federación, cuando se relaciona con la industria petrolera, entre lo que debe comprenderse los impuestos que gravan a dicha industria, tanto más, cuanto que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en materia de petróleo, señala parte de esos impuestos a favor de los Estados y Municipios; por lo cual, las contribuciones que los Estados cobren a las empresas petroleras, importan una violación de garantías, pues aunque el impuesto que exijan sea el de patente, tratándose de una compañía productora de petróleo, lo que se grava es el giro, puesto que no se concibe la existencia de industrias puramente productoras, sin reconocerles el derecho de realizar sus productos.”** (Quinta Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, tomo XX, página 1288)

**“PETROLEO. GRAVAMEN DE LAS ACTIVIDADES RELATIVAS AL. Es indudable que la Ley Número 47, expedida el 15 de enero de 1929, por el Gobierno del Estado de Veracruz, y que crea un impuesto sobre rentas, regalías y cualquiera otra participación que provenga de terrenos que hubieren sido contratados con anterioridad al 1o. de mayo de 1927, para la exploración y explotación petroleras, grava uno de los aspectos de dichas actividades, gravamen que no pueden establecer los Estados, porque es facultad exclusiva de la Federación...”** (Tesis aislada, Quinta Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, tomo XL, página 1245)

**“PETROLEO, IMPUESTOS DE LOS ESTADOS AL. Los Estados no tienen facultad alguna para decretar impuestos que gravan la industria del petróleo, por lo que, cualquiera decretado por uno de ellos, es anticonstitucional.”** (Tesis aislada, Quinta Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, tomo LII, página 244)

**“PETROLEO, COMPETENCIA EN CASO DE. El artículo 6o. de la Ley del Petróleo, de una manera expresa establece que es de la exclusiva propiedad federal, todo lo relativo a la industria petrolera, y el 20 de la misma Ley, concede a los Estados una participación en los impuestos que gravan esa industria; todo lo cual viene a demostrar que no es a las autoridades de los Estados sino a las de la Federación, a quienes corresponde gravar con el pago de impuestos, todos los bienes dedicados al desarrollo de esa industria.”** (Tesis aislada, Quinta Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, tomo LV, página 3067)

**Se agrega, en seguida, la facultad privativamente federal para establecer tributos especiales que gravan la producción industrial que por su importancia se localiza en varias Entidades Federativas, lo que requiere una legislación homogénea, que sólo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión, para impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina una emigración artificial de los primeros hacia los segundos, en ocasiones contrariamente a lo que aconsejaría una prudente política industrial, interesada en acercar los centros productores a los de consumo o a las regiones en que la materia prima pueda obtenerse con menos costo, o en buscar favorables condiciones climatéricas, o, en una palabra, en hacer más barato y mejor el producto. La necesidad de eliminar la competencia local en esos impuestos, se ha sentido con gran precisión al dictarse en las leyes federales reguladoras de los impuestos especiales sobre la gran industria, preceptos que ofrecen participaciones en sus rendimientos a Estados y Municipios a cambio de que no impongan cargas fiscales sobre las mismas fuentes.**

**Los impuestos de que se trata y que conviene federalizar, son los actualmente establecidos sobre energía eléctrica, -que ya la fracción X del artículo 73 sustrae de la esfera de competencia estatal- gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación y cerveza. Sobre ninguno de ellos podrán, en consecuencia, legislar los Congresos de los Estados, aun cuando por razones notorias de equidad, se hace participar en los mismos a las Entidades Federativas y a los Ayuntamientos, con excepción del impuesto que grava los ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal...**

Dicha iniciativa no fue aprobada, sin embargo, sus aspectos fundamentales fueron retomados en el dictamen elaborado por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, con motivo de la propuesta de reforma constitucional que el veinticuatro de julio de mil novecientos cuarenta remitiera el mismo presidente Lázaro Cárdenas del Río, en la cual se propuso una modificación a la fracción X del artículo 73, con el propósito de establecer una facultad privativa de la Federación para establecer contribuciones sobre la industria tabaquera.<sup>22</sup>

En efecto, en el mencionado dictamen, que data del nueve de agosto de mil novecientos cuarenta, se propuso incorporar esa facultad exclusiva no sólo respecto de la industria tabaquera, sino también incluyó a la gasolina, explotación forestal, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, mediante la reforma a la fracción XXIX del precepto constitucional antes citado, tal como se desprende de la siguiente transcripción:

**“...La Comisión dictaminadora encontró valederas todas y cada una de las razones que invoca el Ejecutivo, para fundar la procedencia de someter la industria tabaquera a un régimen tributario uniforme.**

...

**Uno de los problemas de naturaleza constitucional que está reclamando más imperiosamente una pronta, acertada e integral solución, consiste, efectivamente, en determinar, de una vez por todas, cuáles son los impuestos que tiene derecho a decretar exclusivamente la Federación, y cuáles tributos deben conceptuarse reservados únicamente a las Entidades Federativas.**

...

<sup>22</sup> El texto propuesto en la iniciativa respecto de la nueva redacción del artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consistía en lo siguiente: “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...] “X. Para legislar en toda la República sobre Minería, Industrias Cinematográficas y de Tabacos (en rama y elaborados), Comercio, Instituciones de Crédito y Energía Eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados, en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones, que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica y sobre tabacos en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán, en los primeros, las entidades federativas, en la proporción que señale el Congreso Federal y los municipios, en la forma que acuerde la Legislatura correspondiente, con cargo a la participación del Estado respectivo; en los segundos, únicamente dichas entidades, ajustándose al porcentaje que la ley secundaria federal determine. Esta autorizará, igualmente, la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama.”

*La Comisión Dictaminadora juzga que la solución que el Ejecutivo propone para organizar un régimen tributario, uniforme en la industria tabaquera, acertada en sí, no representa sino una parcial aplicación del principio, de que los impuestos a la industria y al comercio deben estar reservados exclusivamente a la Federación. Sólo en esa forma podrá lograrse que las industrias nacionales - y no ya únicamente la de tabacos - puedan desarrollarse sobre bases firmes.*

*Dos consideraciones complementarias de orden teórico, reafirmaron el criterio de la Comisión Dictaminadora.*

*Es la primera, la de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, en jurisprudencia firme, que los impuestos a las industrias minera y petrolera, son exclusivamente federales, por más que no exista precepto constitucional expreso que les atribuya ese carácter, como no sean las normas consignadas en los artículos 27 y 73 de nuestra Carta Fundamental, que facultan al Congreso de la Unión, genéricamente, para legislar sobre minas y petróleo.*

*En segundo término, la circunstancia de que el artículo 73 constitucional autorice al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio.*

*Si la Justicia Federal ha decidido, pues, que la facultad explícita que la Federación tiene para legislar sobre determinada materia, lleva acompañada, implícitamente, la potestad de decretar, con exclusión de las Legislaturas locales, impuestos sobre dicha rama; y si la industria es parte del comercio, el régimen de tributación de ambos debe ser determinado únicamente por el Congreso de la Unión.*

*Más, por encima de los anteriores razonamientos de orden constitucional, y más allá de toda consideración de conveniencia de uniformar el régimen tributario nacional, está la necesidad de preservar a la hacienda pública de los Estados de los trastornos que presupondría una implantación precipitada del sistema que preconizamos. El principio de que los impuestos al comercio y a la industria deben ser decretados exclusivamente por la Federación, con exclusión de los Estados es, por tanto, un desideratum por cuya realización tendrán que pugnar necesariamente las administraciones que sucedan al actual gobierno; acompañándolo del otorgamiento de una participación en dichos impuestos a las Entidades de la Unión. Pero, en las actuales circunstancias, la Comisión Dictaminadora, juzga que la reforma a nuestros textos constitucionales, deberá estar inspirada en propósitos más modestos, aunque de un alcance superior al de la iniciativa que se comenta.*

*La rigidez de nuestros textos constitucionales impone la obligación, al planear una reforma, de revestirla de los términos más genéricos y elásticos que sea posible, a fin de evitar las frecuentes modificaciones que la experiencia aconseje. En la imposibilidad de elevar a la categoría de norma constitucional expresa, el principio de que todos los impuestos al comercio y a la industria son federales, y en vista de las ventajas que reportará rematar la perseverante labor que han venido llevando a cabo las autoridades fiscales de la Federación para uniformar nuestro régimen tributario, creemos conveniente que la modificación que el Ejecutivo de la Unión propone para la industria tabaquera, se haga extensiva, igualmente, a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación.*

*En tratándose de estos últimos impuestos, existen análogas condiciones a las que sirven de apoyo a la iniciativa que se comenta: convenios entre la Federación y los Estados, a virtud de los cuales han renunciado estos últimos a decretar impuestos locales sobre los productos que antes se enumeran, a cambio de la participación que el Gobierno del Centro les otorga en sus impuestos. Independientemente de ello, hay la circunstancia adicional de que el impuesto sobre explotaciones forestales podría ser utilizado por la Federación, no ya sólo para fines puramente fiscales, sino como medio de evitar la deforestación.*

*Al propio tiempo, estima la Comisión que sin alterar el presente orden de cosas, ni hacer sufrir quebranto alguno en las finanzas de los Estados, resulta conveniente adicionar la Constitución, en obsequio a la claridad de sus mandamientos, con un precepto en el que se establezcan cuáles son los impuestos que únicamente la Federación puede decretar..."*

La reforma en comento fue aprobada, de modo tal que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional quedó redactada en los siguientes términos:

**"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:**

**I...**

**XIX. Para establecer contribuciones:**

**1o. Sobre el comercio exterior.**

**2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.**

**3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.**

**4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.**

**5o. Especiales sobre:**

**a) Energía eléctrica.**

**b) Producción y consumo de tabacos labrados.**

**c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.**

**d) Cerillos y fósforos**

**e) Aguamiel y productos de su fermentación.**

**f) Explotación forestal.**

**Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."**

El diez de febrero de mil novecientos cuarenta y nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se adicionó el inciso g), al punto 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en el que se determinó que también era facultad privativa de la Federación la de establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza.

