

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 655/2017 en la cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**AMPARO EN REVISIÓN 655/2017.
QUEJOSA Y RECURRENTE:
AUTOTRANSPORTES ADVENTUR,
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL
VARIABLE.
RECURRENTE EN VÍA ADHESIVA:
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

**Vo. Bo.
Señora Ministra**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO: 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 **_ de dos mil dieciocho.**

VISTOS, y

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. **QUINTO. Fijación de la litis.** La materia de este recurso consistirá en el estudio de los agravios formulados por la quejosa para controvertir la calificativa que hizo el juez de Distrito sobre sus conceptos de violación en que se sustentó la negativa del amparo respecto del artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vinculado con los artículos 1, fracción II y 14, fracción II, del mismo ordenamiento, y sobre la regla I.4.3.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, expedida mediante la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de julio de dos mil catorce, así como la modificación de la fracción I de esa regla miscelánea, mediante la Tercera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de agosto del mismo año.
2. **SEXTO. Análisis de los agravios.** A continuación se estudian los argumentos formulados por la quejosa disconforme con la negativa de amparo respecto de las normas generales impugnadas. Esos planteamientos, por cuestión de método, serán estudiados en orden diverso al propuesto.
3. **A. Estudio de los agravios referentes a la decisión tomada respecto de la regla I.4.3.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014,** expedida mediante la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de julio de dos mil catorce, **así como la modificación del párrafo primero de la fracción I a esa regla miscelánea,** mediante la Tercera

Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de agosto del mismo año.

4. En sus argumentos de agravio la quejosa recurrente refiere en esencia lo siguiente:
 - Que el juez omitió pronunciarse sobre el planteamiento que hizo en la demanda de amparo en cuanto a que con la emisión de la regla I.4.3.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, la autoridad pretendió definir en qué casos debe entenderse que el servicio de transporte público terrestre de personas se presta en áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, y que una norma administrativa no podía ir más allá de lo expresamente señalado en la ley, y que por ello no podía subsanar el vicio de la ley, máxime que ésta no contenía una cláusula habilitante.
 - Que el juez de Distrito tampoco se pronunció por lo hecho valer en la demanda de amparo en el sentido de que la emisión de la regla I.4.3.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, corroboraba la violación al artículo 15, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1 y 14, fracción II, de la misma ley, esto es la falta de definición de la ley, lo cual propiciaba que se dejara en manos de la autoridad fiscal la definición de los conceptos de áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, como aconteció con la regla en comento, en la cual se han dado alcances distintos.
 - Que contrario a lo resuelto por el juez de Distrito, la regla I.4.3.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, sí es violatoria de los principios de subordinación jerárquica y

reserva de ley, pues estableció que los términos de área urbana, suburbana y zona metropolitana que se definen en la regla miscelánea, son términos con los que el público usuario se encuentra plenamente familiarizado por ser el uso común, y que no contiene dato alguno que deba estar bien en la ley, porque sólo describe el tipo de transporte de pasajeros que se encuentra exento del impuesto.

- Que el juez pierde de vista que a través de esa regla miscelánea se establecen elementos esenciales de la contribución, delimitando el objeto del impuesto, sin que haya entrado al estudio de la totalidad de los argumentos vertidos en el segundo concepto de violación.
- Que es ilegal lo resuelto por el juez de Distrito en relación con que la regla miscelánea no contraviene los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley.
- Ya que la autoridad administrativa pretende subsanar la omisión de la ley y establecer lo que debe entenderse por áreas urbana, suburbana y zona metropolitana, que incide directamente en el alcance y objeto y efectos del impuesto, no obstante que ello debe estar precisado en la ley y no en la regla administrativa, de lo cual se insiste que en la Ley del Impuesto al Valor Agregado no se contiene lo que debe entenderse por esas áreas o zonas.
- Que es infundado lo señalado por el juez de Distrito en que es suficiente que en la ley se defina el tipo de transporte de pasajeros que se encuentra exento del impuesto y que el usuario esté familiarizado con esos términos por ser de uso común; pero aduce el recurrente que es la propia regla

miscelánea la que evidencia la falta de definición de la ley, sin que haya homogeneidad en tales acepciones, ni siquiera a nivel local.

- Además, que es ilegal la resolución del juez de Distrito, porque al emitir la regla miscelánea, las autoridades fiscales sin contar con una cláusula habilitante, establecen el objeto del tributo, pues en el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no se delimita lo que debe entenderse por áreas urbana, suburbana y zonas metropolitanas.
- Que el juez pasó por alto, que en el supuesto de que la regla miscelánea tuviera validez, de cualquier forma se vulnera el principio de equidad tributaria, pues una persona que preste el servicio en una distancia superior a los treinta kilómetros a que refiere esa regla, está brindando exactamente el mismo servicio que el contribuyente que lo presta para trasladar a personas a distancias iguales o menores a esos treinta kilómetros, no obstante que además se pudiese encontrar en una localidad que sea considerada como área urbana o suburbana, y que el servicio sea utilizado para que el usuario acuda a su centro de trabajo o de estudios.
- Que de igual forma el que el transporte público terrestre de personas no sea prestado en un mismo municipio o ciudad, no quiere decir que los contribuyentes utilicen el transporte de un municipio a otro, no lo utilicen para trasladarse a sus centros de trabajo o escuelas, dentro de un área urbana y/o suburbana o entre ambas, ni que sean contribuyentes de mayores ingresos que utilicen el automóvil como medio de transporte.

- Que la circunstancia de que el servicio sea mixto (transporte de pasajeros y de carga en un mismo vehículo) no se encuentra exento a diferencia de aquellos que sólo prestan servicios de transporte de personas, por tanto el que el servicio sea mixto no es parámetro para diferenciar entre contribuyentes iguales.
- Que por ello la regla miscelánea en comento vulnera el principio de equidad tributaria.
- Que el juez de Distrito fue omiso en analizar los argumentos que al respecto le fueron formulados en el quinto concepto de violación, en esencia en que al no haber definición en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, ni en la normativa federal, y al existir distintas definiciones (en las legislaciones locales de las entidades federativas) de lo que debe entenderse por áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, provoca que se otorgue un trato desigual a sujetos en igualdad de circunstancias, sin que exista una razón objetiva que lo justifique, pues mientras que atendiendo a la normativa de un Estado sobre lo que es son áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, una persona no estará obligada a pagar el impuesto, conforme a la normativa de otra entidad federativa, sí lo estará.
- Que resulta ilegal lo resuelto por el juez de Distrito en relación con el cuarto concepto de violación, porque consideró que no se pierde la rectoría económica del Estado, debido a que no hay una afectación a algún grupo de personas con motivo de la exención, ya que el legislador motivó debidamente el por qué lo hacía, esto es para beneficio de los trabajadores y de la

población en general que tiene necesidad de transportarse cotidianamente en este tipo de servicio.

5. Como se observa de lo anterior, la quejosa recurrente formula argumentos de agravio en contra de la decisión tomada por el juez de Distrito en relación con la regla miscelánea fiscal en comento y su modificación, esencialmente vinculados con los principios de legalidad tributaria, seguridad jurídica, subordinación jerárquica, reserva de ley, equidad tributaria, igualdad y no discriminación, rectoría económica del Estado y desarrollo integral.
6. En esos argumentos la quejosa disconforme sostiene en síntesis que estima incorrecta la decisión del juez de Distrito respecto de la mencionada regla fiscal y su modificación, frente a los citados principios y derechos, incluso aduce la omisión de estudio de ciertos planteamientos que al respecto hizo valer en la demanda de amparo.
7. Analizados los argumentos de agravio resultan **inoperantes** en tanto que en el fondo sus planteamientos se sustentan en premisas incorrectas.
8. Esto al margen de la decisión de fondo que tomó el juez de Distrito respecto de la regla miscelánea reclamada y su modificación o si en relación con dichos actos reclamados pudo ser omiso en resolver sobre diversos argumentos que le hizo valer la quejosa en su demanda de amparo.
9. Para demostrar lo anterior, se tiene presente el contenido del artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de las reglas reclamadas.

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

(...)

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

(...).”

10. Por su parte la Regla I.4.3.5. reclamada fue adicionada a través de la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de julio de dos mil catorce, en vigor al día siguiente.

Definición de área urbana, suburbana y zona metropolitana para el transporte público terrestre de personas

I.4.3.5. *Para los efectos del artículo 15, fracción V de la Ley del IVA, se entiende que el transporte público terrestre de personas se presta exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas, cuando el transporte prestado al pasajero se realice en cualquiera de los siguientes supuestos:*

I. *La distancia entre el origen y destino del viaje sea igual o menor a 10 kilómetros.*

Para los efectos de esta fracción se entiende por origen el lugar en donde el pasajero aborde el medio de transporte, y por destino el lugar de descenso del pasajero.

