

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 130/2018 en la cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**AMPARO EN REVISIÓN 130/2018
QUEJOSA Y RECURRENTE: TRANSPORTES
DISCOVERY, SOCIEDAD ANÓNIMA DE
CAPITAL VARIABLE.
RECURRENTE ADHESIVO: PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA.**

**Vo. Bo.
Señora Ministra**

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

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión **del día**

_____.

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.

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

1. **CUARTO. Estudio de fondo.** A continuación, en virtud de que el Tribunal Colegiado de Circuito levantó el sobreseimiento decretado por el juez de Distrito; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, se estudian los conceptos de violación formulados por la quejosa disconforme en contra del artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en vigor a partir del uno de enero de dos mil catorce.

I. Principio de legalidad tributaria.

2. La quejosa recurrente aduce sustancialmente que el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vulnera el principio de legalidad tributaria, porque no establece en forma precisa los elementos del tributo como son el sujeto, objeto, base y tasa o tarifa, a pesar de que debía contenerlos por tratarse de una norma que regula una carga fiscal a los contribuyentes.
3. Que la norma señala que se encontrarán exentos del pago del impuesto al valor agregado los contribuyentes que lleven a cabo la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas que se realice exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas; sin embargo, la norma y la ley es omisa en señalar qué debe entenderse por áreas urbanas, áreas suburbanas y zonas metropolitanas, y que ante tal situación los contribuyentes no podían conocer si se encontraban obligados al pago del impuesto o bien eran sujetos de exención, en tanto que la norma tampoco señala en qué casos sí se paga el impuesto.

4. Que al no definir aquellos conceptos se obliga a los contribuyentes a pagar un impuesto sobre una base irreal, a fin de conocer si los contribuyentes están exentos u obligados al pago del impuesto por lo que hace a la prestación del servicio público terrestre de personas foráneo, porque no se advierte que el legislador haya previsto este supuesto, con lo que se dejaba en manos de la autoridad la fijación del criterio, ello aunado a que no señala cómo se deben determinar esos conceptos, ni disponer a qué autoridad correspondería esa atribución.
5. Que debe ser estricta la interpretación del artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, por lo que tomando en cuenta el sentido gramatical de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, por área urbana debe entenderse lo perteneciente o relativo a la ciudad, por área suburbana, aquella próxima a la ciudad y por área metropolitana, la formada por una ciudad y sus suburbios.
6. Que entonces, la norma no se refería a territorios habitados lejanos a la ciudad, sino a sus alrededores y colindancias; por lo cual era incongruente que se haya dejado exenta la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas en zonas urbanas, suburbanas y metropolitana, al señalar que en las mismas se utiliza el mismo para que las personas de menores ingresos acudan a sus centros de trabajo y escuelas; sin tomar en cuenta que en las poblaciones alejadas a las grandes urbes, también el principal medio de transporte de las personas de escasos recursos es el público terrestre, el cual atento al contenido de la norma reclamada no se encuentra exento, por lo que se vulneraba el principio de legalidad tributaria.

7. Para dar respuesta a lo anterior, se tiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido mediante jurisprudencia que el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias.
8. Por ello, el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.
9. Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que atento a que las leyes deben ser generales, abstractas e impersonales, el principio de legalidad tributaria, no implica que el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo o locución utilizado en las normas, pues el destinatario de la norma, atento a las actividades que desarrolla, por encontrarse inmerso en su ámbito pueda comprender el significado de las normas, incluso se reconoce la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que definan su sentido y alcance, con motivo de las imprecisiones y oscuridad legales.
10. Lo anterior así se advierte de las siguientes tesis de jurisprudencia:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.”²

“EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 2, AMBOS DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO DEFINIR CUÁLES SON LOS "INTERESES QUE NO SE CONSIDEREN PARTE DEL PRECIO" DERIVADOS DE OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO O MUTUO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008). La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige al legislador que establezca los elementos constitutivos de las contribuciones de manera razonable, con el objeto de que los contribuyentes tengan certeza sobre la manera en que habrán de cumplir sus obligaciones fiscales, sin que ello lo vincule a definir cada vocablo o locución utilizado en las normas, sino por el contrario, se reconoce la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que definan su

² Registro digital 174070. Jurisprudencia P./J.106/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 5.

