

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: *“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS¹”*, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo en revisión 781/2015 en la cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**AMPARO EN REVISIÓN 781/2015.
QUEJOSA Y RECURRENTE: *****.**

**Vo. Bo.
Señora Ministra**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO: ALMA DELIA VIRTO AGUILAR Y ADRIÁN
GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.**

CONSIDERANDO:

1. **CUARTO. Fijación de la litis.** La materia de este recurso consistirá en el estudio de los conceptos de violación formulados por la quejosa en contra del artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por virtud de la reasunción de jurisdicción en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, ya que el Juez de Distrito no los estudió porque decretó

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

el sobreseimiento, el cual fue levantado por el Tribunal Colegiado de Circuito.

2. **QUINTO. Análisis de los conceptos de violación.** A continuación se estudian los argumentos formulados por la quejosa disconforme en lo atinente a los planteamientos de constitucionalidad que concierne a este asunto.
3. La quejosa sostuvo en esencia que el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado transgredía el principio de equidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, debido a que otorgaba un trato diferente a sujetos que se encontraban en igualdad de circunstancias frente a la Ley. Esto por los siguientes motivos:
4. Adujo que a partir de la reforma al artículo combatido —publicada el once de diciembre de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación— su actividad laboral (transporte público terrestre en carreteras federales) se encontraba gravada con el impuesto al valor agregado.
5. Señaló que el numeral impugnado, al disponer que únicamente estarían exentos del pago del impuesto al valor agregado quienes prestaran el servicio de transporte público en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, otorgaba un trato diferente a sujetos que se encontraban en igualdad de circunstancias frente a la Ley.
6. Dijo que su actividad (transporte público terrestre en carreteras federales) se encontraba en una situación análoga a la descrita en el precepto impugnado, ya que prestaba el servicio de transporte

público de personas. Agregó que el legislador no justificó la excepción de pagar el impuesto al valor agregado, a quienes prestaran el servicio en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.

7. Consideró que todos los contribuyentes que se dedicaban al transporte público terrestre de personas deberían de gozar de los mismos beneficios fiscales, que los contemplados en el artículo controvertido, es decir, de la exención de pagar el impuesto al valor agregado.
8. Refirió que el transporte público terrestre constituía un servicio elemental que apoyaba a las personas de escasos recursos económicos, ya que los particulares tenían la necesidad de trasladarse de una localidad hacia otra, independientemente de que hubiera sido o no dentro de zonas urbanas, suburbanas o metropolitanas.
9. Para dar respuesta a lo anterior, en principio, debe decirse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada que atento a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo.
10. Para cumplir con tal objetivo el legislador cuenta con amplia libertad de configuración en materia fiscal para determinar cómo y en qué forma se debe contribuir para los gastos públicos, esto es tiene libertad para seleccionar el objeto del tributo y crear

categorías de contribuyentes, siempre que satisfaga los requisitos previstos en el mencionado artículo constitucional.

11. Ilustra a lo anterior, la siguiente tesis:

“SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES. *El texto constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política -amplio, mas no ilimitado-, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales.”²*

² Registro digital 170585. Jurisprudencia 1a./J.159/2007, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 111.

12. Por otra parte, el contenido y alcance del principio constitucional de equidad tributaria (que contiene en el ámbito específico impositivo el derecho de igualdad) consagrado por el artículo 31, fracción IV, de nuestra Ley Fundamental, ha sido acotado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisando que, en esencia, dicho principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa.
13. Además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.
14. Lo anterior, se desprende de las tesis jurisprudenciales de rubro y texto:

“EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad

jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.”³

“IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma

³ Registro 198403. Jurisprudencia P./J. 41/97, del Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, página 43.

jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.”⁴

15. Sentado lo anterior, conviene precisar que artículo controvertido 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece lo siguiente:

“Artículo 15. No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

(...)

(Reformada, D.O.F. 11 de diciembre de 2013)

V. El transporte público terrestre de personas que se preste exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.

(...).”

16. El precepto antes transcrito prevé que el impuesto al valor agregado no se pagará por la prestación de los servicios de transporte público terrestre de personas que se preste

⁴ Registro 192290. Jurisprudencia P./J. 24/2000, del Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Marzo de 2000, página 35.

exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.

17. A fin de determinar si es razonable y justificada la diferenciación que realizó el legislador para excluir del impuesto al valor agregado el transporte público de personas únicamente al que se preste en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas es necesario acudir al proceso legislativo que dio origen a dicha norma.

Cámara de Diputados

*“México, D.F. jueves 17 de octubre 2013.
Gaceta Parlamentaria No. 3887-IX*

(...)

c) Limitar la exención en materia de transporte público terrestre de personas, únicamente al servicio de transporte prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.

Señala la Iniciativa sujeta a dictamen que actualmente la Ley del Impuesto al Valor Agregado exenta del pago de este impuesto a la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas; ello abarca a los servicios de autotransporte terrestre de pasajeros foráneo, urbano y suburbano.