En suma, del análisis de los antecedentes históricos que dieron origen al texto vigente del precepto constitucional aludido, se advierte que respecto de tributos especiales sobre gasolina y demás productos derivados del petróleo, corresponde -en forma exclusiva y excluyente- imponerlos al Congreso de la Unión, sin que las entidades federativas puedan prever exacción alguna en relación con los mismos.<sup>23</sup>

Una vez expuesto lo anterior, es oportuno traer a colación el texto de los artículos 2-A, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal:

<sup>23</sup> En este sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes tesis: "GASOLINA Y DERIVADOS DEL PETROLEO. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (LEY NUMERO 81 DEL ESTADO DE SONORA). De la lectura del artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso c), de la Constitución General de la República se aprecia que otorga atribuciones al Congreso Federal "para establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo"; y el párrafo final del referido inciso 5o. establece que "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine." Por otra parte, como el artículo 124 de la Constitución previene que sólo se entienden reservadas a los Estados las facultades que no están concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, en materia de gasolina y productos derivados del petróleo, únicamente el Congreso de la Unión puede establecer impuestos sobre tales materias, y sólo una ley federal puede determinar la forma y términos en que deba hacerse efectiva la participación de los Estados en el rendimiento de dichos impuestos. Ahora bien, la Ley número 81 de Hacienda del Estado de Sonora establece en sus artículos 314, 315 y 316 el impuesto a la compraventa de gasolina y derivados del petróleo y, por consiguiente, los citados preceptos contravienen el precepto que reserva al Congreso de la Unión la facultad de establecer contribuciones sobre gasolina y otros productos del petróleo, y se configura la invasión de la esfera federal, pues de esta manera la Legislatura del Estado de Sonora pretende participar en la facultad impositiva que en esa materia corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión." (Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, 64 Primera Parte, tesis, página 51) "GASOLINA Y DERIVADOS DEL PETROLEO. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, DE 26 DE MAYO DE 1973). Las autoridades locales del Estado de Chihuahua no están facultadas para gravar con el impuesto a que se refiere el acuerdo de 26 de mayo de 1973, del gobernador, publicado en el Periódico Oficial del 18 de julio del mismo año, las ventas de primera mano sobre la gasolina y los demás productos derivados del petróleo, toda vez que esa facultad está reservada exclusivamente al Congreso de la Unión, según se deduce de lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX, inciso 5), subinciso c), y 124 de la Constitución General de la República. Así es, la facultad de establecer contribuciones sobre la gasolina y otros productos del petróleo debe entenderse exclusiva del Congreso de la Unión, de tal manera que cuando las autoridades estatales, por cualquier medio, tratan de gravar esa fuente, es inconcuso que están invadiendo facultades que no les corresponden, por haber prohibición constitucional expresa. Es aplicable al caso, por analogía, el criterio que sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicado en la página 46 del Volumen 64, abril de 1974, del Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte." (Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, 103-108 Primera Parte, tesis, página 156)

**“ARTICULO 2o.-A. Las personas que enajenen gasolina o diesel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:**

...

**II. Sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior, se aplicarán las cuotas siguientes a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel:**

**a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.**

**b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.**

**c) Diesel 29.88 centavos por litro.**

*Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados, que realicen la venta de los combustibles al público en general, trasladarán un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción, pero en ningún caso lo harán en forma expresa y por separado. El traslado del impuesto a quien adquiera gasolina o diesel se deberá incluir en el precio correspondiente.*

*Las cuotas a que se refiere este artículo no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.*

*Para los efectos anteriores, se considerarán estaciones de servicio todos aquellos establecimientos en que se realice la venta al público en general de gasolina y diesel.*

*La aplicación de las cuotas a que se refiere esta fracción se suspenderá parcialmente en el territorio de aquellas entidades federativas que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel. Dicha suspensión se llevará a cabo en la misma proporción que la tasa del impuesto local, por lo que el remanente seguirá aplicando como impuesto federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de la suspensión del impuesto mencionado, la cual se publicará en el periódico oficial de la entidad federativa de que se trate y en el Diario Oficial de la Federación.*

*Los recursos que se recauden en términos de esta fracción, se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal...”*

**“ARTICULO 10-C. Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes:**

**I. No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.**

**II. La tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate.**

**III. La base no incluya los impuestos al valor agregado ni especial sobre producción y servicios.**

**IV. El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales.**

**V. No se traslade en forma expresa y por separado el impuesto a las personas que adquieran los bienes. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público, ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.**

**VI. El impuesto se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.**

**VII. El impuesto no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización.**

**VIII. Tratándose de gasolinas y diesel, el monto recaudado se destine exclusivamente a infraestructura vial, rural y urbana; hidráulica: así como a programas ambientales, entre otros, de movilidad urbana.**

**Las entidades podrán convenir con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los impuestos locales que en términos de este artículo, en su caso, establezca la entidad, se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta identificados por entidad.**

**Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales.”**

Del enlace de las disposiciones transcritas se evidencia que las entidades federativas podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre también gravada en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el entendido de que dicha facultad no podrá operar respecto de los bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación.

En este sentido, en primera instancia podría sostenerse que el precepto aludido respeta las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para imponer contribuciones, en términos del artículo 73, fracción XIX de la Constitución Federal; pues expresamente señala que los Estados podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios “*siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación*”; sin embargo, de la fracción VIII del precepto impugnado se desprende la posibilidad de que se grave por parte de las entidades federativas -a través de impuesto local-, la venta o consumo final de gasolina y diesel; siendo que la imposición tributaria que recae sobre tales productos puede hacerla privativamente la Federación, no así las entidades que la componen.

Se corrobora lo anterior con el texto del artículo 2o.-A, fracción II, penúltimo párrafo, de la citada Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el cual se dispone que la aplicación de las cuotas federales a la venta final de gasolina y diesel podrán suspenderse en el territorio de aquellas entidades federativas que, en uso de la facultad que les confiere el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, establezcan impuestos locales a la venta o consumo final de gasolina y diesel.

En tal virtud, resulta inconcuso que los preceptos impugnados vulneran las facultades exclusivas y excluyentes otorgadas por la Constitución Federal al Congreso de la Unión para establecer tributos en relación con los productos derivados del petróleo, conclusión que se refuerza con los trabajos legislativos que dieron origen a su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil siete.

En efecto, la posibilidad de establecer impuestos locales a la venta o consumo final de gasolina y diesel, provino de la iniciativa del veintiuno de junio de dos mil siete, presentada por el Ejecutivo Federal, en los siguientes términos:

**“...En términos de finanzas públicas, en los próximos seis años se espera una disminución de los ingresos petroleros como proporción del Producto Interno Bruto. Bajo este contexto, el simple comportamiento inercial de la recaudación, aunado al mayor crecimiento del gasto, redundaría en un deterioro importante del balance público en detrimento del crecimiento y de las haciendas públicas de todos los órdenes de gobierno. Dicha situación hace necesaria no sólo la obtención de ingresos de otras fuentes, sino también un replanteamiento de las relaciones fiscales entre los distintos órganos de gobierno.**

**Por estas razones, se han presentado ante esa Soberanía una serie de iniciativas que en conjunto constituyen la propuesta de una reforma hacendaria integral basada en cuatro pilares fundamentales, a fin de:**

**-Lograr una mayor recaudación e incrementar la eficiencia tributaria en nuestro país.**

**-Responder al reclamo ciudadano de que una reforma hacendaria que aumente la recaudación debe ser acompañada de una concomitante reforma que mejore la eficiencia, la transparencia y la ejecución del gasto público.**

**-Combatir frontalmente la evasión y elusión fiscales y simplificar nuestro sistema tributario.**

**-Fortalecer el marco del federalismo fiscal dada la nueva realidad política y creciente descentralización del gasto público.**

*En este contexto, la presente iniciativa incluye las propuestas relativas al cuarto pilar de la reforma hacendaria integral que se plantea a esa Soberanía, con el que se busca mejorar el marco del federalismo hacendario ... las propuestas para fortalecer nuestro federalismo fiscal tienen dos ejes torales:*

**-Expandir las facultades tributarias de las entidades federativas y otorgar mayores incentivos para utilizarlas. Lo anterior sin mermar las finanzas públicas federales, al tiempo que se evite una proliferación de impuestos locales.**

**-Simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias, tanto para las participaciones como para las aportaciones federales, incluso las correspondientes al sector educativo. Esto bajo la premisa de que no se disminuiría el valor nominal de las transferencias actuales para ninguna entidad.**

#### **Nuevas potestades tributarias para las entidades federativas**

*La dependencia de las transferencias federales aunada a los pocos incentivos que éstas dan para que las entidades incrementen sus ingresos propios, han provocado que dichos ingresos se hayan mantenido constantes en cerca de 0.9% como proporción del Producto Interno Bruto a través del tiempo ya que actualmente representan poco menos del 10% de sus ingresos totales con excepción del Distrito Federal. Al mismo tiempo, existe una gran heterogeneidad entre la importancia y peso de cada uno de los distintos tipos de ingresos locales (por ejemplo impuestos, aprovechamientos, derechos y contribuciones de mejoras) en cada entidad federativa, lo cual demuestra que no existe una historia de éxito común al respecto.*

...

