

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 HUMANOS.**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del **amparo en revisión 1263/2017** en la cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**AMPARO EN REVISIÓN 1263/2017.
QUEJOSA Y RECURRENTE: **PETRO
SERVICIOS DE OCCIDENTE, SOCIEDAD
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE.****

**MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO: ABRAHAM PEDRAZA RODRÍGUEZ.
COLABORÓ: MARÍA ELENA VILLEGAS AGUILAR.**

**Vo. Bo.
Ministra:**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día _____ de dos mil dieciocho.

QUINTO. Estudio. A juicio de esta Primera Sala son inoperantes e infundados los razonamientos expresados por la peticionaria.

Lo anterior, atento a las consideraciones siguientes:

El precepto impugnado establece:

“Artículo 16. Durante el ejercicio fiscal de 2016, se estará a lo siguiente:

A. En materia de estímulos fiscales:

[...]

IV. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes que adquieran diésel para su consumo final y que sea para uso automotriz en vehículos que se destinen exclusivamente al transporte público y privado, de personas o de carga, así como el turístico, consistente en permitir el acreditamiento de un monto equivalente al impuesto especial sobre producción y servicios que las personas que enajenen diésel en territorio nacional hayan causado por la enajenación de este combustible en términos del artículo 2o., fracción I, inciso D), numeral 1, subinciso c) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, con los ajustes que, en su caso, correspondan.

Para los efectos del párrafo anterior, el monto que se podrá acreditar será el que resulte de multiplicar la cuota del impuesto especial sobre producción y servicios que corresponda conforme al artículo 2o., fracción I, inciso D), numeral 1, subinciso c) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, con los ajustes que, en su caso, correspondan, vigente en el momento en que se haya realizado la adquisición del diésel, por el número de litros adquiridos.

El acreditamiento a que se refiere esta fracción únicamente podrá efectuarse contra el impuesto sobre la renta que tenga el contribuyente a su cargo o en su carácter de retenedor correspondiente al mismo ejercicio en que se determine el estímulo, que se deba enterar, incluso en los pagos provisionales del mes en que se adquiera el diésel, utilizando la forma oficial que mediante reglas de carácter general dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

Para que proceda el acreditamiento a que se refiere esta fracción, el pago por la adquisición de diésel a distribuidores o estaciones de servicio, deberá efectuarse con: monedero electrónico autorizado por el Servicio de Administración Tributaria; tarjeta de crédito, débito o de servicios, expedida a favor del contribuyente que pretenda hacer el acreditamiento; con cheque nominativo expedido por el adquirente para abono en cuenta del enajenante, o bien, transferencia electrónica de fondos desde cuentas abiertas a nombre del contribuyente en instituciones que componen el sistema financiero y las entidades que para tal efecto autorice el Banco de México.

En ningún caso este beneficio podrá ser utilizado por los contribuyentes que presten preponderantemente sus servicios a otra persona moral residente en el país o en el extranjero, que se considere parte relacionada, de acuerdo al artículo 179 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Los beneficiarios del estímulo previsto en esta fracción deberán llevar los controles y registros que mediante reglas de carácter general establezca el Servicio de Administración Tributaria”.

De lo transcrito se advierte que la norma impugnada establece un beneficio fiscal para quienes adquieran diésel para su consumo

final destinado para uso automotriz en vehículos que se utilicen exclusivamente al transporte público y privado, de personas o de carga, así como el turístico.

El estímulo referido, consiste en admitir un acreditamiento de un monto equivalente al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que las personas que enajenen diésel en territorio nacional hayan causado por la venta de este combustible en términos del artículo 2º., fracción I, inciso D), numeral 1, subinciso c), de la Ley del Impuesto relativo, en contra del Impuesto Sobre la Renta que tenga el contribuyente a su cargo o en su carácter de retenedor correspondiente al mismo ejercicio en que se determine el estímulo, que se deba enterar, incluso en los pagos provisionales del mes en que se adquiriera.