En ese sentido, con objeto de ampliar la base del IVA, el Ejecutivo Federal propone eliminar la exención al servicio de transporte público foráneo de pasajeros.

Al respecto, manifiesta que el transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, debe permanecer exento en todas sus modalidades, incluyendo al servicio ferroviario, habida cuenta de que éste, a diferencia del foráneo, es utilizado para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas y tiene un efecto particularmente elevado en el presupuesto de los hogares de menores ingresos.

Así, se indica que manteniendo la exención sólo al servicio de transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, se logra ampliar la base gravable del IVA, al

tiempo que se protege a los hogares de menores ingresos, ya que muestra de la importancia del transporte público terrestre de pasajeros urbano y suburbano es que en promedio el 87% del gasto corriente en transporte corresponde a esta modalidad. Además, se observa que la proporción del gasto corriente monetario en transporte público terrestre urbano y suburbano, respecto del gasto corriente total, es 90% mayor para el 30% de los hogares con menores ingresos respecto de la proporción que significa para el 30% de los hogares de mayores ingresos.

Se argumenta que lo anterior, se debe a que la movilidad de los hogares de mayores ingresos se da, principalmente, a través del automóvil. Así lo demuestra el hecho de que del total del gasto corriente monetario en la adquisición de automóviles y camionetas, así como en rubros relacionados al uso del automóvil como son gasolina, reparaciones, refacciones, llantas y seguros de daños para automóviles, el 75% es realizado por el 30% de los hogares más ricos, mientras que sólo el 5% es realizado por los hogares de los primeros tres deciles.

Bajo ese contexto, en la Iniciativa sujeta a dictamen se propone precisar que únicamente se mantendrá exento del pago del IVA el transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.

(...)

Exenciones.

Tercera. *En relación con las propuestas del Ejecutivo Federal de eliminar diversas exenciones, la Comisión Dictaminadora manifiesta lo siguiente, en relación con cada una de las propuestas:*

(...)

Limitar la exención en materia de transporte público terrestre de personas, únicamente al servicio de transporte prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.

Esta Comisión está de acuerdo con el Ejecutivo Federal en mantener la exención únicamente al transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, en todas sus modalidades, incluyendo al servicio ferroviario, ya que a diferencia del foráneo, es utilizado para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas y tiene un efecto particularmente elevado en el presupuesto de los hogares de menores ingresos.

(...)"

Cámara de Senadores

México, D.F. martes 29 de octubre de 2013.

Gaceta No. 41

(...)

SEGUNDA. *Las Comisiones Unidas que dictaminan manifiestan su conformidad con la propuesta de eliminar la exención al transporte público terrestre de personas foráneo y mantenerla únicamente para el prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, en todas sus modalidades, incluyendo al servicio ferroviario, ya que están de acuerdo en que éste, a diferencia del foráneo, es utilizado para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas y por lo mismo es importante mantenerlo exento a fin de no afectar el presupuesto de los hogares de menores ingresos.*

(...)"

18. Del análisis de la exposición de motivos, así como de los dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se advierte que los motivos por los cuales se decidió gravar al transporte público de personas foráneo y no al que se presta en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas fueron los siguientes:
- Ampliar la base del impuesto al valor agregado eliminando ciertos regímenes especiales.
 - El transporte en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas es utilizado para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas.
 - Es importante mantenerlo exento a fin de no afectar el presupuesto de los hogares de menores ingresos.
19. Esta Sala advierte que en el proceso legislativo en estudio, se encuentran circunstancias objetivas y razonables que justifican

otorgar la exención del impuesto al valor agregado al transporte público de personas que se presta en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, a diferencia del que se presta de forma foránea, pues la reforma buscó proteger a un grupo de personas que utilizan el transporte público de forma ordinaria para trasladarse a los centros de trabajo o escuelas, por lo que la diferenciación no resulta contraria a la garantía de equidad tributaria.

20. Asimismo, el legislador explicó que el fin que buscaba con el mantenimiento de la exención del impuesto al valor agregado del servicio público terrestre de transporte de personas en áreas urbanas, suburbanas y metropolitanas, era el que no se afectara el presupuesto de los hogares de menores ingresos.
21. Se considera que la medida adoptada es razonable y justificada pues como se explicó en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, la importancia del transporte público terrestre de pasajeros urbano y suburbano, se demostró con el hecho de que en promedio el 87% del gasto corriente en transporte corresponde a ese tipo de transporte. Además, de que la proporción del gasto corriente monetario en transporte público terrestre urbano y suburbano, respecto del gasto corriente total, era 90% mayor para el 30% de los hogares con menores ingresos respecto de la proporción que significa para el 30% de los hogares de mayores ingresos.
22. Asimismo el legislador precisó que los porcentajes anteriores se explicaban porque la movilidad de los hogares de mayores ingresos se daba, principalmente, a través del automóvil, situación que demostraba por el hecho de que del total del gasto corriente

monetario en la adquisición de automóviles y camionetas, así como en rubros relacionados al uso del automóvil como eran: gasolina, reparaciones, refacciones, llantas y seguros de daños para automóviles, el 75% era realizado por el 30% de los hogares más ricos, mientras que sólo el 5% era realizado por los hogares con menores ingresos.