sentido y alcance, con motivo de las imprecisiones y oscuridad legales. En ese tenor, el artículo 3, fracción I, párrafo tercero, en relación con el artículo 2, ambos de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, al no definir la expresión "intereses que no se consideren parte del precio" derivados de operaciones de financiamiento o mutuo, no implica un problema interpretativo invencible en detrimento de la certeza jurídica y, por ende, no transgrede el citado principio tributario, pues alude a aquellos intereses que no se incorporan como contraprestación de una operación comercial y formalmente derivan de operaciones de financiamiento o mutuo, como montos susceptibles de ser cubiertos adicionalmente al precio. En ese sentido, debe ponderarse que el legislador tuvo la intención de no contemplar como ingresos gravados a los intereses derivados de las operaciones de financiamiento o mutuo, a no ser que el monto correspondiente se agregue al precio que se cobre por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, aunado a que son los propios contribuyentes quienes determinan las condiciones en que la contraprestación debe cubrirse y, por ende, conocen cuáles son los intereses que finalmente formarán o no parte del precio pactado en el desarrollo de ese tipo de actividades. De ahí que los intereses derivados de operaciones de financiamiento o mutuo serán relevantes -como ingreso y, eventualmente, como deducción- para efectos del impuesto empresarial a tasa única en la medida en que dejen de ser intereses propiamente dichos, y se incorporen al precio que se cobre como contraprestación por la realización de las actividades gravadas, sin que conserven la autonomía que tendrían al derivarse de operaciones independientes de financiamiento o mutuo.”³

34. En el caso, el 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.

³ Registro digital 163145. Jurisprudencia P./J.116/2010, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXIII, Enero de 2011, página 7.

(...).”

35. El precepto reproducido 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 exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.
36. De lo anterior se tiene que la citada porción normativa, no establece expresamente qué se debe entender por áreas “urbanas”, “suburbanas” o “zonas metropolitanas”.
37. Sin embargo, tal situación no hace que el citado precepto vulnere el principio de legalidad tributaria, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación⁴; de la propia norma controvertida se conoce que el legislador consideró que no son sujetos del impuesto al valor agregado aquellas personas que presten servicios de transporte público de pasajeros exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas.
38. Esto obedeció a que el legislador eliminó la exención del impuesto al valor agregado al servicio de transporte público foráneo de personas, sin embargo, consideró que debía prevalecer exento el transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, incluyendo al servicio ferroviario, principalmente para lograr ampliar la base del impuesto y proteger a los hogares de menos recursos que utilizan este tipo de

⁴ “**Artículo 5o.** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.”

transporte para sus labores cotidianas como traslado a su centro de trabajo o educativo.⁵

39. A partir de lo anterior, se tiene que en términos del artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se encuentra exento del pago del impuesto al valor agregado la prestación de servicios de transporte público de pasajeros (incluyendo al servicio ferroviario), exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas.
40. Pero el hecho de que el citado precepto no defina las locuciones “urbanas”, “suburbanas” o “zonas metropolitanas”, no viola el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.
41. Pues el empleo por parte del legislador de esos vocablos, de utilización común en el sector del transporte terrestre de personas, permite a los gobernados conocer qué tipo de transporte público terrestre de personas se encuentra exento, como lo reconoce la quejosa en parte de sus argumentos, en tanto que atendiendo al significado gramatical de esas palabras, se conoce como áreas urbanas, aquellas relativas a las ciudades, como áreas suburbanas, las que son próximas a las ciudades o relativas a un suburbio, y por zonas metropolitanas, a aquellas relativas a los conjuntos urbanos formados por una ciudad y sus suburbios.⁶

⁵ Consúltese el proceso legislativo transcrito en el apartado relativo al estudio del principio de equidad tributaria.

⁶ *Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española.*

urbano, na

1. adj. Perteneciente o relativo a la ciudad.
2. adj. *Cortés, atento y de buen modo.*
3. m. *Individuo de la milicia urbana.*

suburbano, na

1. adj. *Dicho de un edificio, de un terreno o de un campo: Próximo a la ciudad.*
2. adj. Perteneciente o relativo a un suburbio.