II. *El origen y destino del viaje se ubiquen en un mismo municipio.*

III. *El origen y destino del viaje se ubiquen en la misma ciudad, considerando como ciudades las contenidas en el Catálogo Urbano Nacional 2012, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población, incluso*

cuando éstas abarquen varios municipios. En los casos en los que las ciudades comprendan dos o más municipios, se considerará como integrante de la ciudad, la totalidad geográfica de dichos municipios.

Para los efectos de esta fracción, en el Anexo 22 se dan a conocer las ciudades que comprenden dos o más municipios, conforme al catálogo mencionado.

11. Luego, la citada Regla I.4.3.5. fue reformada en su fracción I, párrafo, primero, mediante la Tercera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de agosto de dos mil catorce, resolución que entró en vigor al día siguiente, con la precisión de que lo dispuesto en la regla I.4.3.5. sería aplicable a partir del uno de enero de dos mil catorce.

Definición de área urbana, suburbana y zona metropolitana para el transporte público terrestre de personas

“I.4.3.5. (...).

I. La distancia entre el origen y destino del viaje sea igual o menor a 30 kilómetros.

(...).”

Transitorios

Primero. La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

Lo dispuesto en la regla I.4.3.5. de la presente Resolución, será aplicable a partir del 1 de enero de 2014.

(...).”

12. De las disposiciones transcritas resulta que para los efectos del artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se entiende que el transporte público terrestre de personas se

presta exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas, cuando el transporte prestado al pasajero se realice en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. La distancia entre el origen (lugar en donde el pasajero aborde el medio de transporte) y destino (lugar de descenso del pasajero) del viaje sea igual o menor a diez kilómetros, que después se modificó a treinta kilómetros.

II. El origen y destino del viaje se ubiquen en un mismo municipio.

III. El origen y destino del viaje se ubiquen en la misma ciudad, considerando como ciudades las contenidas en el Catálogo Urbano Nacional 2012, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población, incluso cuando éstas abarquen varios municipios. En los casos en los que las ciudades comprendan dos o más municipios, se considerará como integrante de la ciudad, la totalidad geográfica de dichos municipios; para tales efectos se dan a conocer las ciudades que comprenden dos o más municipios, conforme al catálogo mencionado.

13. Además, de la demanda de amparo se tiene que la parte quejosa planteó la inconstitucionalidad de las referidas normas bajo su afirmación de que las aplicó en su perjuicio a través del pago que

efectuó del impuesto al valor agregado el dieciocho de agosto de dos mil catorce, correspondiente al periodo de julio del mismo año.

14. Pues específicamente señaló que tomó en cuenta la definición de área urbana, suburbana y zona metropolitana para el transporte público terrestre de personas, en los términos contenidos en la regla I.4.3.5. de la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil catorce, y su reforma a través de la Tercera Resolución de Modificaciones.
15. Así, se tiene que los argumentos de inconstitucionalidad de la quejosa sobre esas normas, los hace depender de situaciones de hecho que no logró demostrar, no obstante que en ella recaía la carga de hacerlo.
16. Esto es que en el cálculo y determinación del impuesto al valor agregado a su cargo respecto de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros supuestamente tomó en cuenta la previsión específica de la regla y su modificación, sobre qué elementos se considerarán para establecer que el servicio de transporte público de pasajeros se prestó exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas, para los efectos del artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, es decir, para establecer si existía o no obligación de pago del impuesto en esos términos de ley.
17. Sin embargo, en el caso la quejosa no demostró fehacientemente que haya atendido a los kilómetros que como distancia entre el origen y destino prevén las reglas referidas, o bien que haya considerado el origen y destino dentro de un mismo municipio, o que tomara en cuenta que el origen y destino del viaje se ubicara en una misma ciudad (incluso cuando abarcara dos o más

municipios) conforme al Catálogo Urbano Nacional 2012. Elementos estos a los que hacen mención las reglas controvertidas.

18. Esto, porque para demostrar su manifestación contenida en la demanda de amparo de que se atendieron las reglas reclamadas para el pago que realizó en dieciocho de agosto de dos mil catorce, la quejosa exhibió la declaración mensual de julio de dos mil catorce del impuesto al valor agregado, así como el aviso de actualización o modificación de situación fiscal de treinta y uno de mayo de dos mil siete y de veintiocho de octubre de dos mil ocho, respectivamente, en el que se asentó que desarrolla entre otras, las actividades de transporte terrestre de pasajeros, el transporte turístico por tierra, servicios de mensajería y paquetería local y foráneo.²
19. También exhibió en el juicio de amparo copia del aviso en relación con la declaración mensual de julio de dos mil catorce, en el cual expresó ante la autoridad fiscal que durante ese mes determinó y calculó el impuesto al valor agregado de acuerdo con la definición de área urbana, suburbana y zona metropolitana para el transporte terrestre de personas, contenido en la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, y concluyó que sus servicios no calificaban como transporte público terrestre de personas que se preste exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.³
20. Finalmente aportó al juicio de amparo impresión de la factura fiscal ***** , expedida por la empresa quejosa a una persona física y sus correspondientes recibos de caja, por once viajes prestados a

² Páginas 81 a 93 y 106 del juicio de amparo.

³ Página 112 del juicio de amparo.

distintos destinos del siete al catorce de julio de dos mil catorce, de los cuales algunos no fueron gravados con el impuesto al valor agregado y otros sí.⁴

21. Con esas documentales la quejosa demostró que durante esas fechas del mes de julio de dos mil catorce prestó el servicio de transporte público terrestre de personas, el cual en algunos casos se gravó con el impuesto al valor agregado y por tanto no se aplicó la disposición contenida en el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en que no se pagará el impuesto por la prestación del servicio de transporte público terrestre de personas que se presente exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.
22. Pero no acreditó de manera fehaciente su afirmación hecha en el sentido de que supuestamente para el cálculo y determinación del impuesto respectivo atendió los supuestos a que refieren las reglas misceláneas para establecer si el servicio se prestó exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.
23. Esto es, la quejosa no demostró que haya atendido a los kilómetros de distancia entre el origen y destino, el origen y destino en un mismo municipio o en la misma ciudad, incluso cuando abarquen dos o más municipios.
24. Lo anterior, sin pasar por alto que al dieciocho de agosto de dos mil catorce, fecha de la declaración del impuesto al valor agregado por el mes de julio de dos mil catorce, no se había publicado la modificación a la regla I.4.3.5., fracción I, párrafo primero, ya que ello aconteció un día después, esto es, el diecinueve de agosto del

⁴ Páginas 228, 229 y 236 de la demanda de amparo.

mismo año (con independencia de que atento al artículo primero transitorio, dicha regla sería aplicable a partir del uno de enero de dos mil catorce).

25. Por tanto, tampoco podría decirse, como lo afirmó la quejosa, que esa reforma fue tomada en cuenta para el cálculo y determinación del impuesto al valor agregado por el mes de julio de dos mil catorce, que estimó constituía su acto de aplicación a través del pago efectuado el dieciocho de agosto de ese mismo año. Si todavía no había sido publicada la regla en cuestión.
26. En vinculación con lo que antecede, debe tenerse presente que en términos de lo dispuesto en el artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación (precepto en que se fundamentó la expedición de las resoluciones misceláneas fiscales) las autoridades fiscales cuentan con la facultad de publicar anualmente resoluciones fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes, además que las resoluciones que se emitan conforme a ese inciso y que se refieran al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales.
27. De ahí, que si de las constancias que integran el juicio de amparo tampoco se advierte que exista acto de autoridad por el que se haya obligado a la quejosa a observar las citadas reglas misceláneas para el pago del impuesto correspondiente a julio de dos mil catorce, es que no puede decirse que haya demostrado fehacientemente la premisa en que sustentó sus planteamientos de inconstitucionalidad en relación con esas reglas misceláneas.

28. Lo que antecede es relevante, porque a partir de esa premisa fáctica que no logró acreditar la quejosa, es que apoyó sus argumentos en el sentido de que estimaba le fueron vulnerados los principios y derechos de legalidad tributaria y seguridad jurídica, subordinación jerárquica y reserva de ley, equidad tributaria, rectoría económica del Estado y desarrollo integral, igualdad y no discriminación.
29. Ya que sus argumentos de inconstitucionalidad respecto de las reglas misceláneas reclamadas los fundó en que a su decir atendió a sus previsiones normativas y que éstas eran inconstitucionales al establecer elementos que estimaba debían estar contenidos en la ley, además que el contenido de esas normas generales que dijo observó en el cálculo y entero del impuesto le generaban inequidad debido al parámetro en ellas contenido en cuanto a la distancia entre el origen y destino, incluso se daba un trato discriminatorio en relación con la prestación del servicio en otras áreas, porque ello no implicaba que los usuarios no fueran personas de escasos recursos y que no lo ocuparan para acudir a su trabajo o escuela que fue la razón que justificó el legislador para no gravar cierta prestación del servicio público de transporte de pasajeros.
30. Además, porque refirió que los efectos de las reglas en comento, por virtud de la aplicación que adujo, generaban detrimento a la obligación de establecer un sistema tributario adecuado y equitativo, porque desincentivaba al crecimiento económico del país y conllevaba a que no existirá una distribución equitativa de la riqueza y del ingreso.