*Por ello, es necesario ampliar las potestades tributarias de los congresos locales y los incentivos para utilizarlas bajo tres premisas fundamentales: i) no mermar las finanzas públicas federales; ii) aumentar los ingresos propios de las entidades federativas a efecto de disminuir su dependencia de las transferencias de recursos federales, y iii) evitar la proliferación de impuestos locales.*

*La presente Iniciativa propone que las entidades puedan establecer un impuesto local a la venta final de todos aquellos bienes que en la actualidad o en el futuro sean objeto de gravamen conforme a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios expedida por el Congreso de la Unión, en cuyo caso estarán obligadas a transferir cuando menos el 20% de lo recaudado a los municipios.*

*Esta base tributaria, aunque atractiva, está acotada a ciertos bienes, lo que facilita su administración por parte de las entidades federativas. Actualmente los bienes sujetos al impuesto especial sobre producción y servicios son: gasolinas y diesel, bebidas con contenido alcohólico, cerveza, tabacos labrados, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables. Las principales razones por las cuales se otorga a las entidades federativas la potestad tributaria para gravar los bienes de referencia radican en que:*

**Es una base tributaria con alto potencial recaudatorio.**

*Son bases progresivas, desde un punto de vista económico, que afectan menos a las personas de ingresos bajos y la mayor parte de la carga recae en las personas con mayores ingresos por ser quienes mayor consumo de esos productos realizan.*

*La mayoría de los bienes objeto de gravamen afectan la salud y su consumo presenta externalidades negativas, por lo que gravar este tipo de productos va en el mismo sentido de una política pública comprometida con la salud y el incremento en la calidad de vida de los mexicanos.*

*El consumo de estos bienes presenta demandas inelásticas minimizando las distorsiones de los impuestos.*

*Las entidades están familiarizadas con la recaudación de estos impuestos ya que se utilizan actualmente como variable de distribución de las participaciones federales, lo que facilitará su transparencia, recaudación y control.*

**Con base en lo anterior, se propone la adición de un artículo 10-C a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante el cual se faculte a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para que puedan establecer impuestos locales a la venta o consumo final de bienes gravados conforme a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que se realicen dentro del territorio de la entidad de que se trate. Lo anterior, siempre y cuando:**

**No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.**

**La base no incluya el impuesto al valor agregado ni el impuesto especial sobre producción y servicios.**

**Los impuestos no sean acreditables contra otros impuestos federales o locales.**

**No se trasladen en forma expresa y por separado los impuestos a los consumidores finales y, por el contrario, el traslado se incluya en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.**

**Los impuestos se causen en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.**

**Los impuestos no se apliquen en dos o más etapas del proceso de comercialización.**

**La totalidad de los municipios participen cuando menos con el 20% de la recaudación que las entidades federativas obtengan con motivo de las contribuciones correspondientes.**

**Tratándose de gasolina y diesel, cuando menos el 50% del monto recaudado se destine a inversiones y obras de infraestructura relacionadas con la generación y mantenimiento de las vialidades, así como para acciones en materia de seguridad pública, de la entidad y sus municipios.**

**Los requisitos antes señalados tienen por objeto que los impuestos que se establezcan no difieran en gran medida de una entidad federativa a otra, disminuir la presencia de arbitrajes entre entidades, evitar tratos inequitativos a los contribuyentes y distorsiones en los precios, facilitar el pago de esos impuestos por parte de los contribuyentes, impedir la creación de impuestos multifásicos y simplificar los actos de fiscalización por parte de las autoridades. Lo anterior implica que, en su caso, la diferencia en precios sea suficientemente pequeña para que pueda ser compensada por el costo de transporte y la inconveniencia de hacer una compra en una entidad vecina donde el impuesto sea menor o no exista.**

**Tratándose de la venta o consumo final de tabacos labrados, cervezas, gasolina y diesel, por tratarse de fuentes cuya imposición se encuentra reservada a la Federación, la propuesta indicada sería procedente sólo en caso de que se apruebe la modificación al artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Ejecutivo Federal a mi cargo está planteando paralelamente a esa Soberanía.**

**Así mismo, se propone la adición de un artículo 10-D a la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de precisar los alcances de los conceptos de los bienes gravados con los nuevos impuestos locales. En el citado artículo 10-D también se indica lo que deberá entenderse por la venta o consumo final de los bienes gravados, a fin de facilitar el pago de los impuestos y su recaudación, al ser los productores, envasadores o distribuidores que hagan la entrega o venta para consumo final de los bienes, salvo que se trate de gasolinas y diesel, quienes incorporarán el impuesto en el precio y lo enterarán a las entidades federativas en función del lugar en el que se realice la entrega del bien, sin perjuicio de la ubicación de su domicilio fiscal o el del consumidor.**

**Para el caso de los impuestos locales a gasolina y diesel, la presente Iniciativa prevé que se considerará que la venta final se lleva a cabo en el territorio de una entidad federativa cuando en el mismo se realice la entrega al consumidor final, con lo que serán las estaciones de servicio, por ser los lugares en que se enajenan los combustibles al público en general, quienes incorporarán el impuesto en el precio y lo enterarán a las entidades federativas en función del lugar en que se realice la entrega final del combustible, sin perjuicio de la ubicación de su domicilio fiscal o el del consumidor...”**

Como se desprende de la iniciativa en comento, la intención del Ejecutivo Federal en el sentido de ceder potestades tributarias para las entidades federativas en aras de que gravaran localmente la venta o consumo final de gasolina y diesel, tenía como premisa lógica que previamente se reformara la fracción XXIX del artículo 73 constitucional<sup>24</sup> en la cual, como ha quedado reseñado líneas anteriores, se prevé la facultad privativa del Congreso de la Unión para establecer ese tipo de contribuciones.

En efecto, la iniciativa del Ejecutivo Federal precisaba en su artículo sexto transitorio lo siguiente:

***“ARTICULO SEXTO. La reforma al artículo 27, fracción I de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por lo que respecta a las facultades de las entidades federativas para establecer impuestos locales a la venta o consumo final de tabacos labrados, cervezas, gasolina y diesel, conforme a lo previsto en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, entrará en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la modificación al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permita a las entidades federativas el establecimiento de dichos impuestos.”***

Al dictaminarse esa iniciativa en la Cámara de Diputados (en unión con otras veintisiete iniciativas presentadas), la Comisión de Hacienda y Crédito Público de dicho órgano legislativo consideró necesario que, hasta en tanto entrara en vigor la reforma al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, se estableciera un nuevo impuesto federal a la venta final de gasolinas y diesel, con el objeto de fortalecer de manera expedita las haciendas públicas de las entidades federativas, tal como se desprende del referido dictamen, del cual se transcribe, en la parte relativa, lo siguiente:

***“...esta dictaminadora considera conveniente introducir un impuesto federal a la venta final de gasolinas y diesel con el objeto de fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y dotarlas de recursos en forma expedita hasta en tanto entre en vigor la reforma constitucional que les permita establecer este tipo de impuestos a nivel estatal. En ese sentido, aquellas entidades federativas que celebren convenio de coordinación con la Federación mediante el cual se obliguen, entre otras cosas, a administrar la totalidad del impuesto federal, podrán recibir una parte de los recursos federales recaudados por ese concepto...”***

De igual manera, dicha dictaminadora, en lo concerniente a las reformas de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, consideró lo siguiente:

#### ***“Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios***

***1. La propuesta del Ejecutivo Federal de otorgar nuevas potestades tributarias a las entidades federativas a fin de que puedan establecer impuestos locales a la venta final de bienes gravados por la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, representa un paso importante para el fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales, ya que les permitirá tener acceso a recursos adicionales, lo que a su vez se traducirá en bienestar social.***

***Tal y como lo señala el Ejecutivo Federal en su iniciativa, este tipo de productos (i) tienen un alto potencial recaudatorio, (ii) se refieren a bases progresivas que desde un punto de vista económico afectan menos a personas con ingresos bajos, (iii) en su mayoría afectan la salud, (iv) su consumo presenta externalidades negativas, (v) tienen demandas relativamente inelásticas lo que minimiza las distorsiones de los***

<sup>24</sup> Es conveniente destacar que en la misma fecha en que el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa para reformar la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios (diecinueve de junio de dos mil siete), también remitió una diversa iniciativa para reformar el artículo 73 constitucional, de conformidad con las siguientes consideraciones:

*“...La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece potestades tributarias a la federación y a las entidades federativas para que puedan imponer las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos. En ese sentido, el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso c) de la propia Constitución prevé como facultad exclusiva de la federación, a través del Congreso de la Unión, establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de tabacos labrados y cervezas; así como a la gasolina y otros productos derivados del petróleo.*

*Partiendo de lo anterior, la presente iniciativa plantea la adición de un último párrafo al numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que las entidades federativas puedan imponer contribuciones locales a la venta final de gasolina y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas, que se realice dentro de su territorio.*

*Lo anterior, siempre y cuando dichas entidades se ajusten a las tasas o cuotas, requisitos y demás características que establezca el Congreso de la Unión mediante ley secundaria, a fin de lograr un grado mínimo de homologación tributaria y evitar gravámenes que traigan como resultado un alza desmesurada en los precios de dichos productos.*

*Asimismo, con el fin de fortalecer las haciendas públicas municipales en forma similar a como acontece tratándose de las participaciones federales, la adición de referencia propone que la totalidad de los municipios participen, conforme a los porcentajes mínimos que se establezcan en ley secundaria federal, del rendimiento de las contribuciones locales correspondientes, en los términos que establezcan las legislaturas locales de las entidades federativas...”*

**impuestos, y (vi) las entidades están familiarizadas con la recaudación de estos impuestos ya que se utilizan actualmente como variable de distribución en las participaciones federales.**

**No obstante, en el caso de la gasolina y el diesel esta dictaminadora considera que existen algunas particularidades que hacen necesario enriquecer la propuesta del Ejecutivo Federal, tales como:**

**a) El establecimiento de impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel no puede aplicarse en forma inmediata, dada la necesidad de la previa aprobación de la reforma al artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y posteriormente de las leyes locales de las entidades federativas...”**

Del dictamen antes mencionado se desprende claramente que la Cámara de Diputados advirtió que la reforma legal mediante la cual se otorgaba a las entidades federativas la atribución de establecer contribuciones a efecto de gravar la venta o consumo final de gasolina y diesel, entre otros productos, no podría entrar en vigor hasta en tanto se reformara la fracción XXIX del artículo 73 constitucional; sin embargo, al momento de aprobar la reforma se eliminó el artículo sexto transitorio propuesto por el Ejecutivo Federal a que se ha hecho referencia en líneas precedentes.

En ese sentido, toda vez que la eliminación del artículo sexto transitorio de la iniciativa en comento originó que la reforma legal entrara en vigor sin que antes se reformara el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal, es claro que debe decretarse la invalidez de los preceptos legales destacados al comienzo de este considerando.<sup>25</sup>

Ahora bien, no pasa inadvertido que el Presidente de la Cámara de Senadores, y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del Presidente de la República, al rendir sus respectivos informes, manifestaron que los preceptos cuya invalidez se propone no resultan violatorios del artículo 73, fracción XXIX, constitucional, en virtud de que su vigencia se producirá una vez que se aprueben las reformas al precepto constitucional de mérito; sin embargo, el argumento es infundado pues como quedó expuesto, al momento de aprobarse la iniciativa de reforma en las cámaras se eliminó el artículo sexto transitorio propuesto por el Presidente de la República, en el que se previó que la facultad conferida a las entidades federativas para imponer contribuciones locales sobre la venta y consumo final de gasolina, entraría en vigor una vez que se aprobara la reforma al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución General.

De este modo, toda vez que las disposiciones transitorias de la reforma impugnada no contienen la previsión que originalmente propuso el Ejecutivo Federal, sino que por el contrario, disponen que la facultad de los Estados para establecer las contribuciones referidas entrarán en vigor el primero de enero de dos mil

<sup>25</sup> En torno a esta declaratoria de invalidez, es conveniente señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 5377/78, promovido por Gas Butep, S.A. sustentó un criterio similar al que ahora se propone, en el sentido de que una ley secundaria expedida por el Congreso de la Unión, mediante la cual se otorga facultades a las entidades federativas la facultad de gravar la venta de gasolina, no puede ir más allá de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución General. Dicho asunto dio origen a la tesis visible en la página 47, Volumen 151-156 Primera Parte, correspondiente a la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, que señala:

*“GASOLINA Y DERIVADOS DEL PETRÓLEO. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA 1978). De lo establecido en el artículo 73 constitucional, se advierte que el constituyente, al consignar en la ley fundamental del país las facultades cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, señala en forma expresa que éste tiene la de legislar en toda la República sobre hidrocarburos y, específicamente, la de establecer contribuciones especiales, entre otros renglones, sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo. En tal virtud y tomando en consideración, por una parte, que la propia Constitución Federal dispone en su artículo 124 que las facultades que no están expresamente concedidas por ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados y, por otra, que el aludido artículo 73, fracción XXIX, apartado 5o., inciso c), de la misma Carta Magna, señala expresamente como facultad del Congreso de la Unión la de establecer contribuciones especiales sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, resulta claro que tal facultad es propia y exclusiva del citado Congreso y, por lo tanto, las Legislaturas Locales no pueden legislar sobre dichos productos, pues de hacerlo invadirían la esfera de atribuciones de la autoridad federal. No es obstáculo para la conclusión anterior, la circunstancia de que el artículo 73 de la ley fundamental establezca, en la parte final de su fracción XXIX, que, tratándose de los tributos especiales que en ella se refieren, las entidades federativas participarán de un rendimiento en la proporción que la ley secundaria federal determine, toda vez que tal disposición únicamente significa la consagración constitucional del derecho de los estados integrantes de la Federación de participar en el rendimiento de los gravámenes que establezca el Congreso de la Unión sobre las materias que señala la propia fracción XXIX citada, pero no que tenga facultad para establecer los tributos respectivos, la que como ya se dijo, es propia y exclusiva del Congreso Federal. Tampoco es óbice para la conclusión a que arriba, el que el artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres, haya autorizado a los Estados para gravar las ventas de gasolina y demás derivados del petróleo con el impuesto al comercio y a la industria, porque el otorgamiento de tal facultad por parte del Congreso de la Unión a las Entidades Federativas, no puede legitimar constitucionalmente a éstas para establecer tributos sobre dichos productos, pues la Constitución Federal reserva el ejercicio exclusivo de la facultad aludida al Congreso Federal, como se ha demostrado con antelación. En las condiciones que se han dejado apuntadas, si la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el año de 1978, artículo 9o., fracción III, establece y regula un impuesto del 2% de los ingresos obtenidos en los expendios de gasolina y demás derivados del petróleo, incluyendo el gas licuado que indudablemente es un producto derivado del petróleo, es incuestionable que invade la esfera de atribuciones de la autoridad federal y, por ende, viola en perjuicio de la quejosa, los artículos 14 y 16 constitucionales.”*

ocho<sup>26</sup>, resulta claro que, contrario a lo alegado por los demandados, sí resultan violatorias de la facultad exclusiva y excluyente conferida al Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales en la materia citada, de ahí que deba declararse su invalidez.

Igualmente son infundados los demás argumentos aducidos por la Presidenta de la Cámara de Diputados para sostener la validez de los preceptos impugnados; lo anterior, si se toma en consideración que, contrario a lo alegado, la validez de la facultad otorgada a las entidades federativas para imponer contribuciones locales a la venta y consumo final de gasolina no puede encontrar válido fundamento en el sistema de coordinación fiscal, soslayando las previsiones constitucionales.

En efecto, la Cámara de Diputados al rendir su informe sostuvo que el sistema de coordinación fiscal en nuestro país derivó de un largo proceso de acuerdos entre la Federación y las entidades, de modo tal que éstas cedieron su soberanía a favor de la primera, a efecto de que pudiera establecer contribuciones en materias que, en principio, son constitucionalmente concurrentes, lo anterior, con el propósito de evitar la doble tributación, a la vez de otorgar a las entidades federativas la posibilidad de participar en los rendimientos de las contribuciones federales.

Continúa alegando dicha cámara que la redacción actual del artículo 73, fracción XIX constitucional, deriva de la evolución de los acuerdos asumidos en materia de coordinación fiscal, por lo que al disponer el aludido precepto que el Congreso de la Unión determinará la proporción en que participarán las entidades del país por concepto de contribuciones especiales, implica que dicho órgano legislativo puede, dentro de ese sistema de coordinación, delegar en favor de los Estados la facultad de imponer tributos locales en las materias que prevé el precepto constitucional de mérito.

Dicho argumento resulta infundado, pues si bien es cierto que la proporción en que las entidades federativas participarán de las contribuciones federales especiales es fijada por el Congreso de la Unión, ello no implica que pueda delegar sus facultades impositivas, sino únicamente que, los rendimientos que éstas produzcan sean repartidos entre dichas entidades.

Así, bien podría el Congreso de la Unión determinar que las entidades federativas participen en porcentaje creciente, incluso, del 100% de los rendimientos que dichas contribuciones generen, pero es un requisito básico que sean establecidas o impuestas por el legislador federal, sin que pueda delegarse su establecimiento a favor de los Estados, pues ello implicaría ceder una facultad que de forma exclusiva y excluyente prevé la Constitución en favor del Poder Legislativo Federal.