Cabe precisar que los estímulos fiscales son prestaciones económicas concedidas a una persona que puede hacer valer a su favor, respecto de un tributo a su cargo, con el objeto de allegarse de un beneficio extrafiscal, los que no siempre quedan integrados a la estructura de la contribución.

Para analizar la constitucionalidad de dicho estímulo fiscal a la luz de los principios de justicia fiscal debe atenderse a lo instituido por este Alto Tribunal Federal en el sentido de que los estímulos fiscales deben respetar los principios de justicia fiscal que les sean aplicables, cuando incidan en los elementos esenciales de la contribución.

En efecto, es necesario determinar cuál es la disposición constitucional a partir de la cual debe examinarse el estímulo reclamado.

Para resolver dicho tópico es importante destacar que este Máximo Tribunal ha sostenido como se apuntó que los estímulos fiscales son prestaciones económicas concedidas a una persona, que puede hacer valer a su favor respecto de un tributo a su cargo, con el objeto de obtener a través de ese beneficio un fin parafiscal o extrafiscal; que los estímulos fiscales, a pesar de su denominación tributaria, no siempre quedan integrados a la estructura de la contribución, ya que el Estado puede sólo utilizarlos como instrumentos eficientes para alcanzar sus fines públicos, es decir, por facilidad operativa se incorporan al final de la mecánica de la contribución para disminuir la carga impositiva, siendo este último el beneficio económico que recibe el gobernado, aunque puede adoptarse cualquier otra forma, como la entrega directa del monto dinerario o que se disminuya el precio de la adquisición de un bien o servicio.

No obstante, existen estímulos fiscales típicos que actúan junto a los elementos esenciales del tributo o se integran a su mecánica y que por ende son relevantes para graduar el monto económico que se disminuye al contribuyente, por tanto la distinción entre ambos estímulos fiscales no radica en su relación con la carga tributaria que tienen que soportar los gobernados, en virtud de las contribuciones, porque esta situación se presenta en los dos supuestos, sino en la forma en que se incorpora al esquema del tributo.

Si actúa a través de un elemento esencial o se adiciona a su mecánica, al no poderse separar, tiene relevancia impositiva porque se asocia a la valoración de la capacidad contributiva de los sujetos obligados; pero no acontece lo mismo si el estímulo fiscal opera desde afuera, es decir, sin relevancia impositiva debido a que solamente sustrae una parte del impuesto que debe soportar el contribuyente.

Con base en esa diferencia, se puede analizarse si a un estímulo fiscal le son aplicables los principios de justicia fiscal, como expresión particular de ciertos derechos, o bien, si debe sujetarse a éstas en una connotación más amplia, porque si el beneficio fiscal mide la capacidad económica del sujeto obligado o integra esta valoración, su estudio es idóneo a la luz de los principios de justicia fiscal, pues a partir de este hecho se puede vincular con la proporcionalidad y la equidad en el sentido de verificar si los recursos que aporta son producto de su capacidad contributiva o si a otros sujetos se les da un trato preferente en el pago respectivo.

En cambio, si el estímulo no está inmerso en la medición del hecho imponible o en cualquier otro de los elementos, es lógico que no puede apegarse a los principios de justicia tributaria porque no se logrará su adecuado acoplamiento, si se pondera que este tipo de beneficios fiscales surgen con datos o elementos ajenos a la estructura de la contribución.

Pues bien, a juicio de esta Primera Sala es inoperante lo expresado por la quejosa en el sentido de que la porción normativa reclamada transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, porque establece una distinción para conceder un beneficio fiscal a los transportistas de carga, personas y turísticos sin incluir a las estaciones de servicio que distribuyen diésel, cuando se encuentran en un plano de igualdad, ya que ambos son personas que no se consideran contribuyentes para efectos del impuesto especial sobre producción y servicios.