31. En conclusión, como se adelantó, son **inoperantes** los agravios formulados por la quejosa, porque en el fondo sus argumentos de inconstitucionalidad se sustentan en premisas que no demostró fehacientemente, esto es que en el cálculo y determinación del impuesto al valor agregado haya atendido a las previsiones contenidas en las reglas misceláneas que fueron reclamadas expresamente por virtud de esa supuesta aplicación no probada, pues de esos supuestos fácticos no probados hace depender sus argumentos de inconstitucionalidad.
32. **B.** Ahora se analizan los agravios que plantea la quejosa respecto de lo decidido en la sentencia recurrida sobre el **artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con los numerales 1, fracción II y 14, fracción II, de la misma ley**, lo cual por cuestión de método se hará en función de los principios y derechos que estima vulnerados.
33. **I. Estudio de los agravios en relación con los principios de legalidad tributaria y de seguridad jurídica.**
34. Se analizan los agravios por los cuales la quejosa recurrente sostiene que el juez de Distrito fue omiso en examinar algunos conceptos de violación que le planteó.
- Sostiene que el juez no tomó en cuenta lo señalado por la quejosa en la demanda de amparo, en que el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no prevé la interconexión entre las áreas urbanas, suburbanas y las zonas metropolitanas, respectivamente, esto es que el servicio público de transporte de pasajeros puede iniciar en un área urbana, pasando por suburbana y llegando a zona metropolitana o cualquier combinación de estas, inclusive

saliendo de urbana, pasando por suburbana y llegando a urbana de nuevo, esto es que no hay delimitación normativa de rutas (origen-destino).

- Además que no se pronunció sobre lo que se le planteó en cuanto a la modalidad del servicio mixto (de pasajeros y carga en el mismo vehículo). Sobre lo cual la disposición reclamada tampoco contenía previsión alguna.
- Que el juez de Distrito omitió resolver lo argumentado en el sentido de la existencia de contradicciones normativas a nivel de ordenamientos estatales (si es que se debiera acudir a ellas, lo cual no acepta), para definir qué debe entenderse por áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, y que la disposición reclamada es omisa en establecer consecuencias normativas en caso de que el trayecto origen-destino del viaje sea en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, pero con puntos intermedios en la ruta que se localicen fuera de las mismas, de lo cual dependerá si sólo una parte del trayecto se encontrará exento o debe considerarse en su totalidad gravado.
- Que el juez de Distrito tampoco se pronunció por lo hecho valer por la quejosa en el sentido de que la sola emisión de la regla I.4.3.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, corroboraba la violación al artículo 15, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1, fracción II y 14, fracción II, de la misma ley, esto es la falta de definición de la ley, lo cual propiciaba que se dejara en manos de la autoridad fiscal la definición de los conceptos de áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas.

35. Para dar respuesta a estos argumentos de agravio, se tiene que ciertamente entre los planteamientos que hizo la quejosa en la demanda de amparo en relación con los principios de legalidad tributaria, seguridad jurídica y reserva de ley, sostuvo en esencia que las normas reclamadas no prevén las consecuencias normativas de la prestación del servicio porque podía tener interconexión entre las áreas, asimismo que la norma no precisaba lo relativo a la prestación del servicio mixto, que no existía una normativa federal que definiera lo que debía entenderse por áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, que las disposiciones estatales prevén distintas acepciones y que la existencia de la regla miscelánea fiscal 1.4.3.5 para 2014 denotaba la falta de definición en la ley.
36. Referente a la vulneración a los citados principios, el juez de Distrito sostuvo que la distinción entre las áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas no creaba inseguridad jurídica, porque tal delimitación instruía que se trataba de transporte urbano y suburbano que empleaban la generalidad de las personas para transportarse a sus centros y a otras actividades cotidianamente, aunado a que la ley era suficiente al describir el tipo de transporte de pasajeros que se encontraba exento del impuesto, además que los términos áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas eran de uso común, por tanto había familiaridad con esos vocablos.
37. De lo anterior se tiene que resultan **parcialmente infundados** los agravios de la quejosa, porque el juez de Distrito sí se pronunció sobre el concepto de violación de que la sola existencia de la regla miscelánea fiscal evidenciaba la falta de definición en los preceptos legales reclamados sobre lo que debía entenderse por

áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, para efectos de determinar si procedía o no el pago del impuesto al valor agregado sobre la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.

38. Esto, porque en la sentencia recurrida sostuvo que los preceptos legales reclamados sí establecían con claridad el tipo de servicio que se encontraba exento además que los términos ahí referidos a áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas eran de uso común. De donde se tiene que la exposición del juez de Distrito lleva implícita la idea de que en la ley no era necesario mayor concepto, por tanto tampoco definición sobre esos vocablos, de donde ahora se puede concluir que la sola existencia de la regla miscelánea no denotaba falta de precisión en la norma legal reclamada.
39. No obstante lo anterior, resultan **fundados** los restantes agravios por los que se aduce omisión de estudio por parte del juez de Distrito, ya que no se pronunció sobre los planteamientos que le hizo la quejosa en que los preceptos legales reclamados vulneraban el principio de legalidad tributaria al no prever la interconexión y el servicio mixto, el que no existía una ley federal que definiera lo que debía entenderse por esas áreas y zonas y que no había uniformidad en las disposiciones estatales.
40. La autoridad responsable adherida al recurso de revisión, no formuló argumentos de agravio en relación con la omisión aducida.
41. En consecuencia, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley de Amparo, se analizan los conceptos de violación que no estudió el juez de Distrito.

42. En esos argumentos no analizados se planteó lo siguiente:

- Que la propia Ley del Impuesto al Valor Agregado no señalaba lo que debía entenderse por esas áreas y zonas, como tampoco preveía las consecuencias normativas de la prestación del servicio en ellas, pues el servicio público de transporte podía tener interconexión entre esas áreas sin que la norma legal delimitara rutas de origen y destino.
- Es decir, que no se establecía en qué casos el servicio debería considerarse prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, si el viaje iniciaba en una de esas áreas, pero finalizaba en otra distinta, o si el trayecto del viaje era en ese tipo de áreas pero con puntos intermedios en la ruta que se localizaran fuera de las mismas.
- Que tampoco se preveía si la prestación parcial del servicio en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, conllevaba a que únicamente esa parte del servicio se encontrara exenta para efectos del artículo controvertido, y la otra parte del trayecto gravada, o bien si debía considerarse en su totalidad exento o gravado, dependiendo de dónde se prestara la mayor parte del servicio, suponiendo que la tarifa se asignara por trayecto y no por servicio.
- Que adicionalmente, la norma controvertida no precisaba si la prestación de un servicio mixto prestado en las consideradas áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, se encontraba exento, o bien se encontrará gravado derivado de que se tratara de un servicio mixto que no transportaba exclusivamente personas y que por ello no encuadraba en el supuesto de exención; esto porque conforme al artículo 21 del

Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, existía la modalidad de servicio mixto de autotransporte de pasajeros, el cual se definía como aquél que se prestaba para el transporte de pasajeros y carga en un mismo vehículo, cuyo interior se encontraba dividido en una parte para personas y sus equipajes y otra para mercancías.

- Que no existía una normativa federal que de manera supletoria las definiera, ello aunado a que las disposiciones estatales preveían distintas acepciones, como era el caso, entre otras de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas y la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, y suponiendo que se tuviera que acudir a las legislaciones locales, lo cual no se aceptaba, no habría certeza de qué norma sería la aplicable si aquella en donde residía el prestatario del servicio, donde se prestara el servicio o donde residiera el usuario. Además, que las definiciones gramaticales no lograban precisar lo que quiso establecer el legislador.
43. 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.
44. 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.

45. Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que atento a que las leyes deben ser generales, abstractas e impersonales, y que 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.
46. 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.”⁵

“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 sentido y alcance, con motivo de las imprecisiones y oscuridad legales. En ese tenor, el artículo 3, fracción I, párrafo

⁵ 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.

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.”⁶

47. 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:

(...)