Atento a lo fundado de los argumentos esgrimidos por los promoventes, debe decretarse la invalidez de los preceptos de las Leyes del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y de Coordinación Fiscal que contienen la mencionada delegación de facultades en materia impositiva, en los términos que se acotan más adelante.

**DECIMO.** En el sexto concepto de invalidez, la parte actora alega primordialmente que los preceptos impugnados de la Ley de Coordinación Fiscal autorizan que la determinación de los coeficientes de participación se realice de forma discrecional y poco clara, en particular, porque existen dudas respecto de la contabilidad del componente población, así como de la forma en que se determina el valor de los llamados impuestos asignables.

A efecto de dar respuesta a dichos argumentos, en primer término, es necesario destacar que, contrario a lo que se sostiene, la Ley de Coordinación Fiscal no permite un margen discrecional en la fijación del componente población que sirve de base para determinar los coeficientes de participación.

Lo anterior es así, si se toma en cuenta que el referido componente, contenido entre otros, en las fórmulas previstas por los artículos 2o., 2o.-A y 4o. del citado ordenamiento, se define de la siguiente manera:

***“n<sub>i</sub> es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.”***

<sup>26</sup> El artículo Primero del decreto impugnado señala lo siguiente: “ARTICULO PRIMERO. Se REFORMAN los artículos 2o., cuarto, quinto y sexto párrafos; 2o.- A, segundo párrafo; 4o.; 5o.; 6o.; tercer y cuarto párrafos; 7o., último párrafo; 9o., quinto párrafo; 11, último párrafo; 11-A, primero y cuarto párrafos; 15, tercer párrafo; 37; 44, tercer párrafo; 46, segundo párrafo, y 49, primer párrafo; se ADICIONAN los artículos 2o.-A, último párrafo; 4o.-A; 4o.-B; 10-C; 10-D; 10-E; 27, segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos; 46, último párrafo; 50, cuarto párrafo, pasando los actuales cuarto y quinto párrafos a ser quinto y sexto párrafos respectivamente, y 51, y se DEROGAN los artículos 2o., noveno párrafo; 3o., primer y segundo párrafos, y 11-A, quinto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue...”

Por su parte, el transitorio único del referido decreto prevé lo siguiente:

“TRANSITORIO UNICO. El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2008, salvo por lo que respecta a los artículos Segundo, fracción III y Sexto del mismo, los cuales iniciarán su vigencia a los quince días siguientes a la fecha de publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.”

Como se desprende de lo anterior, el componente población no se establece en forma discrecional como lo afirma la parte actora, ni tampoco existe falta de claridad en su fijación, pues atiende a un único parámetro aplicable a todas las entidades federativas, que es establecido por un órgano constitucional con capacidad técnica para elaborar y publicar dicha información, a saber, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, cuyos datos son, conforme a lo dispuesto en el apartado B del artículo 26 de nuestra Ley Fundamental, oficiales y de uso obligatorio para la Federación, entidades, municipios y Distrito Federal.<sup>27</sup>

Ahora bien, en lo que atañe a la discrecionalidad o falta de claridad en la integración de los llamados "impuestos asignables", referidos por los accionantes, debe decirse que el argumento en estudio resulta inoperante, pues dicho concepto no se utiliza en la Ley de Coordinación Fiscal reformada para efecto de determinar los coeficientes de participación de las entidades federativas.

En efecto, hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil siete, el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal disponía que el Fondo General de Participaciones se distribuyera en los términos siguientes:

- 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tuviera cada entidad en el ejercicio de que se tratara.
- 45.17% en los términos del artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal.
- 9.66 % restante en proporción inversa a las participaciones por habitante que tuviera cada entidad en el ejercicio de que se tratara.

Por lo que se refiere al segundo punto mencionado, el artículo 3o. de la referida ley señalaba lo siguiente:

***"ARTICULO 3o. La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:***

<sup>27</sup> El artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

*"Artículo 26...*

*B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.*

*La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.*

*El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.*

*La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.*

*Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución."*

<sup>28</sup> Incluso debe hacerse notar que, conforme a la fracción VII del artículo segundo de las disposiciones transitorias de la Ley de Coordinación fiscal a que se refiere el decreto impugnado, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a más tardar a los 60 días contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, deberá notificar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la metodología a utilizar para estimar los niveles de población por entidad federativa. Dicho Instituto deberá rendir un informe trimestral a dicha Cámara, elaborado conforme a dicha metodología sobre el comportamiento y resultados obtenidos al respecto.

<sup>29</sup> Es conveniente señalar que de conformidad con el artículo 3o. de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del dieciséis de abril de dos mil ocho (que aún no entra en vigor conforme a sus disposiciones transitorias), el referido sistema tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

Por otra parte, dentro de las facultades exclusivas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el artículo 59 del citado ordenamiento dispone lo siguiente:

*"ARTICULO 59. El Instituto tendrá las siguientes facultades exclusivas:*

*I. Realizar los censos nacionales;*

*II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y*

*III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:*

*a. Índice Nacional de Precios al Consumidor, e*

*b. Índice Nacional de Precios Productor...".*

El referido censo poblacional es utilizado como indicador del subsistema nacional de información demográfica y social, de conformidad con los artículos 21 y 22 de la ley en comento, que señalan:

*"ARTICULO 21. El Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social deberá generar un conjunto de indicadores clave, que atenderán como mínimo los temas siguientes: población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, distribución de ingreso y pobreza, seguridad pública e impartición de justicia, gobierno y vivienda.*

*ARTICULO 22. El Instituto elaborará, con la colaboración de las Unidades, los indicadores a que se refiere el artículo anterior, a partir de la información básica que se obtenga de:*

*I. El censo nacional de población y vivienda, o de los esquemas alternativos que pudieran adoptarse en el futuro para sustituirlo total o parcialmente;*

*II. Un sistema integrado de encuestas nacionales de los hogares, y*

*III. Los registros administrativos que permitan obtener información en la materia."*

$$B^i$$

$$CPi = \frac{\text{-----}}{t \quad TB}$$

Donde:

CPi= Coeficiente de participación de la entidad i  
t en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB= Suma de B

i= cada entidad federativa.

$$B^i = \frac{(CP^i_{t-1}) (IA^i_{t-1})}{IA^i_{t-2}}$$

CPi= Coeficiente de participación de la entidad i en el año

t-1 inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IAi= Impuestos asignables de la entidad i en el año

t-1 inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IAi= Impuestos asignables de la entidad

t-2 i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

**Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.**

**La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.**

**En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal."**

Luego, a efecto de determinar la participación que tocaba a cada una de las entidades federativas respecto del 45.17% del total del Fondo General de Participaciones, resultaba necesario realizar las siguientes operaciones:

1. Obtener el producto del coeficiente de participación de la entidad respectiva el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectuaba el cálculo, multiplicado por los impuestos asignables de la referida entidad en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectuaba el cálculo.
2. Dividir el resultado obtenido entre los impuestos asignables de la entidad respectiva en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectuaba el cálculo.
3. El resultado anterior debía calcularse para cada entidad federativa.
4. Una vez hecho lo anterior, el resultado de realizar las operaciones precisadas en los incisos a) y b), se dividía entre el resultado +e la operación señalada en el inciso c), lo que daba como resultado el coeficiente de participación de la entidad federativa respecto del Fondo General de Participaciones.

En relación con lo anterior, es importante destacar que el concepto de "impuestos asignables" utilizado para calcular la fórmula de participación, se encontraba contenido en el artículo 3o. de la Ley de Coordinación, que disponía, en la parte relativa:

**"...Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y automóviles nuevos."**

No obstante, la inoperancia del concepto de invalidez en cuanto a la afirmada falta de determinación de los "impuestos asignables", dimana del hecho de que, por virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la

Federación del veintiuno de diciembre de dos mil siete, dicho parámetro ya no se utiliza para calcular el coeficiente de participaciones de la entidad federativa correspondiente en el Fondo General de Participaciones, sino que ahora se atiende a cuestiones relacionadas con el producto interno bruto, el componente población y la eficiencia en la recaudación, como se advierte del artículo 2o. del citado ordenamiento, que en su texto vigente señala, en la parte relativa, lo siguiente:

**“ARTICULO 2o...**

**El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:**

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

C1<sub>i,t</sub>, C2<sub>i,t</sub>, y C3<sub>i,t</sub> son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

P<sub>i,t</sub> es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t.

P<sub>i, 07</sub> es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

ΔFGP<sub>07,t</sub> es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.

PIB<sub>i,t-1</sub> es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

PIB<sub>i,t-2</sub> es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

IE<sub>i,t</sub> es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

ΔIE<sub>i,t</sub> es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i, referidos en la variable anterior.

n<sub>i</sub> es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

$$\sum_i$$

es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue...”

