



AMPARO EN REVISIÓN ADMINISTRATIVO 552/2015

QUEJOSOS Y RECURRENTES:

MAGISTRADO PONENTE:
JOSÉ AVALOS COTA

SECRETARIO:
ALEJANDRO MORALES OLIVARES

Mexicali, Baja California. Acuerdo del Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito correspondiente a la sesión ordinaria de dieciocho de agosto de dos mil dieciséis.

V I S T O S para resolver el amparo en revisión administrativo **552/2015**; y,

RESULTANDOS:

PRIMERO. Por escrito presentado el doce de febrero de dos mil catorce, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, ****** y otros, por su propio derecho, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de los actos y autoridades que a continuación se precisan (**énfasis añadido**):

“[...] III. LA AUTORIDAD O **AUTORIDADES RESPONSABLES.**

1. El H. Congreso de la Unión integrado por:

a. La H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con domicilio en Avenida Congreso de la Unión sin número, colonia del Parque, Delegación Venustiano Carranza, código postal 15969, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

b. La H. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con domicilio en la Reforma 135, esquina Insurgentes, colonia Tabacalera código postal 06030 delegación Cuauhtémoc, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

2. El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con domicilio en el Palacio Nacional, Colonia Centro, código postal 06067, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

3. El C. Secretario de Gobernación, con domicilio en la calle de Bucareli número 99, Colonia Juárez, código postal 06699, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

4. El C. Director del Diario Oficial de la Federación con domicilio en la calle de Río Amazonas número 62, Colonia Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, código postal 06500 en México, Distrito Federal.

5. El C. Secretario de Hacienda y Crédito Público: Palacio Nacional s/n, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, código postal 06600, México Distrito Federal.

IV.- LA LEY Y **ACTOS** QUE SE RECLAMAN DE CADA AUTORIDAD.

I. De la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión:

Se reclama la **discusión, aprobación y expedición** del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo”, en vigor a partir del 1 de enero de 2014, en **lo relativo a la derogación del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que elimina el tratamiento de tasa del 11% por concepto de Impuesto al Valor Agregado** a los actos o actividades gravados por dicho impuesto, que se realicen por residentes en la franja o región fronteriza, con la correlativa **aplicación de la tasa del 16%, prevista en el artículo 1 de dicha ley; del cual también se reclama su inconstitucionalidad;**...

2.- Del c. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

Se reclama la **expedición, promulgación y orden de publicación** del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos



en Efectivo”, en vigor a partir del Impuesto al Valor Agregado, que elimina el tratamiento de tasa del 11% por concepto de Impuesto al Valor Agregado a los actos o actividades gravados por dicho impuesto, que se realicen por residentes en la franja o región fronteriza, con la correlativa aplicación de la tasa del 16% prevista en el artículo 1 de dicha ley; del cual también se reclama su inconstitucionalidad;...

3. Del C. Secretario de Gobernación:

Se reclama el **refrendo** al decreto de promulgación del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo”, en vigor a partir del 1 de enero de 2014, en lo relativo a la derogación del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que elimina el tratamiento de tasa del 11% por concepto de Impuesto al Valor Agregado a los actos o actividades gravados por dicho impuesto, que se realicen por residentes en la franja o región fronteriza, con la correlativa aplicación de la tasa del 16% prevista en el artículo 1 de dicha ley; del cual también se reclama su inconstitucionalidad;...

4.- Del C. Director del Diario Oficial de la Federación:

Se reclama la **publicación** en dicho órgano oficial del decreto controvertido, realizada el día 11 de diciembre de 2013.

5. Del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público:

Se reclama los **actos relacionados con la aplicación y ejecución** del decreto que se tilda de inconstitucional en la presente demanda.

[...]

SEGUNDO. Dicha demanda correspondió conocer por razón de turno a la Jueza Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, quien mediante proveído de veintiuno de febrero de dos mil catorce la admitió a trámite y la registró con el expediente *****; solicitó informes justificados; y, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

El veintiséis de marzo de dos mil quince, se celebró la audiencia constitucional, mientras que el veinticuatro de junio del mismo año se dictó la sentencia correspondiente, en la que se **sobreseyó** en el juicio de amparo **.

TERCERO. Inconforme con la anterior resolución, mediante escrito presentado el diez de julio de dos mil quince ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, *, como representante común de los quejosos, interpuso el presente recurso de revisión.

CUARTO. El recurso de mérito fue recibido por la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados de Circuito el ocho de septiembre de dos mil quince, turnándose a este Sexto Tribunal Colegiado al día siguiente.

Por acuerdo de Presidencia de once de septiembre del mismo año, este Sexto Tribunal Colegiado admitió y registró el recurso de revisión con el toca **.

QUINTO. Mediante proveído de veintiocho de octubre de dos mil quince, se ordenó turnar el asunto al magistrado **José Avalos Cota**, para proyecto de resolución.