⁶ 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.

(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.

(...).”

48. El precepto reproducido prevé que el impuesto al valor agregado no se pagará por los servicios de transporte público terrestre de personas que se presten exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas.
49. De lo anterior se tiene que la citada porción normativa, no establece expresamente qué se debe entender por áreas “urbanas”, “suburbanas” o “zonas metropolitanas”.
50. 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 5 del Código Fiscal de la Federación⁷; 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.
51. 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

⁷ **“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.”

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 transporte para sus labores cotidianas como traslado a su centro de trabajo o educativo.⁸

52. 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.
53. 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.
54. Pues el empleo por parte del legislador de esos vocablos, es de utilización común en el sector del transporte terrestre de personas y permite a los gobernados conocer qué tipo de transporte público terrestre de personas se encuentra exento, en tanto que atendiendo al significado gramatical de esas palabras en el contexto en que se emplean, 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.⁹

⁸ Consúltese el proceso legislativo transcrito en el siguiente apartado relativo al estudio del principio de equidad tributaria.

⁹ 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.*

55. De modo que todos los sujetos dedicados al servicio público terrestre de transporte de pasajeros, que se presente 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.
56. 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.
57. Esto es, conforme a los artículos 1, fracción II y 14, primer párrafo, fracción II,¹⁰ y 15, fracción V, esta última en sentido contrario, de la

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.

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.

¹⁰ “**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

Ley 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, es decir, la prestación de servicios de transporte público terrestre de personas, fuera de las áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.

58. Luego la base del impuesto es el valor que se señala para el acto o actividad que se grava, por lo que 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.
59. 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.
60. De ahí que el precepto controvertido regula con precisión el objeto que grava el impuesto al valor agregado.

que sean acreditables en los 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.*

(...).”

61. 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.
62. 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, por tanto, tampoco era necesario que el legislador delimitara rutas de origen y destino, pues incluso se pasaría por alto los principios de generalidad y abstracción que caracterizan a las leyes.
63. Por lo demás, devienen **inoperantes** los argumentos por los cuales la quejosa sostiene que la norma legal vulnera el principio de legalidad tributaria, al no prever la interconexión entre esas áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, ni si existían puntos intermedios fuera de esas áreas o zonas debiera considerarse gravada la prestación del servicio en su totalidad o sólo una parte, o bien si la prestación del servicio mixto dentro de esas áreas o zonas estaba gravado derivado de que no sólo transportaba pasajeros sino también mercancía, y que las disposiciones estatales prevén distintas acepciones, por lo que no habría certeza de a cuál legislación atender.
64. Esto, en principio porque como ha quedado precisado, la norma sí prevé expresamente que se encuentra exento el transporte público terrestre de *personas*, prestado *exclusivamente* en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.
65. Además, porque la quejosa sustenta sus planteamientos en situaciones hipotéticas, es decir, premisas que no demostró en el juicio de amparo a través de las pruebas pertinentes, esto es que haya prestado el servicio de transporte de pasajeros en

interconexión con puntos intermedios en la ruta que se localizaran fuera de las áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, ni que haya prestado el servicio mixto; y que por esas razones haya tomado la totalidad del servicio exento o gravado o sólo una parte, menos aún que para el cálculo y entero del impuesto al valor agregado del periodo a partir del cual promovió el juicio de amparo del que derivó este recurso de revisión, haya acudido a alguna disposición de carácter local para establecer cuáles son las áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.¹¹

66. En razón del estudio de fondo antes desarrollado, resultan **infundados** los restantes argumentos de agravio formulados por la quejosa con los que pretende controvertir la decisión del juez de Distrito respecto de los artículos reclamados 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con los numerales 1, fracción II y 14, fracción II de la propia ley, en relación con los principios de legalidad tributaria, seguridad jurídica y reserva de ley.
67. En ellos la quejosa recuente sostuvo lo siguiente:
- Que resulta ilegal lo resuelto por el juez de Distrito al sostener que esos preceptos legales reclamados no vulneran el principio de legalidad tributaria y de seguridad jurídica.
 - Ya que se limitó a determinar que la distinción entre áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, no creaba inseguridad jurídica para el contribuyente, pues la prestación

¹¹ Es de apoyo a lo anterior por su contenido sustancial, la tesis de jurisprudencia P./J. 132/2009, con registro digital 165629, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, página 18, de rubro: "ACTIVO. LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO SON INOPERANTES SI SE APOYAN EN SITUACIONES PARTICULARES O HIPOTÉTICAS (LEGISLACION VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007)."

del servicio de transporte terrestre de personas en esas áreas o zonas, simplemente se refería al tipo de transporte que empleaban las personas para transportarse a sus trabajos y a otras actividades cotidianas, y que sólo ilustraba que se trataba del transporte urbano y al suburbano.

- Que sin embargo, el juez de Distrito perdió de vista que en el caso la distinción que hace el legislador entre áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, no consiste en una mera ilustración del tipo de transporte empleado cotidianamente, sino a una delimitación expresa de la exención del impuesto al valor agregado, por tanto tal delimitación incide en el objeto (situación que la ley señala como hecho generador del cual deriva la obligación fiscal a cargo del sujeto pasivo) del impuesto y en sus efectos, porque cuando el servicio de transporte público terrestre de personas se preste en esas áreas o zonas se encontrará exento, de lo contrario tendrá que pagarse el impuesto.
- Pero que en el caso la Ley del Impuesto al Valor Agregado no establece lo que debe entenderse por áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, así como tampoco establece consecuencias normativas de la prestación del servicio en dichas áreas, ni existe normativa federal de aplicación supletoria que lo defina, además que las disposiciones legislativas estatales no son uniformes, incluso son contradictorias, y la acepción gramatical no es suficiente.
- Que el juez de Distrito en relación con el principio de seguridad jurídica, sostuvo que la distinción entre las áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, no crea inseguridad

jurídica para el contribuyente, porque la delimitación ilustraba que se refería a transporte urbano y suburbano que empleaban la generalidad de las personas para transportarse a sus trabajos y otras actividades cotidianamente.

- Que es infundado lo señalado por el juez de Distrito en que es suficiente que en la ley se defina el tipo de transporte de pasajeros que se encuentra exento del impuesto y que el usuario esté familiarizado con esos términos por ser de uso común; pero aduce el recurrente que es la propia regla miscelánea la que evidencia la falta de definición de la ley, sin que haya homogeneidad en tales acepciones, ni siquiera a nivel local.
 - Que en conclusión es ilegal la resolución del juez de Distrito, porque en el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no se delimita lo que debe entenderse por áreas urbana, suburbana y zonas metropolitanas.
68. Lo **infundado** de los argumentos de agravio, se debe a que más allá de que contrario a lo señalado por el juez de Distrito los preceptos legales reclamados no sólo hacen mención al tipo de transporte que empleaban las personas para transportarse a sus trabajos y a otras actividades cotidianas, ni sólo ilustra a que se refiere al transporte urbano y al suburbano; ya que sí dan una delimitación expresa del objeto del impuesto.
69. Lo relevante es que, como ya quedó evidenciado en párrafos precedentes la circunstancia de que los artículos reclamados ni otra disposición de la Ley del Impuesto al Valor Agregado no establezcan expresamente qué se debe entender por áreas

urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas; no tornan inconstitucionales a los artículos controvertidos.

70. Ya que esos vocablos son de uso común en el transporte terrestre de personas y atento a su contenido gramatical en el contexto en que se emplean, permite conocer a los gobernados qué tipo de transporte público terrestre de personas se encuentra gravado, sin que sea necesario atender a otras legislaciones ni siquiera de carácter estatal.
71. Por tanto, a partir de las normas reclamadas los sujetos que prestan ese tipo de transporte conocen con precisión en qué casos se encuentran obligados al pago del impuesto, esto es, señala con precisión el objeto del impuesto, que son los actos o actividades respecto de la prestación de servicios de transporte público terrestre de personas, fuera de las áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.
72. **II. A continuación, se procede al análisis de los argumentos de agravio por los cuales la empresa quejosa adujo que los preceptos legales reclamados sí vulneraban los derechos de equidad tributaria, igualdad y no discriminación.**
73. En ellos sostuvo que el juez de Distrito omitió pronunciarse sobre los conceptos de violación que al respecto le hizo valer en el sentido de que al no haber definición en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, ni en la normativa federal, y al existir distintas definiciones (en las legislaciones locales de las entidades federativas) de lo que debe entenderse por áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, provocaba que se otorgara un trato desigual a sujetos en igualdad de circunstancias, sin que existiera una razón objetiva que lo justificara, pues mientras que

atendiendo a la normativa de un Estado sobre lo que es son áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, una persona no estará obligada a pagar el impuesto, conforme a la normativa de otra entidad federativa, sí lo estará.