Lo anterior se confirma del análisis de la iniciativa remitida por el Ejecutivo Federal que dio origen a la reforma en comento, la cual señala, en la parte que interesa, lo siguiente:

**“...La distribución actual del Fondo General de Participaciones se realiza en función de la población (45.17%); del cambio en la recaudación de impuestos asignables (45.17%), los cuales reflejan parte del consumo en las entidades federativas y que actualmente son los impuestos especial sobre producción y servicios, sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos y del inverso del cambio en los primeros dos factores para neutralizar los avances en los mismos (9.66%). La problemática fundamental de la fórmula actual es que los dos primeros componentes son resarcitorios y el tercero es redistributivo por lo que no provee de incentivos claros a las entidades para aumentar la actividad económica y, por lo tanto, la recaudación. Adicionalmente, el segundo componente incorpora elementos de recaudación local que están bajo el control de las entidades y elementos de recaudación federal que no lo están, por lo que no todos los elementos de dicho componente otorgan un incentivo claro a las entidades de realizar acciones que les permitan obtener mayores participaciones. En síntesis, la actual fórmula de participaciones se encuentra desvirtuada, ya que no existe ninguna relación entre las participaciones per cápita y las variables utilizadas en ella, o con alguna otra característica de las entidades.**

**En virtud de lo anterior, se propone redefinir los tres componentes de distribución del Fondo General de Participaciones, a fin de eliminar el componente redistributivo que neutraliza el mejor desempeño tributario y de actividad económica y hacer que las participaciones per cápita tengan una relación más estrecha con la actividad económica de las entidades federativas y otorguen verdaderos incentivos para la recaudación.**

**La presente Iniciativa propone fijar el monto nominal de las participaciones recibidas por entidad en el año 2007 y distribuir los incrementos en el fondo correspondiente, derivados de una mayor Recaudación Federal Participable, en función de los aumentos en la actividad económica, medida a través del crecimiento del Producto Interno Bruto de las entidades federativas (60%), de los incrementos en la recaudación local (30%) y del nivel de recaudación local (10%).**

**El objetivo original del segundo componente, que depende del incremento en impuestos asignables, fue medir la actividad económica a efecto de resarcir a las entidades que más habían cedido en potestades tributarias. Es decir, suspender un impuesto de 4% a las ventas finales de una entidad con poca actividad económica significaba menos que suspender el mismo impuesto de una entidad con una economía más grande. La sustitución del crecimiento en los impuestos asignables por el crecimiento del Producto Interno Bruto de las entidades federativas otorga numerosas ventajas, entre las que destacan:**

**La consideración de los impuestos asignables fue introducida en la fórmula de distribución de las participaciones ante la ausencia de un indicador que reflejara la actividad económica de las entidades federativas.**

**El cálculo del Producto Interno Bruto de las entidades federativas constituye un gran avance en la medición de la actividad económica de las mismas, por lo que su utilización permitirá contar con una variable más agregada y no un sustituto imperfecto como en el caso de los impuestos asignables.**

**La información oficial del Producto Interno Bruto se publica anualmente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el cual es un órgano técnico en la materia e imparcial, lo cual brinda certeza y mayor transparencia en la realización de los cálculos.**

**La fórmula actual de distribución de participaciones federales, al utilizar los impuestos asignables, premia sólo el crecimiento en el consumo de los bienes gravados por el impuesto especial sobre producción y servicios (bebidas alcohólicas, tabacos labrados, cerveza, gasolinas y diesel, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables), los cuales se caracterizan por estar asociados a externalidades negativas.**

***La ventaja de utilizar el crecimiento en el Producto Interno Bruto como variable de distribución es que cualquier estrategia de crecimiento de las entidades federativas, elegida de acuerdo a las preferencias locales, redundará en mayores participaciones per cápita, independientemente de la composición de consumo o inversión que genere.***

***Con el avance del tiempo se ha ido desvirtuando el peso específico que cada producto tiene en la fórmula actual. Hoy el peso que se les da a los tabacos, la cerveza y las bebidas alcohólicas es mayor al que tenían diez años atrás, situación que va en contra de la verdadera participación de estos bienes en las canastas de consumo de los individuos. Al utilizar el Producto Interno Bruto de las entidades federativas, se elimina este problema al ser una variable que mide toda la producción de la entidad independientemente de cuál sea la composición de la misma y sus cambios en el tiempo.***

***El Producto Interno Bruto de las entidades federativas es una variable más estable que los actuales impuestos asignables y simplifica notoriamente el cálculo de las participaciones...***

Finalmente, los accionantes afirman que debe declararse la invalidez de los preceptos impugnados antes señalados, en virtud de que la nueva fórmula prevista para determinar los coeficientes de participación de las entidades federativas, origina que la distribución de los recursos se realice de manera distinta a como se hacía con la fórmula anterior, de modo tal que, de acuerdo con las estimaciones que refiere en su anexo III de la demanda, existen más entidades que verían reducidas sus participaciones de las que las verían incrementadas.

En relación con ese tema, es preciso recordar que el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, establece que corresponde al Congreso de la Unión fijar la proporción en que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales relacionadas con energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

En concordancia con lo anterior, del análisis de la exposición de motivos que dio origen a las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de diciembre de dos mil siete, se desprende que el legislador ordinario pretendió modificar los parámetros conforme a los cuales se realizaba la distribución de los recursos federales participables, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

***“...Premisas de la Iniciativa***

***México requiere avanzar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de contar con una política fiscal moderna y responsable que además de preservar el equilibrio de las finanzas públicas federales, dote de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales a fin de que cuenten con instrumentos fiscales flexibles que les permitan incrementar sus ingresos propios y satisfacer sus necesidades de gasto.***

***La presente Iniciativa, más que replantear el pacto fiscal en su totalidad, recoge los principales planteamientos de la Convención Nacional Hacendaria celebrada en el año 2004, los diversos planteamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), los planteamientos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal realizados a través de los funcionarios fiscales, y aquéllos derivados del constante e intenso diálogo entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, a fin de adecuar nuestro federalismo hacendario a las nuevas realidades nacionales.***

***En ese sentido, las propuestas para fortalecer nuestro federalismo fiscal tienen dos ejes torales:***

***Expandir las facultades tributarias de las entidades federativas y otorgar mayores incentivos para utilizarlas. Lo anterior sin mermar las finanzas públicas federales, al tiempo que se evite una proliferación de impuestos locales.***

***Simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias, tanto para las participaciones como para las aportaciones federales, incluso las correspondientes al sector educativo. Esto bajo la premisa de que no se disminuiría el valor nominal de las transferencias actuales para ninguna entidad. Modificación de las fórmulas y esquemas de distribución de las participaciones y aportaciones federales.***

**Las actuales fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales son complejas y contienen elementos que han llevado a que las transferencias per cápita tengan una estructura ajena a los planteamientos federalistas originales. En alguna medida, el problema ha sido que el mismo fondo busca ser resarcitorio y redistributivo a la vez, lo cual es imposible.**

**Las participaciones per cápita se han mantenido prácticamente igual en los últimos ocho años, lo cual implica que no existen incentivos adecuados que fomenten la recaudación ni a la actividad económica. Por su parte, las aportaciones federales han perdido su carácter redistributivo y no han contribuido en la medida esperada a mejorar la provisión de los servicios públicos.**

**La presente Iniciativa propone rescatar el espíritu original de fomento a la actividad económica y estímulo a la recaudación que deben tener las participaciones federales; así como fortalecer el componente solidario y redistributivo del pacto federal a través de las aportaciones.**

**La premisa fundamental del nuevo esquema de participaciones y aportaciones que se plantea es que ninguna entidad federativa pierda recursos en ninguno de los fondos. Es decir, todas las entidades federativas recibirán cuando menos el valor nominal de las transferencias del año 2007 y las nuevas fórmulas de distribución de cada uno de los fondos sólo aplicarán a las cantidades que excedan el citado valor nominal.**

...

#### **Participaciones federales**

**Siguiendo la premisa de que las nuevas fórmulas se aplican sólo al incremento de los fondos, la Iniciativa propone cambios a las fórmulas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, así como la creación de un nuevo Fondo de Fiscalización integrado por los recursos que se destinan para la coordinación de derechos y los de la Reserva de Contingencia. De esta forma, con las nuevas fórmulas, todas las entidades tendrían incrementos en cada uno de los fondos.**

**La distribución actual del Fondo General de Participaciones se realiza en función de la población (45.17%); del cambio en la recaudación de impuestos asignables (45.17%), los cuales reflejan parte del consumo en las entidades federativas y que actualmente son los impuestos especial sobre producción y servicios, sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos y del inverso del cambio en los primeros dos factores para neutralizar los avances en los mismos (9.66%). La problemática fundamental de la fórmula actual es que los dos primeros componentes son resarcitorios y el tercero es redistributivo por lo que no provee de incentivos claros a las entidades para aumentar la actividad económica y, por lo tanto, la recaudación. Adicionalmente, el segundo componente incorpora elementos de recaudación local que están bajo el control de las entidades y elementos de recaudación federal que no lo están, por lo que no todos los elementos de dicho componente otorgan un incentivo claro a las entidades de realizar acciones que les permitan obtener mayores participaciones. En síntesis, la actual fórmula de participaciones se encuentra desvirtuada, ya que no existe ninguna relación entre las participaciones per cápita y las variables utilizadas en ella, o con alguna otra característica de las entidades.**

**En virtud de lo anterior, se propone redefinir los tres componentes de distribución del Fondo General de Participaciones, a fin de eliminar el componente redistributivo que neutraliza el mejor desempeño tributario y de actividad económica y hacer que las participaciones per cápita tengan una relación más estrecha con la actividad económica de las entidades federativas y otorguen verdaderos incentivos para la recaudación.**