Como se apuntó la norma impugnada establece un beneficio fiscal para quienes adquieran diésel para su consumo final destinado para uso automotriz en vehículos que se utilicen exclusivamente al transporte público y privado, de personas o de carga, así como el turístico, el que implica admitir un acreditamiento de un monto equivalente al impuesto especial sobre producción y servicios que las personas que enajenen diésel en territorio nacional hayan causado por la venta de este combustible en términos del artículo 2, fracción I, inciso D), numeral 1, subinciso c) de la Ley del Impuesto relativo, en contra del Impuesto sobre la Renta que tenga el contribuyente a su cargo o en su carácter de retenedor correspondiente al mismo ejercicio en que se determine el estímulo, que se deba enterar, incluso en los pagos provisionales del mes en que se adquiriera.

De lo antepuesto se colige que el artículo 16, fracción IV, de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, contiene un estímulo fiscal que no tiene relevancia impositiva en el impuesto especial relativo, ya que no se asocia a alguno de los elementos esenciales del impuesto especial sobre producción y servicios -objeto, base, tasa o tarifa y época de pago-, porque se materializa a través de un acreditamiento del tributo pagado en la enajenación de diésel contra el diverso impuesto sobre

la renta a cargo del gobernado que lo compra bajo las características definidas en la porción normativa controvertida, con lo que se cristaliza en factores ajenos a los tributos referidos, toda vez que no se adhiere a sus elementos esenciales ni integran su mecánica.

Por tanto, el estudio de la norma secundaria no debe llevarse a cabo bajo la óptica de los principios de justicia tributaria establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo anterior, resulta aplicable, por el criterio que sostiene, la jurisprudencia 2a./J.185/2010 de la Segunda Sala del Alto Tribunal Federal, cuyo rubro informa: **“ESTÍMULO FISCAL. EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2009, NO DEBE LLEVARSE A CABO BAJO LA ÓPTICA DE LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA.”**¹

¹ **Datos de localización** (Época: Novena Época. Registro: 163343. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Diciembre de 2010. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: Página: 497). Texto: “Los estímulos fiscales son prestaciones económicas concedidas por el Estado a una persona o grupo de personas, con el objeto de apoyarlas o fomentar su desarrollo económico o social, ante una situación de desventaja o desigualdad; pero a pesar de su denominación no siempre quedan integrados a la estructura de un tributo; es decir, algunos carecen de relevancia impositiva, ya que atienden a factores que no guardan relación con su objeto o con los elementos cuantitativos, ni parecen razonables al diseño de la mecánica tributaria y como no miden o gradúan la capacidad contributiva de los sujetos obligados, pueden surgir en un ejercicio fiscal y desaparecer en otro, sin trascender a la contribución; en cambio, los estímulos tienen relevancia impositiva cuando forman parte de los elementos esenciales o se adicionan a la mecánica de los tributos, pues se entiende que con ellos se sigue valorando la capacidad contributiva aunque el Estado decida no recaudar una parte del monto que corresponde pagar al contribuyente. Esta diferencia material conlleva a que a ciertos estímulos fiscales les sean aplicables los principios de justicia fiscal contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros no, en tanto que si ese beneficio de algún modo refiere a la capacidad contributiva, la constitucionalidad debe estudiarse a la luz de dichos principios, ya que a partir de este hecho pueden vincularse con la proporcionalidad y la equidad impositivas. En ese tenor, si el estímulo fiscal establecido en el artículo 16, apartado A, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009, materializado a través de un acreditamiento, se otorga a personas que realizan actividades empresariales, con excepción de la minería, que comprenden diesel como combustible de la maquinaria en general, salvo vehículos, es indudable que estos factores son ajenos al impuesto especial sobre producción y servicios -de donde surge el deber de pago- o al impuesto sobre la renta -con el cual se acredita-, en virtud de que no se adhieren a sus elementos esenciales como objeto, base, tasa o tarifa o integran su mecánica; de ahí que su estudio no debe llevarse a cabo bajo la óptica de los principios de justicia tributaria establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, sino de las garantías individuales”.

No obstante lo anterior, lo dispuesto en la norma secundaria debe analizarse frente al principio de igualdad contenido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el análisis de los argumentos de distinción que plantea la quejosa deben analizarse a la luz del principio de igualdad, previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal, con base en los propios motivos de disenso que destaca.