74. Cabe precisar que ciertamente la quejosa en sus conceptos de violación planteó que el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con los numerales 1, fracción II y 14, fracción II, de ese mismo ordenamiento violaba los derechos de equidad tributaria, igualdad y no discriminación, porque las razones que dio el legislador no justificaban en trato diferente, esto es que la diferenciación no era adecuada para el fin perseguido.
75. Además, la quejosa sostuvo en sus conceptos de violación que al no haber definición en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, ni en la normativa federal y al existir distintas acepciones atento a las legislaciones locales de lo que debía entenderse por áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, provocaba que se otorgara un trato desigual a sujetos que se encontraban en igualdad de circunstancias, sin haber justificación objetiva, ya que mientras en un Estado acorde a su normativa sobre lo que debe entenderse por áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, una persona no estará obligada a pagar el impuesto, atento a la normativa de otra entidad federativa sí lo estará.
76. Luego, en relación con esos argumentos el juez de Distrito sólo realizó el estudio a la luz del principio de equidad tributaria, y señaló en síntesis que no se vulneraba ese principio tributario, porque la diferencia de trato obedeció a la necesidad de continuar

con la exención del servicio de transporte terrestre de pasajeros en las áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, a fin de no gravar a las personas con menos ingresos que utilizaban esos medios de transporte para llegar a sus centros de trabajo o escuelas.

77. Así las cosas, de los argumentos de agravio son **infundados** aquellos por los que se aduce que el juez de Distrito no analizó lo que se le planteó en el sentido de que no existía una razón objetiva que justificara el trato diferenciado.
78. Ya que de la sentencia de amparo se tiene que el juez federal sí indicó que esa razón consistió en que con la subsistencia de la exención de pago del impuesto al valor agregado al servicio de transporte público de pasajeros que se prestara exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, se buscaba favorecer a los usuarios de menores ingresos que utilizaban ese servicio para trasladarse a sus centros laborales o educativos.
79. Sin embargo, resultan **fundados** los restantes agravios por los que la quejosa sostuvo que el juez omitió pronunciarse en que los artículos reclamados vulneraban el principio de equidad tributaria y los derechos de igualdad y no discriminación, porque al existir diferentes definiciones de lo que debe entenderse por áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, provocaba que se otorgara un trato desigual a sujetos en igualdad de circunstancias, y que en la Ley del Impuesto al Valor Agregado ni en otra disposición federal se establece lo que debe entenderse por esas áreas o zonas, de manera que tenían que acudir a legislación local, la cual no era consistente, porque cada entidad federativa establecía lo que se debía considerar como tal, entonces, a juicio

de la quejosa generaba que los contribuyentes que se encontraran bajo las mismas circunstancias, tuvieran un tratamiento distinto dependiendo del Estado en que se preste el servicio.

80. Esto, pues como ya se vio el juzgador no se pronunció sobre los conceptos de violación en los que se adujo vulneración a los derechos de igualdad y no discriminación, aunque en parte sí los analizó a la luz del principio de equidad tributaria (sin expresar por qué no lo hacía frente a aquellos derechos) al referirse a que se encontraba justificada la diferencia de trato.
81. Así, las cosas con apoyo en el artículo 93 de la Ley de Amparo, se analizan en su conjunto los conceptos de violación cuyo estudio omitió el juez federal.
82. En principio cabe aclarar que respecto del derecho de igualdad, al cual se encuentra ligado el de no discriminación, esta Primera Sala ha sostenido que la Constitución General prevé diferentes facetas tanto en un plano general como en el contexto de un ámbito material específico; asimismo, ha precisado que la Constitución no establece casos de excepción en su aplicación entre uno y otro.
83. En adición a lo anterior, esta Sala ya ha establecido que el principio de equidad tributaria radica –precisamente– en la igualdad ante la misma ley tributaria de los sujetos pasivos de un gravamen; es decir, comparte el mismo contenido que el referente al derecho fundamental de igualdad inclusive del de no discriminación.
84. A partir de lo anterior, se tiene que el artículo 31, fracción IV, constitucional proyecta las exigencias del derecho humano a la

igualdad sobre el ámbito impositivo, es decir, el principio de equidad tributaria es la manifestación del derecho fundamental a la igualdad en materia fiscal, por lo que no tiene menor o mayor valor que la igualdad garantizada en otros preceptos constitucionales.

85. En ese orden de ideas, esta Primera concluye que las normas generales que no correspondan al ámbito específico de aplicación del principio de equidad tributaria, los argumentos que reclaman la existencia de un trato diferenciado o discriminatorio entre dos personas o grupos deben analizarse en el contexto más amplio, esto es, a la luz del derecho fundamental de igualdad.

86. En función de lo antes expuesto, para que el operador jurídico determine bajo qué principio debe estudiar una norma tributaria cuando se alegue que hace un trato discriminado entre sujetos o grupo de sujetos, debe analizar si la disposición reclamada se refieren a contribuciones, exenciones o a la delimitación de obligaciones materialmente recaudatorias, así como en los casos de normas que tengan repercusión fiscal, por qué de ser así, debe efectuar el estudio discriminatorio a la luz del principio de equidad y no de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.¹²

¹² Tales consideraciones se advierten de la jurisprudencia 1a./J. 97/2006, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, página 231, 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 DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé diferentes facetas de la igualdad y se refiere a ella tanto en un plano general como en el contexto de un ámbito material específico, sin establecer casos de excepción en su aplicación. Así, el artículo 31, fracción IV, constitucional proyecta las exigencias del principio de igualdad sobre el ámbito impositivo, es decir, la garantía de equidad tributaria es la manifestación del principio de igualdad en materia fiscal, por lo que no tiene menor o mayor valor que la igualdad garantizada en otros preceptos constitucionales. Por otra parte, debe tenerse presente que este Alto Tribunal ha delimitado el contenido de la garantía de equidad tributaria, precisando que ésta radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de los sujetos pasivos de un mismo gravamen. En ese sentido, tratándose de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación de la garantía de equidad tributaria -es decir, que no se refieren a contribuciones, exenciones o a la delimitación de

87. Así las cosas, a los conceptos de violación por los que la quejosa adujo que los preceptos reclamados vulneraban los derechos de igualdad y no discriminación, y que no fueron analizados por el juez de Distrito, en todo caso les aplica el principio de equidad tributaria, ya que las normas reclamadas inciden en un elemento esencial del tributo, como es su objeto.
88. No obstante lo anterior, analizados los conceptos de violación son **inoperantes**, porque la quejosa apoya sus argumentos en situaciones no probadas, esto es que haya acudido a alguna disposición de carácter local para establecer cuáles son las áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, y que derivado de la diferencia conceptual entre la legislación de un Estado y la de otro, ella se haya considerado obligada al pago del impuesto y otras personas no.
89. De manera que sus argumentos se encuentran formulados a partir de situaciones hipotéticas, además de que los hace depender del estudio de legalidad tributaria que ya fue declarado infundado.
90. **Ahora, se analizan los demás agravios que formuló la quejosa para combatir la decisión de la sentencia recurrida, en relación con el principio de equidad tributaria.**
91. La quejosa sostiene que es ilegal lo resuelto por el juez de Distrito en cuanto a que los artículos 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con los numerales 1, fracción II y 14, fracción II, de la propia ley no vulneran el principio de equidad tributaria, en esencia, atento a lo siguiente:

obligaciones materialmente recaudatorias, así como en los casos de normas que tengan repercusión fiscal y sean emitidas por el Poder Ejecutivo- los argumentos que reclaman la existencia de un trato diferenciado o discriminatorio entre dos personas o grupos deben analizarse en el contexto más amplio, esto es, a la luz de la garantía de igualdad.”

- Que el juez consideró que si bien en ambos casos los servicios que se prestan tienen el mismo objeto, el transporte, también era cierto que se llevan a cabo de manera distinta, porque para su cumplimiento requieren de distintos vehículos y sus precios por servicios permiten mayores utilidades.
- Que en el caso se perdió de vista que el contribuyente que presta un servicio de transporte terrestre de personas en un área urbana, suburbana o zona metropolitana, y un contribuyente que presta el mismo servicio de transporte terrestre de personas en un área distinta no están en circunstancias distintas ante la ley. Y por tanto la delimitación de la exención no depende del tipo de vehículo con el que se preste el servicio, ni la utilidad que se obtiene por dicho servicio, sino por los kilómetros del trayecto.
- Que adicionalmente, el juez no consideró que en términos de la jurisprudencia 2a./J. 31/2007, de la Segunda Sala, al analizar la disposición, el tribunal de amparo debe examinar la satisfacción de diversas condiciones de manera escalonada: i) detectar si existe un trato diferente entre sujetos que se encuentren en una situación análoga; ii) si dicha distinción obedece a una causa objetiva y válida; iii) si tal distinción constitucionalmente imparcial, resulta apta para la consecución del objetivo legislativo, y además, iv) que dicha distinción no provoque un trato desmedido en perjuicio de un sujeto.
- Sin embargo, en el caso la distinción no obedece a una causa objetiva y válida ni resulta apta para la consecución del objeto legislativo, provocando un trato desmedido en perjuicio de un sujeto, porque no es correcto como lo sostuvo el juez de

Distrito que la distinción entre el transporte público foráneo y el urbano, suburbano o metropolitano, en relación con la exención del impuesto al valor agregado, obedezca a que éste, a diferencia del foráneo, es utilizado por personas con menos ingresos para poder llegar a sus trabajos o escuelas.