23. Por lo tanto, de acuerdo con los porcentajes dados a conocer por el legislador, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que la decisión del legislador de mantener la exención del impuesto al valor agregado al transporte público de pasajeros en áreas urbanas, suburbanas y metropolitanas, es acorde con el fin buscado que consistió en no afectar a las personas con menores ingresos que destinan sus percepciones al pago de transporte público.
24. No pasa desapercibido que si bien pudieran haber personas que utilizan el transporte público foráneo para trasladarse a los centros de trabajo o a las escuelas, ello no hace que la norma se torne inconstitucional pues el legislador tomó como parámetro para exentar el transporte público de personas en áreas urbanas, suburbanas o metropolitanas; a la generalidad de personas que utilizan el transporte público en dichas zonas, lo cual es justificado y razonable, pues la generalidad y abstracción de las normas tributarias obligan a examinar su constitucionalidad atendiendo al universo de gobernados que se ubican o se pueden llegar a ubicar en el supuesto normativo que prevén.
25. Ahora bien, el quejoso parte de una premisa equivocada cuando argumenta que el legislador no especificó el por qué consideraba una medida adecuada para ampliar la base del impuesto, el gravar

al transporte público de personas foráneo, pues como se ha especificado con anterioridad, durante el proceso para la creación de la norma impugnada el legislador estableció que era necesario ampliar la base del impuesto al valor agregado a través de la eliminación de ciertos regímenes especiales, como lo era la exención a ese tipo de transporte.

26. Esto es, el legislador dio las razones por las cuales se debía exentar el impuesto al valor agregado únicamente al transporte público terrestre de personas en las áreas urbanas, suburbanas y metropolitanas, y de esa manera a su vez justificó el por qué debía eliminarse la exención cuando dicho servicio se prestara en áreas foráneas distintas a las antes mencionadas.
27. Además de lo anterior, el hecho de que el legislador haya elegido eliminar de la exención del impuesto al valor agregado al servicio de transporte terrestre de personas foráneo, no torna inconstitucional la norma, pues este Alto Tribunal ha sostenido que el Congreso de la Unión goza en materia tributaria de un amplio margen de libertad derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática, dentro de los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente previstos en su artículo 31, fracción IV.
28. Es decir, la libertad de configuración del legislador en materia fiscal, reconocida por el texto constitucional, debe entenderse bajo la idea de que en ella se da espacio para diversas políticas tributarias, en la que el legislador puede elegir el gravar una fuente

de riqueza sin que esté obligado a justificar el porqué de su decisión⁵.

29. En consecuencia, el artículo 15, fracción V de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no viola el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues existe una justificación objetiva y razonable para sujetar a imposición sólo a las personas que presten el servicio público terrestre de personas foráneo y no a quienes lo realicen en áreas urbanas, suburbanas o metropolitanas, pues a través de esa medida legislativa se pretende alcanzar una finalidad legítima, la cual resulta ser un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, sin que haya lugar a una afectación desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

⁵ Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente Jurisprudencia emitida por esta Primera Sala de rubro y texto siguientes: **RENTA. DEBEN DESESTIMARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS ENCAMINADOS A CUESTIONAR LA DECISIÓN DEL LEGISLADOR DE ELEVAR LA TASA DEL 28% AL 30% DE ESE TRIBUTO EN EL ARTÍCULO SEGUNDO, FRACCIÓN I, INCISO A), DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL SIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL NUEVE, VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE DOS MIL DIEZ.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el Congreso de la Unión goza en materia tributaria de un amplio margen de libertad derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática, dentro de los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente previstos en su artículo 31, fracción IV. En ese sentido, la libertad de configuración del legislador en materia fiscal, reconocida por el texto constitucional, debe entenderse bajo la idea de que en ella se da espacio para diversas políticas tributarias, en virtud de que no se encuentran previamente establecidas las opciones de los modelos impositivos, ni las tasas aplicables a los impuestos. En congruencia con lo anterior, los conceptos de violación y agravios en los que se impugnen los artículos 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y segundo, fracción I, inciso a), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta -entre otras-, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2009, por considerar que infringen la garantía de proporcionalidad tributaria contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apoyados en cuestiones referidas al mérito político de la decisión del legislador de elevar la tasa del 28% al 30%, deben desestimarse. Fuente: Época: Novena Época, Registro: 161994, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Mayo de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 55/2011, Página: 146.

AGU/acm