A lo anterior, cobra aplicación la jurisprudencia 1a./J.97/2006 de esta Primera Sala del Alto Tribunal Federal, de rubro: ***“EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE NO CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE GARANTÍA DE IGUALDAD.”***

Conviene tener en cuenta que el derecho fundamental de igualdad es un principio complejo, pues no sólo otorga a las personas el derecho de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, la cual tendrá que ajustarse a las disposiciones constitucionales sobre igualdad para ser constitucional, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.²

Así, es imprescindible determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad. Este referente es

² Véase la tesis CXXXVIII/2005 de la Primera Sala, de rubro: ***“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”***.

relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Existe la necesidad de distinguir la intensidad con la cual deben evaluarse las distinciones legislativas que se impugnen.

De esta manera, mientras que en algunas cuestiones las autoridades tienen un margen relativamente acotado para desplegar sus facultades legislativas -típicamente aquellas con un impacto central sobre el ejercicio de los derechos humanos- en otras tendrán facultades que podrán desplegar con gran amplitud -como suele ocurrir en materias relacionadas con la política económica y tributaria-.

Individualizar la relación, materia o ámbito respecto del cual o sobre el cual se proyectan los reclamos de igualdad es, por tanto, necesario para determinar qué tan intenso o qué tan laxo debe ser el escrutinio que debe realizar esta Suprema Corte sobre la labor legislativa, y debe ser el primer paso del análisis constitucional en materia de igualdad.

Esta consideración encuentra sustento en la tesis P. VIII/2011 de rubro: ***“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL***

LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.”³

Así, en el caso, el estímulo previsto en el artículo 16, fracción IV, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de dos mil dieciséis no vulnera el principio de igualdad consagrado en el numeral 1º Constitucional.

En principio, porque la citada disposición no clasifica a las personas por criterios relacionados con el origen étnico o nacional, el género, la edad, el hecho de tener capacidades diferentes, la religión, el estado civil, ni cualquier otra que permita identificar a una categoría de personas que compartan o hayan históricamente compartido, en una serie de contextos relevantes, una condición de exclusión o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, sin que pueda decirse tampoco que la norma se articula en torno a un elemento que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. No hay pues, desde esta perspectiva, razones que obliguen a esta Suprema Corte a ser especialmente exigente en el examen de la razonabilidad de la distinción legislativa impugnada.

Pero además, porque el hecho de que el Ejecutivo Federal hubiese establecido un acreditamiento adicional como estímulo fiscal a favor de la industria del transporte de carga, de pasajeros y turístico,

³ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, que lleva por texto el siguiente: “Para descartar el carácter discriminatorio de una norma cuando se somete a un escrutinio de igualdad ordinario, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible; si resulta racional para su consecución -esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella- y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos. Estos dos últimos puntos son esenciales, ya que, bajo un escrutinio de igualdad ordinario, no se exige que el legislador persiga los objetivos constitucionalmente admisibles por los mejores medios imaginables, sino que basta que los que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista. Así, para que pueda concluirse que la norma supera el escrutinio de constitucionalidad es suficiente con que sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido”.

no implica una distinción injustificada que imposibilite el acceso de la quejosa a derechos, prestaciones y servicios en condiciones de igualdad a todos los miembros de la sociedad, toda vez que dicho beneficio se sustenta en fines extrafiscales razonables.

Las consideraciones expresadas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, en la que se establece el estímulo referido, son del tenor siguiente:

“De igual manera se propone en el artículo 16 de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016 que se somete a ese Congreso de la Unión, mantener los estímulos fiscales que han sido otorgados en ejercicios anteriores, de los cuales es pertinente resaltar los siguientes:

El dirigido a diversos sectores de contribuyentes que adquieran diésel para su consumo final, entre los cuales destacan los sectores agrícola, ganadero y pesquero, así como el de autotransporte terrestre, público y privado de personas, de carga o de turismo, consistente en permitir el acreditamiento del IEPS causado por la enajenación del propio diésel”.