42. De modo que todos los sujetos dedicados a la prestación del servicio público terrestre de transporte de pasajeros, exclusivamente en las ciudades, áreas aledañas a éstas o en los conjuntos urbanos formados por una ciudad y sus áreas próximas, se considerarán exentos del pago del impuesto al valor agregado.
43. Entonces, se tiene presente que, en el caso en estudio, por virtud de la disposición normativa reclamada, son sujetos del impuesto al valor agregado y están obligados al pago de la tasa general del 16% dieciséis por ciento aquellas personas físicas y las morales que presten servicios de transporte de personas fuera de esas áreas.
44. Esto es, conforme a los artículos 1, fracción II y 14, primer párrafo, fracción II,⁷ y 15, fracción V, esta última en sentido contrario, de la Ley

3. m. *Habitante de un suburbio.*

4. m. *ferrocarril suburbano.*

suburbio

1. m. Barrio o núcleo de población situado en las afueras de una ciudad y que, generalmente, constituye una zona deprimida.

metropolitano, na

1. adj. *Perteneciente o relativo a la metrópoli.*

2. adj. Perteneciente o relativo al conjunto urbano formado por una ciudad y sus suburbios.

3. adj. *arzobispal.*

4. m. *Arzobispo, respecto de sus obispos sufragáneos.*

5. m. *Tren subterráneo o al aire libre que circula por las grandes ciudades.*

⁷ **“Artículo 1o.** Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

I. *Enajenen bienes.*

II. *Presten servicios independientes.*

III. *Otorguen el uso o goce temporal de bienes.*

IV. *Importen bienes o servicios.*

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 16%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A o 3o., tercer párrafo de la misma.

El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los

del Impuesto al Valor Agregado, los sujetos del impuesto son quienes realicen aquellos actos o actividades, y el objeto del impuesto son estos actos o actividades, esto es respecto de la prestación de servicios de transporte público terrestre de personas, fuera de las áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.

45. Luego la base del impuesto es el valor que se señala para el acto o actividad que se grava, podría decirse en términos generales que es el valor de la prestación del servicio de transporte; y la tasa para este tipo de actos o actividades es la tasa general del 16% dieciséis por ciento, al excluirse expresamente de la exención, para otro tipo de actos o actividades, relacionados con la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas.
46. En esas condiciones, como se explicó, para satisfacer el principio de legalidad tributaria no era necesario que el legislador definiera en la norma lo que debía entenderse por áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, sino que aquellas locuciones eran suficientes, para que el particular conociera a qué tipo de servicios públicos terrestres de pasajeros se refiere la norma controvertida, para considerar si se encuentra o no comprendido como sujeto obligado al impuesto.
47. De ahí que el precepto controvertido regula con precisión el objeto que grava el impuesto al valor agregado.

términos de esta Ley. En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido.

El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.”

“Artículo 14. *Para los efectos de esta Ley se considera prestación de servicios independientes:*

(...)

II. *El transporte de personas o bienes.*

(...).”

48. Así en contraposición con lo expuesto por la quejosa, la norma controvertida no contiene la imprecisión o ambigüedad alegada, que no permita conocer el objeto del tributo u obligársele a tributar sobre una base irreal y con la posibilidad de que las autoridades fiscales determinen ese elemento del tributo.
49. Por lo demás, deviene inoperante el argumento por el cual la quejosa sostiene que la norma vulnera el principio de legalidad tributaria, al no referirse a territorios habitados lejanos a la ciudad, sino a sus alrededores y colindancias; y que entonces estimaba incongruente que se haya dejado exenta la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas en zonas urbanas, suburbanas y metropolitana, al señalar que en las mismas se utiliza el mismo para que las personas de menores ingresos acudan a sus centros de trabajo y escuelas; sin tomar en cuenta que en las poblaciones alejadas a las grandes urbes, también el principal medio de transporte de las personas de escasos recursos es el público terrestre, el cual atento al contenido de la norma reclamada no se encuentra exento.
50. Esto, porque como ya se vio, el principio de legalidad tributaria radica esencialmente en que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias.
51. De manera que si la quejosa en su argumento sostiene que el legislador no tomó en cuenta que en las poblaciones alejadas a las grandes urbes, también el principal medio de transporte de las personas de escasos

recursos es el público terrestre, entonces debió también encontrarse exento.