SEXTO. El cinco de noviembre de dos mil quince, se admitió el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el Presidente de la República, por conducto de su delegada.

**CONSIDERANDOS:**

PRIMERO. Este Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito es competente para resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103 y 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 80 y 81, fracción I, inciso e), 86, 88 y 89 de la Ley de Amparo; así como por el Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, publicado en Diario Oficial de la Federación de quince de febrero de dos mil trece; relacionado con el Acuerdo General 31/2014, aprobado por el pleno mencionado en segundo término, el diecisiete de septiembre de dos mil catorce, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento de este Tribunal Colegiado; toda vez que se trata de un recurso de revisión interpuesto contra una sentencia de amparo dictada por un juez de Distrito que reside dentro del ámbito de competencia territorial de este Tribunal Colegiado de Circuito.

SEGUNDO. Es oportuna la interposición del recurso de revisión, como se observa a continuación:

Resolución recurrida	Fecha de notificación	Surtió efectos	Plazo de 10 días transcurrió	Fecha de presentación del recurso
24 de junio de 2015.	25 de junio de 2015.	26 de junio de 2015.	Del 29 de junio al 10 de julio de 2015.	10 de julio de 2015

Asimismo, es oportuno el recurso de revisión adhesivo que interpuso la autoridad responsable, como se observa a continuación:

Auto admisorio	Fecha de notificación	Surtió efectos	Plazo de 10 días transcurrió	Fecha de presentación del recurso
11 de septiembre de 2015.	09 de octubre de 2015.	09 de octubre de 2015.	Del 13 al 26 de octubre de 2015.	19 de octubre de 2015

TERCERO. No será necesario transcribir la sentencia de amparo impugnada ni los agravios formulados en contra de ella por la parte recurrente, toda vez que no existe disposición legal en la Ley de Amparo que obligue a ello; máxime, que en la presente ejecutoria se tomarán en cuenta las consideraciones que rigen la resolución combatida y el escrito de agravios, con lo que se respetan los principios de congruencia y exhaustividad previstos en los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto informan lo siguiente:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X 'De las sentencias', del título primero 'Reglas generales', del libro primero 'Del amparo en general', de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."¹

CUARTO. En un primer análisis, por falta de impugnación, debe declararse firme el sobreseimiento decretado en los considerandos tercero y sexto de la sentencia recurrida.

En efecto, en el considerando tercero la a quo decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, ante la inexistencia de los actos que se reclamaron a la autoridad responsable Secretario de Hacienda y Crédito Público, ya que ésta negó su existencia al rendir su informe justificado, sin que existiese prueba alguna en contrario.

Por otra parte, en el considerando sexto, la improcedencia del juicio se sostuvo en relación con las responsables Secretario de Gobernación y Director del

¹ Jurisprudencia en materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, visible a página 830, tomo XXXI, mayo de 2010, Novena Época, registro 164618

Diario Oficial de la Federación, con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, 63, fracción V, y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que los quejosos no les imputaban vicios propios en los actos que se les atribuían a dichas autoridades, siendo éstos el refrendo y publicación de los actos legislativos reclamados.

Por ende, al no haber impugnado la parte a quien le perjudica tales consideraciones, en este caso, la parte quejosa, lo procedente es **declarar firme el sobreseimiento** decretado con base en ellas.

Sirve de apoyo a lo expuesto, en lo conducente, la jurisprudencia que dice:

“REVISIÓN EN AMPARO. LOS RESOLUTIVOS NO COMBATIDOS DEBEN DECLARARSE FIRMES. *Cuando algún resolutivo de la sentencia impugnada afecta a la recurrente, y ésta no expresa agravio en contra de las consideraciones que le sirven de base, dicho resolutivo debe declararse firme. Esto es, en el caso referido, no obstante que la materia de la revisión comprende a todos los resolutivos que afectan a la recurrente, deben declararse firmes aquéllos en contra de los cuales no se formuló agravio y dicha declaración de firmeza debe reflejarse en la parte considerativa y en los resolutivos debe confirmarse la sentencia recurrida en la parte correspondiente.”*²

QUINTO. Previo analizar los agravios de los recurrentes, es oportuno reiterar las consideraciones que llevaron al a quo a sobreseer en el juicio de amparo, por lo que hace a los actos que reclamó a las diversas responsables Presidente Constitucional de los Estados

² Octava Época; Registro: 207035; Instancia: Tercera Sala; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; VII, marzo de 1991; Materia(s): Común; Tesis: 3a./J. 7/91; Página: 60; Genealogía: Gaceta número 39, Marzo de 1991, pág. 44. Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, tesis 471, pág. 313.



Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

I. Los actos legislativos cuya constitucional debaten los quejosos, es la **derogación del artículo 2 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado**, que contemplaba una tasa del 11% cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.

Asimismo, se impugna la constitucionalidad del **artículo 1º de dicha ley**, el cual establece que el impuesto se calculará aplicando a los valores que señala la citada ley, la tasa del 16%.