En el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria el diecinueve de octubre de dos mil quince, se expuso:

“Esta Comisión Legislativa está de acuerdo con el Ejecutivo Federal en la necesidad de mantener en el artículo 16 de La Ley que se dictamina, los estímulos fiscales, como han sido otorgados en años anteriores, de los cuales se destacan los siguientes:

El acreditamiento del impuesto especial sobre producción y servicios causado por la enajenación del propio diésel para los diversos sectores de contribuyentes que adquieran diésel para su consumo final, entre los que destacan los sectores agrícola, ganadero y pesquero, así como el de auto transporte terrestre público y turístico”.

De lo transcrito se observa que la norma tiene sustento en la necesidad de mantener el estímulo correspondiente para empresas dedicadas al autotransporte terrestre, público y privado de personas, de carga o de turismo, tal y como lo había venido haciendo en ejercicios anteriores.

El indicado beneficio se estableció bajo la misma consideración durante los ejercicios 2015, 2014, 2013, 2012 y 2011; sin embargo, al formular el dictamen del proyecto de la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2010, divulgado en la Gaceta Parlamentaria del nueve de octubre de dos mil nueve, la Comisión de Hacienda y Crédito Público competente precisó:

“Esta dictaminadora estima conveniente mantener algunos de los beneficios fiscales vigentes en la Ley de Ingresos de la Federación para el presente ejercicio fiscal, a fin de fomentar actividades que son de interés general, ya que promueven el crecimiento económico del país y el empleo; apoyan e impulsan a las empresas de los sectores públicos y privados de la economía, con criterios de equidad social y productividad, con el consecuente beneficio de los diversos sectores de la población, en términos del artículo 25 constitucional. Entre dichos beneficios destacan:

- El estímulo fiscal en materia del impuesto especial sobre producción y servicios para los diversos sectores de contribuyentes que adquieran diésel para su consumo final, entre los cuales se encuentran el sector agrícola, ganadero y pesquero, así como para uso automotriz en vehículos que se destinen exclusivamente al transporte público y privado de personas o de carga, consistente en permitir el acreditamiento de dicho impuesto causado por la enajenación del propio diésel.*
- El estímulo fiscal para los contribuyentes que se dediquen exclusivamente al transporte terrestre de carga o pasaje que utilizan la red nacional de autopistas de cuota, consistente en permitir un acreditamiento de los gastos realizados en el pago de los servicios por el uso de la carretera de cuota hasta en un 50 por ciento del monto erogado por ese concepto”.*

En ese contexto se concluye que el legislador justificó el estímulo previsto en el artículo 16, apartado A), fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio 2016 reiterando las consideraciones por las que estimó procedente otorgarlo a los transportistas en ejercicios anteriores.

Lo anterior, ante la necesidad de impulsar la actividad de dicho sector por ser de interés general, ya que suscitaba el crecimiento económico del país y el empleo; apoyo a las empresas públicas y privadas de la economía, bajo criterios de equidad social y productividad, con el consecuente beneficio de la población en general, conforme al marco establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone:

“Artículo 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 la competitividad, 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. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

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 libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de

otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución”.

De lo reproducido se observa que el Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica del país, entre otros instrumentos, mediante el fomento e impulso de las actividades de interés general, bajo criterios de equidad social y de productividad.

Que tiene como obligación estimular cualquier sector del desarrollo económico nacional, pero esta situación no produce que a todos se les otorgue el mismo incentivo o apoyo, porque existen actividades que requieren contar con un mayor impulso y otras que por su solidez o productividad simplemente es necesario coordinar, dar seguridad jurídica o estímulos focalizados para que continúe su crecimiento, en virtud de que las áreas prioritarias del desarrollo, la producción y distribución de bienes o servicios socialmente necesarios, y las que inevitablemente se requieran para el desarrollo humano.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil trece, en relación a los ramos de transporte y turismo, señala:

“IV. México Próspero

Sector turístico

El turismo representa la posibilidad de crear trabajos, incrementar los mercados donde operan las pequeñas y medianas empresas, así como la posibilidad de preservar la riqueza natural y cultural de los países. Una evidencia al respecto es que 87% de la población en municipios turísticos en nuestro país tiene un nivel de marginación “muy bajo” de acuerdo con el CONEVAL, mientras que la cifra equivalente en los municipios no turísticos es de 9 por ciento. México debe aprovechar integralmente el crecimiento del sector turístico a nivel mundial. Se debe mejorar el valor agregado de la oferta de este tipo de productos. En los últimos 30 años (1982-2012), los turistas internacionales en México han observado una Tasa Media de

Crecimiento Anual (TMCA) de 2.0%. Como resultado, el país ha perdido posiciones en la clasificación de la Organización Mundial de Turismo (OMT), al pasar del séptimo lugar en 2000, al décimo en 2011 en la recepción de turistas internacionales y del duodécimo al vigésimo tercero en el ingreso de divisas. Los países emergentes hoy en día son los que ofrecen mayor potencial para el crecimiento de la afluencia de turistas. Por tanto, es necesario considerar estrategias de promoción que atraigan a visitantes de estos países y regiones, como Rusia, China, Corea y América Latina. México se encuentra bien posicionado en el segmento de sol y playa, pero otros como el turismo cultural, ecoturismo y aventura, de salud, deportivo, de lujo, de negocios y reuniones o de cruceros, ofrecen la oportunidad de generar más derrama económica. En lo que se refiere al mercado interno, éste explica el 82.3% del consumo turístico del país. El flujo de personas registrado durante 2012 fue de más de 68 millones de turistas nacionales en hoteles, cifra que representa un máximo histórico y un incremento de 6.6% en el 2011. Por otro lado, la tasa media anual de crecimiento de la oferta total de cuartos de alojamiento fue de 4% entre 2000 y 2012, para alcanzar un nivel de 677,000. Además, la oferta de alojamiento contribuyó a generar 2.5 millones de puestos de trabajo en 2010, lo que representaba el 6.9% del empleo total. Sin embargo, se deben fomentar esquemas financieros especializados y accesibles que sirvan para promover inversiones turísticas. Asimismo, es indispensable consolidar el modelo de desarrollo turístico sustentable, que compatibilice el crecimiento del turismo y los beneficios que éste genera, a través de la preservación y el mejoramiento de los recursos naturales y culturales. Adicionalmente, se requiere fortalecer el impacto del turismo en el bienestar social de las comunidades receptoras, para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones turísticas. En este sentido, todas las políticas de desarrollo del sector deben considerar criterios enfocados a incrementar la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y la inclusión social.

[...]

IV.2. Plan de acción: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país

[...]

La presente Administración también buscará establecer políticas sectoriales y regionales que definan acciones específicas para elevar la productividad en todos los sectores y regiones del país. Para este fin, se propone establecer una política eficaz de fomento económico, ampliar la infraestructura e instrumentar políticas sectoriales para el campo y el sector turístico. Asimismo, es necesario entender y atender las causas que impiden que todas las entidades federativas del país aprovechen plenamente el potencial de su población y de sus recursos productivos. Se propone una política de fomento económico con el fin de crear un mayor número de empleos, desarrollar los sectores estratégicos del país y

generar más competencia y dinamismo en la economía. Se buscará incrementar la productividad de los sectores dinámicos de la economía mexicana de manera regional y sectorialmente equilibrada. Para ello, se fortalecerá el mercado interno, se impulsará a los emprendedores, se fortalecerán las micro, pequeñas y medianas empresas, y se fomentará la economía social a través de un mejor acceso al financiamiento. Incrementar y democratizar la productividad también involucra contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica y que genere una logística más dinámica. Esto se traduce en líneas de acción tendientes a ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos del transporte, mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia, promover un mayor uso del transporte público en sistemas integrados de movilidad, así como garantizar más seguridad y menor accidentalidad en las vías de comunicación. Asimismo, se buscará propiciar una amplia participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura a través de asociaciones público-privadas.