52. Tal argumento no puede analizarse en confrontación con el principio de legalidad tributaria, porque no se refiere a los elementos esenciales del tributo, sino que el argumento de inconstitucionalidad lo hace a partir de un trato diferenciado que estima no debió existir; lo que en todo caso, atendiendo a la causa de pedir se analizará a la luz del principio de equidad tributaria, en el siguiente apartado.
53. En los mismos términos se pronunció esta Primera Sala al resolver el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, el amparo en revisión 1016/2017, por unanimidad de cinco votos.

II. Principio de equidad tributaria.

54. La quejosa hace valer medularmente que el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vulnera el principio de equidad tributaria porque los contribuyentes que llevan a cabo la prestación de servicio de transporte público terrestre o de personas en zonas exclusivamente urbanas, suburbanas, o en zonas metropolitanas, no pagaran el impuesto respecto de dicha actividad, mientras que las personas que presten el servicio de transporte público terrestre de personas que se pudieran considerar como foráneos o de transporte privado, sí estarán obligados al pago de dicho impuesto, aún y cuando la quejosa argumenta se encuentran en igualdad de circunstancias.
55. Además hace valer que el legislador no justificó de manera fundada y motivada por qué el transporte público de personas sí debe ser gravado cuando se lleve a cabo de manera foránea. Ello porque aduce que el legislador partió de una premisa falsa, pues las personas también usan

el transporte terrestre foráneo para trasladarse a los centros de trabajo y a las escuelas y que ello impactará a los hogares con escasos recursos.

56. Finalmente, argumenta que el legislador fue omiso en señalar los motivos por los cuales a su consideración el gravar una prestación de servicios de transporte público de personas foráneo es una medida adecuada para ampliar la base del impuesto al valor agregado.
57. 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.
58. 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.
59. 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.”⁸

60. 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.
61. 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

⁸ 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.

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.

62. 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.”⁹

“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

⁹ 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.

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 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.”¹⁰

63. Sentado lo anterior, conviene recordar 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.

(...).”

64. 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 exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.

¹⁰ 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.

65. 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.

“PROCESOS LEGISLATIVOS
DICTAMEN/ORIGEN
DIPUTADOS
DICTAMEN
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.”

(...)

“SENADORES

DICTAMEN

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.
(...)”

66. 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:
67. Ampliar la base del impuesto al valor agregado eliminando ciertos regímenes especiales.
68. El transporte en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas es utilizado para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas.
69. Es importante mantenerlo exento a fin de no afectar el presupuesto de los hogares de menores ingresos.
70. Esta Sala advierte que en el proceso legislativo en estudio, se encuentran circunstancias objetivas y razonable 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.
71. 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.

72. 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.
73. 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.
74. Por lo tanto, de acuerdo con los porcentajes dados a conocer por el legislador, esta Primera Sala arriba a la conclusión 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.

75. 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.
76. 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.
77. 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.

78. 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.
79. 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 decisión¹¹.
80. En consecuencia, el artículo 15, fracción V de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no viola el principio de equidad tributaria contenido en

¹¹ 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.

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.

81. En similares términos esta Primera Sala resolvió los amparos en revisión 781/2015 y 1016/2017, respectivamente, en las sesiones de cinco de abril y veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos.
82. Esos asuntos dieron lugar a la tesis aislada 1a. CLXII/2017 (10a.), de esta Primera Sala, la cual resulta aplicable al caso, de rubro y texto siguientes:

“VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. El precepto citado, al exentar del impuesto al valor agregado por el servicio de transporte público terrestre de personas que se preste exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas, sin incluir a la prestación de ese servicio en áreas foráneas, no viola el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque del proceso legislativo que le dio origen se advierten circunstancias objetivas y razonables que justifican el otorgamiento del trato diferenciado, ya que se buscó proteger a quienes utilizan el transporte público de forma ordinaria para trasladarse a los centros de trabajo o escuelas, con el fin de no afectar el presupuesto de las personas con menores ingresos; es decir, el legislador justificó la medida con base en el mayor porcentaje del gasto corriente que utilizan en transporte público las personas con menores ingresos con relación al porcentaje de gasto que en el mismo rubro realizan quienes tienen más ingresos, lo cual refleja lo razonable y justificado de la exención

otorgada a la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas referido, para lograr el fin buscado.”¹²

¹² Registro digital 2015633. Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 459.