- Esto, porque tanto el servicio de transporte terrestre de personas que se presta en áreas de las consideradas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, como el que se presta en áreas distintas a las anteriormente señaladas, puede utilizarse por los usuarios para trasladarse a sus centros de trabajo o escuelas, así como que los usuarios del transporte terrestre en zonas urbanas, suburbanas o metropolitanas, sean personas con menos ingresos que los usuarios del transporte terrestre foráneo. Pues el transporte público utilizado en otras áreas distintas, también es utilizado por personas que residen en hogares de menos ingresos para trasladarse a sus centros de trabajo y/o escuelas.
- Que además el juez pasó por alto, que con independencia del área o zona en que se preste el servicio, se está brindando exactamente el mismo servicio y es utilizado para que el usuario acuda a su centro de trabajo o de estudios, como el que se preste en otras áreas o zonas, no significa que no lo utilicen para trasladarse a sus centros de trabajo o escuelas, dentro de un área urbana y/o suburbana o entre ambas, ni que sean contribuyentes de mayores ingresos que utilicen el automóvil como medio de transporte.
- Que la circunstancia de que el servicio sea mixto (transporte de pasajeros y de carga en un mismo vehículo) no se encuentra

exento a diferencia de aquellos que sólo prestan servicios de transporte de personas, por tanto el que el servicio sea mixto no es parámetro para diferenciar entre contribuyentes iguales.

- Que en adición a lo anterior, las normas reclamadas otorgan un trato diferente a sujetos en igualdad de circunstancias, sin que exista una razón objetiva que la justifique, pues la inequidad se presenta cuando el transporte público terrestre de personas que se presta en otras áreas que no son de las consideradas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas, también es utilizado por personas que residen en hogares de menores ingresos para trasladarse a sus centros de trabajo y/o escuelas.
- Esto, es que el legislador perdió de vista que son precisamente los hogares de menores ingresos los que viven fuera de las ciudades y que utilizan los servicios de transporte público terrestre foráneo, inclusive para ir a sus trabajos y/o escuelas, y será a esos usuarios a quienes se les encarecerá el servicio por no encontrarse en el supuesto de exención.
- Que la inequidad del dispositivo se evidencia cuando el servicio se presenta en las áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, pero con puntos intermedios o escalas en la ruta que se localicen fuera de las mismas, al igual que cuando se presta el servicio terrestre mixto (transporte de pasajeros y carga en un mismo vehículo), y que efectuado el estudio escalonado conforme a la jurisprudencia 2a./J. 31/2007 de la Segunda Sala, concluye el recurrente que se otorga un trato inequitativo a contribuyentes que se encuentran en igualdad de

circunstancias sin que exista una razón lógica y válida que lo justifique.

92. 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.
93. 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.
94. Ilustra a lo expuesto, 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.”¹³

95. 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, consiste en que los gobernados deben recibir el mismo trato cuando se ubican una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación, por lo que si una conducta concreta produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable, dicho actuar resultará inconstitucional por inequitativo.
96. Adicionalmente, sustentado que dicho principio también exige que se otorgue un trato diferenciador para los sujetos que se

¹³ 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.

encuentren en situaciones tributarias desiguales, lo que implica que no toda desigualdad de trato ante la ley resulta inconstitucional, sino únicamente cuando produce distinción entre situaciones tributarias iguales si no existe para ello una justificación objetiva y razonable, como antes se dijo¹⁴.

97. Por otro lado, esta Primera Sala ha sostenido que, dado el análisis que debe hacerse del principio fundamental de igualdad, o bien, de equidad en materia tributaria, en ciertos casos no es posible realizar distinciones, mientras que en otros supuestos estará permitido o incluso exigido constitucionalmente, y que cuando la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos o personas, se requiere analizar: i) si la distinción descansa en una base objetiva y razonable o es una discriminación constitucionalmente vedada; ii) la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador; iii) si se cumple con el requisito de la proporcionalidad; y, iv) establecer en cada caso el referente sobre la cual se predica la igualdad¹⁵.

¹⁴ Tal como se advierte de la jurisprudencia P./J. 41/97 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 43 de rubro: **“EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS”**.

¹⁵ Tal como se advierte de la 1a./J. 55/2006 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, que lleva por rubro y texto los siguientes: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**. *La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la*

98. Este último aspecto es imprescindible, pues la igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se atribuye siempre a algo; así, ese referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, porque la Norma Fundamental 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.
99. Ahora bien, en relación con lo anterior, esta Primera Sala ha establecido que es necesario distinguir la intensidad con la que deben evaluarse las diferenciaciones por parte del legislador, lo cual obedece al diseño y contenido del texto constitucional.
100. Así, tratándose de las normas de índole económico o tributario, por regla general, la intensidad del análisis debe ser poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador en esos campos, en los cuales la Constitución General prevé una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado. Sin que ello signifique algún tipo de renuncia por este Alto Tribunal el ejercicio de su competencia de control constitucional, sino que en ciertas materias el legislador goza de mayor discrecionalidad

proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado”.

constitucional, por lo que en esos temas la intensidad de su control se ve limitada.

101. Cosa distinta pasa en aquellos casos en los que el legislador tiene una limitada discrecionalidad, pues en esos supuestos el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, tal como es el caso de alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1 constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad debe hacer un análisis estricto, es decir, debe existir una motivación reforzada por parte del creador de la norma¹⁶.
102. Así, esta Primera Sala estima que el análisis del principio de equidad, para el caso que nos ocupa, requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, por lo que basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, exigiéndose un mínimo de idoneidad entre el medio y su finalidad, además de que debe existir un mínimo de

¹⁶ Robustece lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.) publicada en el Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1462 de rubro y texto siguientes: **“IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello”.

proporcionalidad entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables.

103. Sentado lo anterior, conviene precisar que 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.

(...).”

104. 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.
105. 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 terrestre de personas únicamente al que se preste en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas es necesario acudir al proceso legislativo que dio origen a dicha norma.

Cámara de Diputados

“México, D.F. jueves 17 de octubre 2013.

Gaceta Parlamentaria No. 3887-IX

(...)

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

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

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

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

Así, se indica que manteniendo la exención sólo al servicio de transporte público terrestre de personas, prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, se logra ampliar la base gravable del IVA, al tiempo que se protege a los hogares de menores ingresos, ya que muestra de la importancia del transporte público terrestre de pasajeros urbano y suburbano es que en promedio el 87% del gasto corriente en transporte corresponde a esta modalidad. Además, se observa que la proporción del gasto corriente monetario en transporte público terrestre urbano y suburbano, respecto del gasto corriente total, es 90% mayor para el 30% de los hogares con menores ingresos respecto de la proporción que significa para el 30% de los hogares de mayores ingresos.

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

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

(...)

Exenciones.

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

(...)

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

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

(...)"

Cámara de Senadores

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

Gaceta No. 41

(...)

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

(...)”

106. 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 terrestre de personas foráneo y no al que se presta en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas fueron los siguientes:

- Ampliar la base del impuesto al valor agregado eliminando ciertos regímenes especiales.
- El transporte en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas es utilizado para trasladarse a los centros de trabajo y escuelas.

- Es importante mantenerlo exento a fin de no afectar el presupuesto de los hogares de menores ingresos.
107. Esta Sala advierte que en el proceso legislativo en estudio, se encuentran circunstancias objetivas y razonables que justifican otorgar la exención del impuesto al valor agregado al transporte público terrestre 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.
108. 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.
109. 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.