Finalmente, es imprescindible aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país. Este objetivo se traduce en impulsar el ordenamiento y la transformación sectorial; impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico; fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo por medio de la promoción eficaz de los destinos turísticos; y propiciar que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.

[...]

Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.

Líneas de acción

[...]

- Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado.

[...]

Estrategia 4.4.3. Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Líneas de acción

[...]

- Acelerar el tránsito hacia un desarrollo bajo en carbono en los sectores productivos primarios, industriales y de la construcción, así como en los servicios urbanos, turísticos y de transporte.

Objetivo 4.11. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.

[...]

Estrategia 4.11.2. Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico.

Líneas de acción

[...]

• *Fortalecer la infraestructura y la calidad de los servicios y los productos turísticos.*

[...]

• *Fomentar la colaboración y coordinación con el sector privado, gobiernos locales y prestadores de servicios.*

• *Imprimir en el Programa Nacional de Infraestructura un claro enfoque turístico.*

Estrategia 4.11.3. Fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos.

Líneas de acción

[...]

• *Incentivar las inversiones turísticas de las micro, pequeñas y medianas empresas.*

[...]

• *Detonar el crecimiento del mercado interno a través del desarrollo de nuevos productos turísticos, para consolidarlo como el principal mercado nacional.*

Estrategia 4.11.4. Impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.

Líneas de acción

• *Crear instrumentos para que el turismo sea una industria limpia, consolidando el modelo turístico basado en criterios de sustentabilidad social, económica y ambiental.*

[...]

• *Convertir al turismo en fuente de bienestar social”.*

De lo citado se concluye que el sector turístico resulta prioritario, y que el transporte es un área estratégica.

De igual forma, se observa que deben recibir un impulso cualitativamente mayor a otros sectores del desarrollo nacional, con el objeto de que el Estado fomente el desarrollo económico mediante mecanismos adecuados a su área, resultando en mayor empleo y bienestar social para la población.

Así, si bien las estaciones de servicio que distribuyen combustibles al consumidor final también constituyen empresas que fomentan el empleo y contribuyen para el avance económico del País, no están en igualdad o similares condiciones que las otras áreas que se incluyeron en el beneficio combatido, pues conforme al Plan Nacional esos sectores ameritan incentivos adicionales; y, en ese contexto, el legislador, considerando que se trata de sectores prioritarios o áreas estratégicas, valora el tipo de ayuda que requieren.

En ese tenor, el estímulo fiscal establecido por el artículo 16, fracción IV, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de dos mil dieciséis, en favor del transporte de carga, de personas y turístico, está justificado de manera razonable, por tener un fin objetivo constitucionalmente válido, esto es, desarrollar tales sectores estratégicos y prioritarios para generar una mayor derrama económica.

Más aun, que se incluye al transporte turístico en el beneficio indicado, ramo que es considerado particularmente trascendental en la economía nacional e internacional, pues son los países emergentes como México los que tienen mayor potencial para atraer turistas, lo que representa la posibilidad de crear trabajos, incrementar los mercados donde operan las pequeñas y medianas empresas, así como la posibilidad de preservar la riqueza natural y cultural, estableciéndose como objetivo del invocado Plan Nacional mejorar el valor agregado relacionado con este tipo de servicios para disminuir el nivel de marginación en los municipios que realizan actividades turísticas.

Por tanto, el hecho de que la quejosa y los transportistas de carga, personas y turísticos no sean contribuyentes del impuesto sobre producción y servicios, dado que no son fabricantes, productores o importadores de diésel, es insuficiente para considerar que se encuentran en un plano de igualdad como refieren las impetrantes, pues se trata de sectores que reciben un tratamiento distinto conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; en consecuencia, el que no se les incluya en el estímulo fiscal reclamado no implica una decisión arbitraria del legislador, pues atiende a las necesidades del Estado de fomentar esquemas financieros especializados que sirvan para promover el sector turístico y el área de transportes, a efecto de que influyan en mayor medida en el crecimiento económico de México, y el estímulo indicado constituye una medida apta para lograr el fin perseguido, pues atempera el efecto del impuesto sobre la renta a cargo permitiendo a los contribuyentes mayor inversión en los ramos respectivos.