**La presente Iniciativa propone fijar el monto nominal de las participaciones recibidas por entidad en el año 2007 y distribuir los incrementos en el fondo correspondiente, derivados de una mayor Recaudación Federal Participable, en función de los aumentos en la actividad económica, medida a través del crecimiento del Producto Interno Bruto de las entidades federativas (60%), de los incrementos en la recaudación local (30%) y del nivel de recaudación local (10%).**

**El objetivo original del segundo componente, que depende del incremento en impuestos asignables, fue medir la actividad económica a efecto de resarcir a las entidades que más habían cedido en potestades tributarias. Es decir, suspender un impuesto de 4% a las ventas finales de una entidad con poca actividad económica significaba menos que suspender el mismo impuesto de una entidad con una economía más grande. La sustitución del crecimiento en los impuestos asignables por el crecimiento del Producto Interno Bruto de las entidades federativas otorga numerosas ventajas, entre las que destacan:**

**La consideración de los impuestos asignables fue introducida en la fórmula de distribución de las participaciones ante la ausencia de un indicador que reflejara la actividad económica de las entidades federativas.**

**El cálculo del Producto Interno Bruto de las entidades federativas constituye un gran avance en la medición de la actividad económica de las mismas, por lo que su utilización permitirá contar con una variable más agregada y no un sustituto imperfecto como en el caso de los impuestos asignables.**

**La información oficial del Producto Interno Bruto se publica anualmente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el cual es un órgano técnico en la materia e imparcial, lo cual brinda certeza y mayor transparencia en la realización de los cálculos.**

**La fórmula actual de distribución de participaciones federales, al utilizar los impuestos asignables, premia sólo el crecimiento en el consumo de los bienes gravados por el impuesto especial sobre producción y servicios (bebidas alcohólicas, tabacos labrados, cerveza, gasolinas y diesel, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables), los cuales se caracterizan por estar asociados a externalidades negativas.**

**La ventaja de utilizar el crecimiento en el Producto Interno Bruto como variable de distribución es que cualquier estrategia de crecimiento de las entidades federativas, elegida de acuerdo a las preferencias locales, redundará en mayores participaciones per cápita, independientemente de la composición de consumo o inversión que genere.**

**Con el avance del tiempo se ha ido desvirtuando el peso específico que cada producto tiene en la fórmula actual. Hoy el peso que se les da a los tabacos, la cerveza y las bebidas alcohólicas es mayor al que tenían diez años atrás, situación que va en contra de la verdadera participación de estos bienes en las canastas de consumo de los individuos. Al utilizar el Producto Interno Bruto de las entidades federativas, se elimina este problema al ser una variable que mide toda la producción de la entidad independientemente de cuál sea la composición de la misma y sus cambios en el tiempo.**

**El Producto Interno Bruto de las entidades federativas es una variable más estable que los actuales impuestos asignables y simplifica notoriamente el cálculo de las participaciones.**

**La incorporación de la recaudación de las entidades federativas implica un incentivo importante para mejorar las haciendas locales. La incorporación del cambio y del nivel de la recaudación de las entidades federativas permite premiar por un lado a aquéllas que ya han realizado esfuerzos para incrementar su recaudación y que, por lo tanto, es más difícil aumentarla, así como a las entidades cuyo potencial de incrementar su recaudación es mayor..."**

Como se advierte de la exposición de motivos, la reforma tuvo por objeto fundamental modificar los parámetros conforme a los cuales se distribuyen las participaciones federales, de modo que la nueva fórmula para distribuir el Fondo General de Participaciones quedó redactada en los términos precisados en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que en la parte relativa señala:

**"El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:**

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$C1_{i,t}$ ,  $C2_{i,t}$ , y  $C3_{i,t}$  son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$  en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$P_{i,07}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año  $t$ .

$PIB_{i,t-1}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .

$PIB_{i,t-2}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .

$IE_{i,t}$  es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad  $i$  en el año  $t$  contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$  es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad  $i$ , referidos en la variable anterior.

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .

$\sum_i$  es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.”

Del análisis de los componentes de la nueva fórmula -antes mencionada- se desprenden las siguientes conclusiones:

a) La participación de cada entidad federativa para los ejercicios subsecuentes a dos mil siete, será igual a la que obtuvieron en el referido ejercicio, más la diferencia que le corresponda (conforme a una nueva fórmula que más adelante se detalla), si es que existe algún crecimiento en la recaudación federal participable entre la obtenida en dos mil siete y los ejercicios subsecuentes<sup>30</sup>. En caso de que la recaudación federal participable sea inferior a la obtenida en el ejercicio de dos mil siete, no se aplicará la fórmula mencionada, sino que la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo General de Participaciones en dos mil siete, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

b) En caso de existir crecimiento en la recaudación federal participable respecto de la obtenida en el ejercicio de dos mil siete, en términos del nuevo esquema contenido en la Ley de Coordinación Fiscal, el incremento relativo se distribuirá entre las entidades federativas en función de lo siguiente:

<sup>30</sup> Lo anterior se desprende de la primera parte de la fórmula a que se refiere el precepto citado, donde se precisa que:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

Donde,

$P_{i,t}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$P_{i,07}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año  $t$ .

- i) El sesenta por ciento se obtendrá en función del componente población y la diferencia en el incremento del producto interno bruto de cada entidad federativa.
- ii) El treinta por ciento se obtendrá en función de la eficiencia en la recaudación de los impuestos y derechos locales de cada entidad federativa en un periodo de tres años.
- iii) El diez por ciento restante se obtendrá en función de la recaudación de impuestos y derechos locales en la última cuenta pública oficial.

Las proporciones antes mencionadas pueden explicarse de la siguiente manera:

a) Por lo que se refiere al sesenta por ciento del monto que corresponde a cada entidad federativa respecto del incremento en la recaudación federal participable, la fórmula contenida en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

Donde,

PIBi,t-1 es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

PIBi,t-2 es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

ni es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

$$\sum_i$$

es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

De acuerdo con la fórmula referida, resulta necesario dividir el producto interno bruto de una entidad federativa en el último año (en términos de la información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto de Estadística, Geografía e Informática para dicha entidad), entre el producto interno bruto de la referida entidad en el año inmediato anterior. El cociente de la referida división mostrará la eficiencia en el crecimiento del producto interno bruto, pues si éste es mayor en un ejercicio respecto del anterior, el cociente será un número superior a uno, de lo contrario, si el nivel de eficiencia hubiere decrecido entre dichos ejercicios, el cociente será menor a uno.

Una vez obtenido el cociente referido, deberá multiplicarse por el componente poblacional, entendido como la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto de Estadística, Geografía e Informática para la entidad federativa de que se trate.

El resultado anterior que corresponda a cada entidad federativa, deberá dividirse entre la sumatoria de la que hubiere correspondido a la totalidad de las entidades federativas, con lo cual se obtendrá el factor que, como se expuso con antelación, constituirá el sesenta por ciento que corresponda a cada entidad federativa respecto del incremento en la recaudación federal participable.

b) Por lo que se refiere al treinta por ciento del monto que corresponde a cada entidad federativa respecto del incremento en la recaudación federal participable, la fórmula contenida en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone:

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

Donde,

$\Delta IE_{i,t}$  es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i, referidos en la variable anterior.

ni es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

$$\sum_i$$

es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

De acuerdo con esta fórmula, resulta necesario establecer en primer término un promedio de los últimos tres años de la recaudación de impuestos y derechos locales de cada entidad federativa. La cantidad debe ser multiplicada por el componente poblacional, entendido como la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto de Estadística, Geografía e Informática para la entidad federativa de que se trate.

El resultado anterior que corresponda a cada entidad federativa, deberá dividirse entre la sumatoria de la que hubiere correspondido a la totalidad de las entidades federativas, con lo cual se obtendrá el factor que, como se expuso con antelación, constituirá el treinta por ciento que corresponda a cada entidad federativa respecto del incremento en la recaudación federal participable.

c) Por lo que se refiere al diez por ciento del monto que corresponde a cada entidad federativa respecto del incremento en la recaudación federal participable, la fórmula contenida en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone:

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1}n_i}{\sum_i IE_{i,t-1}n_i}$$

Donde,

IE<sub>i,t</sub> es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad *i* en el año *t* contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

*n<sub>i</sub>* es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad *i*.

$\sum_i$

es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Con base en lo anterior, debe determinarse primeramente cuál fue la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad de que se trate contenida en la última cuenta pública oficial. Dicha cantidad debe ser multiplicada por el componente poblacional, entendido como la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto de Estadística, Geografía e Informática para la entidad federativa de que se trate.

El resultado anterior que corresponda a cada entidad federativa, deberá dividirse entre la sumatoria de la que hubiere correspondido a la totalidad de las entidades federativas, con lo cual se obtendrá el factor que, como se expuso con antelación, constituirá el diez por ciento que corresponda a cada entidad federativa respecto del incremento en la recaudación federal participable.

Como se desprende, la nueva fórmula implantada por el legislador ordinario respecto de la distribución del Fondo General de Participaciones atiende a parámetros que son aplicables a todas las entidades federativas, de modo tal que los incrementos o decrementos que correspondan a cada una variarán en función del crecimiento del producto interno bruto, su nivel de población, así como de la eficiencia de recaudación de impuestos y derechos locales.