110. De igual forma 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 se demostrara 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.
111. Por lo tanto, de acuerdo con los porcentajes dados a conocer por el legislador, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que la decisión del legislador de mantener la exención del impuesto al valor agregado al transporte público de pasajeros en áreas urbanas, suburbanas y metropolitanas, es acorde con el fin buscado que consistió en no afectar a las personas con menores ingresos que destinan sus percepciones al pago de transporte público.
112. Por otra parte, son **inoperantes** las afirmaciones quejosa respecto a que la norma viola el principio de equidad tributaria, porque también existen personas de escasos recursos que utilizan el transporte público foráneo, para trasladarse a los centros de trabajo o a las escuelas, o bien que existen usuarios que no son de escasos recursos y se ven beneficiados con tal exención.
113. Lo anterior, porque las normas son de naturaleza general, abstracta e impersonal y dichos argumentos se sustentan en

situaciones hipotéticas o particulares que por sí mismas son insuficientes, para demostrar la inconstitucionalidad de la norma reclamada.¹⁷

114. Por otra parte, 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.
115. 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 determinada fuente de riqueza.¹⁸

¹⁷ Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal de rubro y texto siguientes: **“ACTIVO. LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO SON INOPERANTES SI SE APOYAN EN SITUACIONES PARTICULARES O HIPOTÉTICAS (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007)**. Las afirmaciones relativas a que las cuentas por cobrar no siempre son bienes idóneos para producir utilidades y que, por el contrario, generan una carga si no devengan intereses, o que los intereses devengados no cobrados son bienes que no producen utilidades y sí, en cambio, generan una carga porque no pueden estipularse intereses sobre intereses, resultan insuficientes para demostrar que la Ley del Impuesto al Activo viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que las leyes son de naturaleza genérica, abstracta e impersonal, y dichos asertos se apoyan en situaciones particulares o hipotéticas que no evidencian la inconstitucionalidad del cuerpo normativo aludido, por lo que resultan inoperantes los argumentos expuestos bajo esas premisas.” Localización: Época: Novena Época, Registro: 165629, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: P./J. 132/2009, Página: 18.

¹⁸ 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**

116. En consecuencia, el artículo 15, fracción V de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con los numerales 1, fracción II y 14, fracción II, no violan el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues existe una justificación objetiva y razonable para sujetar a imposición sólo a las personas que presten el servicio público terrestre de personas foráneo y no a quienes lo realicen en áreas urbanas, suburbanas o metropolitanas, ya que 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.
117. 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.

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.

118. 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.”*¹⁹

119. **III. Análisis de los agravios formulados en la revisión principal en relación con el principio de rectoría económica del Estado y desarrollo integral.**
120. Para darles respuesta se tiene que en sus conceptos de violación, respecto de los principios de rectoría económica del Estado y desarrollo integral, la quejosa sostuvo en esencia que el artículo

¹⁹ Registro digital 2015633. Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 459.

15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con los artículos 1, fracción II y 14, fracción II, ese mismo ordenamiento, resultaban violatorios del principio de rectoría económica del Estado previsto en el artículo 25 de la Constitución Federal, así como al derecho humano de desarrollo integral regulado en los artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en relación con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las siguientes razones:

- Porque conforme al citado precepto constitucional los gobernados tenían derecho a que el Estado fomentara el crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y la riqueza, y atento a los artículos de aquellos instrumentos internacionales, existía la obligación de los Estados de establecer un sistema impositivo adecuado y equitativo que propicie la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso; sin embargo las normas reclamadas atentaban contra ellos.
- Que el legislador perdió de vista que el hecho de que el transporte público terrestre de personas no fuera prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, no implicaba necesariamente que los usuarios que utilizaran dicho medio de transporte no fuera para trasladarse a sus centros de trabajo y/o escuelas o que se tratara de contribuyentes de mayores ingresos a los usuarios que lo utilizaban dentro de dichas áreas.
- Además, que con los artículos reclamados se desincentivaba al crecimiento económico del país y conllevaba a que no existiera una distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, pues

provocaba que uno de los servicios básicos para la comunidad se encareciera en sobremanera y por lo tanto se desincentivara su utilización; esto era, que se generaba un desequilibrio en el desenvolvimiento del sector privado, que tendría repercusiones en el crecimiento de la economía, el empleo y la distribución justa de la riqueza, pues incidiría principalmente en el patrimonio de las personas de escasos recursos que utilizaban el servicio de transporte foráneo para trasladarse a su trabajo y/o escuela.

121. El juez de Distrito al contestar dichos argumentos señaló que contrario a lo sostenido por la quejosa, no había afectación a algún grupo de personas con motivo de la exención del impuesto para el servicio de transporte de personas en áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, porque el legislador motivó debidamente por qué lo hacía, esto era para beneficio de los trabajadores y de la población en general que tenían la necesidad de transportarse cotidianamente en este tipo de servicio. Por ello, no había pérdida de la rectoría económica del Estado, ni vulneración al derecho humano al desarrollo integral de las personas.
122. En sus argumentos de agravio la quejosa disconforme sostiene en síntesis lo siguiente:
 - Que resulta ilegal lo resuelto por el juez de Distrito en relación con el cuarto concepto de violación, porque consideró que no se pierde la rectoría económica del Estado, debido a que no hay una afectación a algún grupo de personas con motivo de la exención, ya que el legislador motivó debidamente el por qué lo hacía, esto es para beneficio de los trabajadores y de la

población en general que tiene necesidad de transportarse cotidianamente en este tipo de servicio.

- Que en el caso el juez de Distrito perdió de vista que como se le planteó, no existe una justificación para eliminar la exención al servicio público terrestre foráneo y al mismo tiempo continuar con dicha exención para aquellos contribuyentes que prestaran el mismo servicio en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.
- Y que no es óbice a lo anterior, que se hiciera referencia a la justificación de la exención, sin embargo contrario en la sentencia recurrida no se trata de una razón objetiva, pues la delimitación de la exención no depende del usuario el servicio ni de la frecuencia en que se utiliza, sino que atento al propio artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, depende de la connotación de los términos áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, el que se encuentre exento el servicio de transporte.
- Entonces serán los usuarios del servicio de transporte público terrestre de personas, que se presta en otras áreas que no son de las consideradas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas, quienes residen en hogares de menos ingresos para trasladarse a sus centros de trabajo y/o escuelas, quienes resientan el encarecimiento del servicio y desincentiva su utilización, al no encontrarse en los supuestos de exención; por tanto, los efectos de las disposiciones reclamadas generan consecuencias económicas y sociales contrarias a las que se buscaban, y en detrimento a la obligación de establecer un sistema impositivo adecuado y equitativo que propicie la

distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, pues se desincentiva al crecimiento económico del país y conlleva a que no exista una distribución equitativa de la riqueza y del ingreso.

123. Establecido lo anterior, resulta **infundado** lo señalado por la quejosa recurrente en el sentido de que el impuesto al valor agregado por el servicio de transporte público terrestre de personas que se preste exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas, contraviene lo dispuesto en el artículo 25 constitucional, porque no permite el desarrollo nacional integral ni el fomento al crecimiento y la justa distribución del ingreso, así como de la riqueza y desincentiva el crecimiento económico del país.
124. Para dar sustento a lo anterior, es necesario retomar lo que en relación con la rectoría económica y desarrollo nacional ha referido esta Primera Sala.²⁰
125. Esta Suprema Corte ha establecido que el Estado tiene a su cargo la rectoría económica y el desarrollo nacional, el cual deberá ser integral y sustentable, y uno de los instrumentos de política financiera, económica y social lo constituyen las disposiciones con fines que plasman la política fiscal en una época determinada, las cuales podrán hacerse patentes en cualquiera de los elementos del diseño impositivo, o bien, en la extinción de la obligación tributaria.
126. Asimismo, esta Primera Sala sostuvo que, en términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución General, el legislador tiene

²⁰ El estudio se hace a partir del compendio contenido en el amparo en revisión 831/2015, resuelto por esta Primera Sala, en sesión de 7 de diciembre de 2016.

la facultad exclusiva de organizar y conducir el desarrollo nacional; sin embargo, ello no significa que los contribuyentes puedan gozar de un derecho fundamental para exigirle al estado el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rectoría económica.

127. Esta Suprema Corte al resolver acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014, decidió –entre otros aspectos– que aun cuando los impuestos son empleados como instrumentos con fines extrafiscales, el impulso a la competitividad no se traduce en materia tributaria en un derecho humano ni garantía individual que deban respetar.
128. De lo anterior, se tiene que la inclusión o eliminación de cierta exención no consigue por sí mismo influir en el nivel competitivo de la economía, sino que sólo a partir de una política económica integral se aumentará la competitividad.
129. Aun cuando ciertas medidas fiscales el legislador las utiliza para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, no implica la vulneración de un derecho humano exigible a través del juicio de amparo, pues los artículos 25 y 26 constitucionales sólo regulan los lineamientos rectores del desarrollo económico nacional, que orientan las políticas públicas para propiciar un mayor crecimiento.
130. Es el órgano legislativo a quien le corresponde organizar y conducir el desarrollo nacional, por lo que válidamente puede diseñar medidas fiscales a favor de determinados sujetos, fines y efectos sobre la economía.
131. Sin embargo, ello no implica que el establecimiento de ciertas medidas fiscales, su imposición, modificación, incluso, su

derogación tenga una afectación a los principios rectores de la economía nacional establecidos en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales.