Son aplicables por analogía las jurisprudencias 2a./J. 27/2015 (10a.) y 2a./J.186/2010 de la Segunda Sala del Alto Tribunal Federal, que esta Primera Sala comparte, cuyo rubro informa, respectivamente: **“ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 9o., ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013. NO TRANSGREDE EL DERECHO A LA IGUALDAD.”**⁴ y **“ESTÍMULO**

⁴ **Datos de localización.** (Época: Décima Época. Registro: 2008805. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 17, Abril de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 27/2015 (10a.). Página: 641). Texto: “El artículo citado establece que a las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados y autónomos, que se hubieran adherido al “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta, de derechos y aprovechamientos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, y que estén al corriente en los enteros correspondientes al mes de diciembre de 2012, se les extenderá hasta 2014 el beneficio fiscal consistente en acreditar sólo determinado porcentaje del impuesto sobre la renta retenido a sus trabajadores. Ahora bien, el objetivo perseguido con la extensión del beneficio fue continuar con el fortalecimiento de las haciendas de las entidades federativas y de los Municipios para mejorar la distribución racional de sus fuentes de ingresos, con relación al problema relativo al pago de la retención del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores (esto es, en su carácter de patrones retenedores), para corregir su situación fiscal, mediante la instrumentación de un esquema de estímulos fiscales que aliviara sus finanzas públicas, al tiempo de permitir que no se afectaran los salarios de sus trabajadores. Por tanto, el artículo 9o., último párrafo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, que introduce en el referido estímulo fiscal la distinción entre los entes públicos retenedores y los patrones particulares retenedores, no transgrede el derecho a la igualdad reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados

FISCAL. EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2009 QUE LO PREVÉ, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD POR EXCLUIR DE ESE BENEFICIO A LA MINERÍA.⁵

Así las cosas, ante lo infundados de los planteamientos de inconstitucionalidad planteados, lo procedente es negar la protección constitucional solicitada, respecto del Artículo 16, apartado A, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Unidos Mexicanos, al tener una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, además de constituir una medida apta para lograr el fin perseguido, por lo que resultaba necesaria y, por tanto, no hay afectación desmedida a bienes y derechos constitucionalmente protegidos".

⁵ **Datos de localización** (Época: Novena Época. Registro: 163342. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Diciembre de 2010. Materia(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: 2a./J. 186/2010. Página: 525). Texto. El citado precepto, al otorgar un estímulo fiscal a las personas que realizan actividades empresariales, excepto al sector minero, consistente en permitir el acreditamiento del impuesto especial sobre producción y servicios causado en términos del artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley que regula a ese tributo, por la compra de diesel para maquinaria en general, salvo vehículos, no viola la garantía de igualdad prevista en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien es cierto que el Estado al planear, conducir, coordinar y orientar las actividades económicas del país debe fomentar las de interés general, en términos del precepto 25 de la Carta Fundamental, también lo es que no debe hacerlo con la misma intensidad o a través del mismo mecanismo respecto de todos los sectores, sino que a partir de lo dispuesto en la Constitución General de la República, el Plan Nacional de Desarrollo y la productividad, debe valorar el tipo de ayuda o impulso económico que requiere cada área de desarrollo; de ahí que si la minería es un sector relevante del desarrollo económico nacional, pero no está clasificada para efectos económicos como prioritaria o estratégica, ni de algún instrumento estatal se aprecia que esté en condiciones similares a otras áreas del desarrollo nacional beneficiadas, es razonable que no se haya otorgado el mismo incentivo social, si se toma en cuenta que respecto de ese sector se han adoptado otras prevenciones para consolidarlo, por medio de la asistencia técnica, promoción para acrecentar los volúmenes de inversión, competitividad, la reactivación y la capacitación, según el Programa Sectorial de Economía 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2008, que pone en evidencia, desde la óptica del desarrollo nacional, que por el momento la minería no requiere ayuda dineraria directa".