En este sentido, resulta claro que al establecerse en la Ley de Coordinación Fiscal una serie de parámetros que dan origen a la proporción conforme a la cual se distribuyen los rendimientos de ingresos federales participables para cada entidad federativa, se da cumplimiento a lo preceptuado en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Ahora bien, la parte actora aduce que el mecanismo referido en líneas precedentes genera una desproporcionalidad en el reparto; sin embargo, dicho argumento resulta inatendible, pues la supuesta falta de proporcionalidad que alega deriva de comparar dos sistemas distintos, esto es, el que regía básicamente al tenor del componente población y los impuestos asignables (sistema anterior<sup>31</sup>), respecto del que incorpora como parámetros el crecimiento del producto interno bruto, así como la eficiencia en la recaudación local

<sup>31</sup> En líneas precedentes se señaló que el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta antes de la reforma impugnada, precisaba que el Fondo General de Participaciones se distribuiría conforme a lo siguiente:

I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

II. El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultando de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

(sistema actual<sup>32</sup>), pero en ningún momento señala por qué, a su juicio, bajo el sistema vigente se genera una desproporcionalidad en la distribución de los recursos, esto es, no se cuestionan en sí mismos los parámetros utilizados para determinar la proporción constitucional, ni se realiza una comparación entre lo que recibe cada entidad federativa conforme al esquema de participación.

A mayor abundamiento, resulta importante destacar que las proyecciones que adjuntó la parte actora a su escrito de demanda como anexo III, no son sino simplemente una estimación, pues no es posible determinar, conforme al nuevo esquema de distribución, cuál será el incremento del producto interno bruto de cada entidad federativa, ni el alza en la eficiencia de la recaudación local; cuestiones éstas que constituyen en realidad incentivos para cada entidad federativa, a efecto de incrementar su coeficiente de participación, motivo por el cual, las referidas proyecciones que adjuntó la promovente a su escrito inicial resultan inatendibles, aunado a que solamente son ilustrativas en cuanto a los posibles cambios en la recaudación federal participable que recibirán las entidades federativas, pero no son demostrativas de que, en sí mismos, los nuevos componentes de esa distribución sean contrarios a la proporción constitucional en la participación de tales ingresos federales.

Se expone tal aseveración porque el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal garantiza que las entidades federativas recibirán participaciones (en vía de rendimientos por impuestos federales especiales), mediante una proporción que fijará el Congreso de la Unión, de modo que para que sea analizable el argumento de inconstitucionalidad del esquema que fija esa proporción, debe hacerse depender en sí mismo de sus componentes, mas no de su contraste con fórmulas vigentes en el pasado, en vigor en otros países o hipotéticas, de ahí que el simple hecho de que haya variado la recaudación federal participable no implica, *prima facie*, la inconstitucionalidad del nuevo esquema, ya que existe una proporción establecida por el Poder Legislativo que es aplicable uniformemente a todas las entidades federativas.

Por todo lo expuesto, deviene infundado el concepto de invalidez analizado en el presente considerando.

<sup>32</sup> Con motivo de la reforma impugnada, el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que el Fondo General de Participaciones se distribuirá de la siguiente manera:

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

con

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

C1<sub>i,t</sub>, C2<sub>i,t</sub>, y C3<sub>i,t</sub> son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

P<sub>i,t</sub> es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t.

P<sub>i,07</sub> es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

ΔFGP<sub>07,t</sub> es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.

PIB<sub>i,t-1</sub> es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

PIB<sub>i,t-2</sub> es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

IE<sub>i,t</sub> es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

ΔIE<sub>i,t</sub> es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i, referidos en la variable anterior.

n<sub>i</sub> es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i.

$$\sum_i$$

es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

**DECIMO PRIMERO.** En cuanto a los efectos de la presente resolución, debe tomarse en cuenta que los artículos 41 y 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, prevén:

**“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:**

**I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;**

**II. Los preceptos que la fundamenten;**

**III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;**

**IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;**

**V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; y**

**VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación;**

**...”**

**“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha en que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”**

Del enlace de las disposiciones transcritas se desprende la obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fijar los efectos y alcances de la sentencia, el plazo para su cumplimiento y que aquéllas surtirán efectos a partir de la fecha que determine este Alto Tribunal, pero no tendrán efectos retroactivos.

Bajo ese enfoque, la declaratoria de invalidez de los artículos 4o.-A, último párrafo, 10-C, fracción VIII, de la Ley de Coordinación Fiscal y 2o.-A, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios<sup>33</sup>, debe hacerse extensiva:

1) Al artículo 10-D, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal, exclusivamente en la porción normativa de su primer párrafo que señala **“Salvo que se trate de gasolina y diesel”**, así como por lo que se refiere a la totalidad del párrafo segundo de la citada fracción.<sup>34</sup>

**“II...**

**Tratándose de gasolina y diesel se considerará que la venta final se lleva a cabo en el territorio de una entidad cuando en el mismo se realice la entrega al consumidor final, con independencia del domicilio fiscal del contribuyente o del consumidor.”**

<sup>33</sup> Derivado de la declaratoria de invalidez, la lectura del último precepto en comento quedaría de la siguiente manera:

**“ARTICULO 2o.-A.- Las personas que enajenen gasolina o diesel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:**

**I...**

**II. Sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior, se aplicarán las cuotas siguientes a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel:**

**a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.**

**b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.**

**c) Diesel 29.88 centavos por litro.**

**Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados, que realicen la venta de los combustibles al público en general, trasladarán un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción, pero en ningún caso lo harán en forma expresa y por separado. El traslado del impuesto a quien adquiera gasolina o diesel se deberá incluir en el precio correspondiente.**

**Las cuotas a que se refiere este artículo no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.**

**Para los efectos anteriores, se considerarán estaciones de servicio todos aquellos establecimientos en que se realice la venta al público en general de gasolina y diesel.**

**[párrafo declarado inválido]**

**Los recursos que se recauden en términos de esta fracción, se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal...”**

<sup>34</sup> Derivado de la declaratoria de invalidez, la lectura del precepto de mérito quedaría en los siguientes términos:

**“ARTICULO 10-D.- Para los efectos de lo previsto en el artículo 10-C de esta Ley, se estará a lo siguiente:**

**I. Serán aplicables las definiciones establecidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.**

**II. [porción normativa declarada inválida] se considerará que la venta o consumo final de los bienes se efectúa en el territorio de una entidad cuando en el mismo se realice la entrega de los mismos por parte del productor, envasador, distribuidor o importador, según sea el caso, para su posterior venta al público en general o consumo.**

**[segundo párrafo declarado inválido].”**

2) Al artículo 27, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en la porción normativa que señala: "...**Se exceptúan de lo anterior los impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes objeto del impuesto previsto en esta Ley, que en términos de lo establecido en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**"<sup>35</sup>; lo anterior, si se toma en consideración que la validez de dicha porción normativa depende de la fracción VIII del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, cuya invalidez ha sido declarada.

Dicha declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir del día en que se notifique al Congreso de la Unión la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7o., párrafos sexto y séptimo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 2o.-A, salvo el penúltimo párrafo de su fracción II, 2o.-B, 7o., párrafo quinto, y 8o., fracción I, inciso a), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y Sexto Transitorio del Decreto publicado el veintiuno de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 4o.-A, último párrafo, 10-C, fracción VIII, y 10-D, fracción II, en la porción normativa indicada al final de esta ejecutoria, de la Ley de Coordinación Fiscal, 2o.-A, fracción II, sólo en el penúltimo párrafo, y 27, fracción I, segunda o última parte, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, contenidos en el Decreto publicado el veintiuno de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

**NOTIFIQUESE;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos se aprobaron los Resolutivos Primero; Segundo, excepto por lo que atañe al sobreseimiento respecto de los artículos 2o.-A, fracción I y 2o.-B, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Tercero, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez de los artículos 2o.-A, fracción II, salvo su penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y 4o.-A, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal; y Cuarto; por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se resolvió reconocer la validez de los artículos 2o.-A, fracción I, y 2o.-B, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y declarar la invalidez del artículo 4o.-A, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández votaron en favor del proyecto de sobreseer respecto de los artículos 2o.-A, fracción I, y 2o.-B, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de declarar la validez del artículo 4o.-A, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, y el primero de los mencionados reservó su derecho para formular voto particular, al que se adhirió el segundo; por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó el Resolutivo Tercero en cuanto a reconocer la validez del artículo 2o.-A, fracción II, salvo su penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra, por estimar que vulnera el principio de legalidad tributaria, y reservó su derecho para formular voto particular; y el señor Ministro Góngora Pimentel reservó su derecho para formular voto concurrente.

Firman el Presidente, Ponente y el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente: Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- Ponente: Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **J. Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de doce de mayo último dictada en la acción de inconstitucionalidad 29/2008 promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Se certifica para publicarla íntegramente en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.- México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de dos mil ocho.- Rúbrica.

<sup>35</sup> Derivado de la declaratoria de invalidez, la lectura del precepto de mérito quedaría en los siguientes términos:

"ARTICULO 27. Los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:  
I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta Ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto. [porción normativa declarada inválida]."