132. Por tanto, contrario a lo alegado por la recurrente, no es válido que a través del juicio de amparo se exija al Estado que el cumplimiento de ese postulado de rectoría económica se realice a través de las medidas tributarias que pretende la quejosa, como es el que se continuara con la exención de la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, sin excepción.
133. En otro orden de ideas, resulta **inoperante** el tema que se propone en los agravios, referente a que el artículo 15, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con los numerales 1, fracción II y 14, fracción II, de la misma ley, transgreden el derecho humano a un desarrollo integral tutelado por los artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en relación con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
134. Para demostrar el aserto anterior, debe tenerse en cuenta que los artículos 33²¹, 34²² y 45²³ de la Carta de la Organización de los

²¹ **“Artículo 33.** El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana.”

²² **“Artículo 34.** Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

(...)

c) **Sistemas impositivos adecuados y equitativos...**”

²³ **“Artículo 45.** Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;

Estados Americanos establecen que el desarrollo es responsabilidad primordial de cada país; que los objetivos básicos del desarrollo integral son, entre otros, la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, y que para lograr dichos objetivos, deben dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de diversas metas básicas, entre ellas, la creación de sistemas impositivos adecuados y equitativos; y que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico, entre otros aspectos.

135. Asimismo, el diverso artículo 26²⁴ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone el compromiso de los Estados

b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar;

c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva;

d) Justos y eficientes sistemas y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, tomando en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad;

e) El funcionamiento de los sistemas de administración pública, banca y crédito, empresa, distribución y ventas, en forma que, en armonía con el sector privado, responda a los requerimientos e intereses de la comunidad;

f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad;

g) El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo;

h) Desarrollo de una política eficiente de seguridad social, e

i) Disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos”.

²⁴ “**Artículo 26. Desarrollo Progresivo.** Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la

parte, de adoptar providencias económicas y técnicas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos derivados de las normas económicas, sociales, sobre educación, ciencia y cultura.

136. Por otro lado, esta Primera Sala en la tesis 1a. X/2014 (10a.), de rubro: **“SISTEMAS IMPOSITIVOS “ADECUADOS Y EQUITATIVOS”. SU CONCEPCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 34 DE LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS”**²⁵, sostuvo que en cuanto a los sistemas impositivos adecuados y equitativos a que hace referencia el artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en el sentido de que la idoneidad o equidad del sistema tributario en su totalidad no puede hacerse depender del establecimiento de un tributo o de la modificación de la tasa de uno de ellos, pues no es a lo que se refiere dicho tratado; sino que el establecimiento de sistemas impositivos adecuados y equitativos, constituye la voluntad de los Estados miembros de establecer un sistema impositivo que, como una expresión de la totalidad de las disposiciones de carácter tributario, resulte

Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

²⁵ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 2, enero de 2014, Tomo II, página 1124, cuyo texto es el siguiente: “La Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por los Protocolos de Buenos Aires en 1967, Cartagena de Indias en 1985, Washington en 1992 y Managua en 1993, específicamente en su artículo 34, prevé que los Estados miembros, a fin de acelerar su desarrollo económico y social, de conformidad con sus propias modalidades y procedimientos, en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del Sistema Interamericano, han convenido en dedicar sus máximos esfuerzos al logro de diversas metas básicas, entre las que se encuentra, en su inciso c), el establecimiento de “sistemas impositivos adecuados y equitativos”. Ahora bien, en términos de dicho tratado internacional, su establecimiento constituye la voluntad de los Estados miembros de establecer un sistema impositivo que, como una expresión de la totalidad de las disposiciones de carácter tributario, resulte “adecuada” y “equitativa” de conformidad con las propias modalidades y procedimientos de cada entidad firmante. Esto, entendiendo al sistema impositivo como el orden jurídico tributario en su conjunto, es decir, como un conjunto organizado de normas percibido como un resultado total; de ahí que la idoneidad o equidad del sistema tributario en su totalidad no puede hacerse depender del establecimiento de un tributo o de la modificación de la tasa de uno de ellos, pues no es a lo que se refiere el tratado invocado”.

“adecuada” y “equitativa”, de acuerdo con las modalidades y procedimientos de cada entidad firmante.

137. De lo anterior se sigue que la quejosa partió de una apreciación incorrecta de lo que dispone el artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, pues dicho dispositivo prevé una meta para los Estados miembros, quienes se comprometen –de acuerdo con el fin de acelerar su desarrollo económico y social- a generar las condiciones necesarias para estimar que el sistema impositivo de cada uno de ellos será adecuado y equitativo, de conformidad con sus propias modalidades y procedimientos.
138. Es decir, lo que en términos de este tratado internacional debe entenderse es que todo Estado signatario de la referida convención, deberá implementar las medidas que estime pertinentes para la creación de un sistema impositivo adecuado de acuerdo a sus propios procesos y condicionantes; entendiendo al sistema impositivo, como el orden jurídico tributario en su integridad, es decir, como un conjunto organizado de normas percibido como un resultado total.
139. Tales consideraciones encuentran apoyo en lo resuelto por esta Primera Sala en los amparos en revisión 137/2015²⁶ y 480/2013²⁷, cuyas premisas se retomaron en la resolución de diversos

²⁶ Resuelto en la sesión de catorce de octubre de dos mil quince por unanimidad de cuatro votos de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), quien se reserva el derecho de formular voto aclaratorio, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ministro José Ramón Cossío Díaz estuvo ausente.

²⁷ Correspondiente a la sesión de treinta de octubre de dos mil trece por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

asuntos²⁸ que dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 108/2017 de rubro: **“RENTA LOS ARTÍCULOS 44 Y 45, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCION VII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO TRANSGREDEN EL DERECHO A UN DESARROLLO INTEGRAL.”**²⁹

140. En atención a lo antes expuesto, se colige que el derecho al desarrollo integral a que se refiere la quejosa, parte de una premisa incorrecta, como lo que debe entenderse por sistemas adecuados y equitativos, expuesto en el artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, pues la norma internacional se refiere a un aspecto diverso a si debe ser o no gravado con el impuesto al valor agregado el servicio público terrestre de pasajeros prestado exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas y zonas metropolitanas; sino lo que pretende tutelar la disposición internacional en comento, es la creación de órdenes

²⁸ Se trata de los amparos en revisión 373/2016, 277/2016, 289/2016, 932/2016 y 897/2016, resueltos por unanimidad de 5 votos, en sesiones respectivamente, el primero en veinticuatro de mayo, los tres siguientes el siete de junio y el último el 13 de septiembre, todos de 2017.

²⁹ Registro digital 2015684. Décima Época, del Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 218, cuyo texto es el siguiente: **“RENTA. LOS ARTÍCULOS 44 Y 45, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO TRANSGREDEN EL DERECHO A UN DESARROLLO INTEGRAL.** Los preceptos citados, al establecer, respectivamente, que las personas morales determinarán, al cierre de cada ejercicio, el ajuste anual por inflación, y que no se considerará como crédito al "efectivo en caja", para efectos de dicho ajuste, no transgreden el derecho a un desarrollo integral reconocido por los artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en relación con el diverso 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues conforme a la Carta aludida, el desarrollo es responsabilidad de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo, y que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral, y que para lograr dichos objetivos deben dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de diversas metas básicas, entre ellas, la creación de sistemas impositivos adecuados y equitativos; entendiendo al sistema impositivo, como el orden jurídico tributario en su integridad, es decir, como un conjunto organizado de normas percibido como un resultado total. Así, el derecho al desarrollo integral se refiere a un aspecto distinto al hecho de reconocer al "efectivo en caja" un efecto inflacionario y, para ese fin, si debe o no integrarse en el ajuste anual por inflación; más bien lo que pretenden tutelar las citadas disposiciones internacionales es la creación de órdenes jurídicos que comprendan el cúmulo de derechos, obligaciones y procedimientos que conforman el sistema fiscal de un Estado.”

jurídicos que comprendan el cúmulo de derechos, obligaciones y procedimientos que conforman el sistema fiscal de un Estado.

141. Consecuentemente, el tema que nos ocupa es **inoperante**, en tanto que para su desarrollo la quejosa recurrente parte de una premisa incorrecta, tal como ha quedado establecido anteriormente.

AGU