Actos legislativos que se reclaman con motivo del “DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO; DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS; DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, SE EXPIDE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, Y SE ABROGAN LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, Y LA LEY DEL IMPUESTO A LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO”, que entró en vigor a partir del primero de enero de dos mil catorce.

Esto es, los impetrantes reclaman la inconstitucionalidad de la ley, al considerarla de naturaleza autoaplicativa.

II. La jueza estimó que, efectivamente, la naturaleza que le asiste a los referidos actos legislativos es autoplicativa, por lo que basta que el gobernado se ubique en los supuestos previstos en el ordenamiento legal impugnado, para que su sola expedición provoque una afectación en su esfera jurídica.

III. Que para acreditar su interés jurídico, los impetrantes deben acreditar plenamente que son personas físicas o morales que realizan sus actividades o actos en la zona fronteriza, por ser esta región la que contemplaba el derogado artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

IV. Que las documentales aportadas en juicio, consistentes en copias fotostáticas de licencias de conducir, credenciales para votar, pasaportes mexicanos, constancias de residencia, credenciales de universidad y constancias de residencia de otros países, solo merecen valor probatorio de indicio, de conformidad con los artículos 203 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

V. Que las anteriores constancias solo acreditan que realizaron el trámite ante las autoridades correspondientes y obtuvieron las mismas.

VI. Que la prueba pericial en materia de economía ofrecida por los quejosos, no acredita el interés de los



impetrantes para acudir al amparo.

VII. Que las referidas pruebas tampoco acreditan que los quejosos sean consumidores finales de algún bien o servicio con el que resientan un perjuicio por serles trasladado el impuesto al valor agregado.

VIII. Por lo anterior, los impetrantes no demostraron pertenecer a la colectividad que se vio afectada con los actos legislativos reclamados; amén, que la sola afirmación que bajo protesta de decir verdad hicieron en su demanda de amparo, o el haber señalado un domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad de Tijuana, no es suficiente para ello.

IX. Que la naturaleza autoaplicativa de los actos legislativos reclamados, no libera a los amparistas de acreditar su interés jurídico o legítimo para acudir al juicio de amparo.

En contra de las anteriores consideraciones, los recurrentes exponen, en síntesis, los siguientes agravios:

- Que la jueza de Distrito no precisó con qué clase de interés comparecieron los quejosos al amparo, ya que indistintamente habla de interés jurídico e interés legítimo, sin observar que ambas figuras son distintas.

- Que la jueza no apreció que el amparo se promovió acreditándose un interés legítimo colectivo, lo que los excluye de acreditar un interés jurídico.
- Que bajo el concepto de interés legítimo no es exigible que los quejosos acrediten ser consumidores, residentes de la frontera o que se les trasladó el impuesto, ya que la afectación se produce desde que cambió la situación jurídica existente y su condición de fronterizos, lo que les pone en desventaja frente a la norma.
- Que tratándose de impuestos indirectos, todas las personas son contribuyentes, sin importar que no hayan dado aviso al Registro Federal de Contribuyentes.
- Que el a quo no precisó a qué tipo de residencia se refiere, ya que conforme el artículo 9 del Código Fiscal de la Federación, la residencia se divide en fiscal, por casa habitación, migratoria, por intereses vitales o por centro principal del negocio; máxime, que puede haber residentes para efectos fiscales que no vivan en la región fronteriza, ciudadanos que vivan en la frontera pero no tengan su residencia fiscal en la región, ciudadanos que vivan en la frontera pero no estén en el Registro Federal de Contribuyentes,



o bien, extranjeros domiciliados y registrados en la citada región.

- Que aun cuando se estime, que lo que la jueza quiso precisar era el concepto de “domicilio”, lo cierto es que existe domicilio fiscal, convencional, procesal, habitacional o migratorio, sin haber precisado tampoco tal concepto.
- Que las credenciales de elector que se presentaron como prueba, acreditan que la dirección de los quejosos se ubican en la franja fronteriza.
- Que al reclamarse la ley como autoaplicativa, no era necesario acreditar el traslado del impuesto, ya que el traslado se materializa en un acto de aplicación; máxime, que los comprobantes simplificados que se expiden al respecto, no contienen el nombre de los contribuyentes; por lo que es imposible acreditar tal extremo exigido por el a quo.
- Que el interés legítimo permite combatir actos legislativos sin necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo, sino por el perjuicio o privación de un beneficio, que se ocasiona como un efecto colateral.

- Que una colectividad no requiere acreditar una condición particular, por lo que es ineficaz que se solicite a cada quejoso acreditar el traslado del impuesto, pues basta demostrar una condición de desventaja.
- Que la jueza no apreció que el único sujeto activo de la relación tributaria es el fisco, mientras que los quejosos siempre son sujetos pasivos.
- Que los quejosos no son los sujetos a que hace referencia el artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, es decir, sujetos registrados que realizan una actividad en la frontera, sino que se trata de personas que reciben el uso temporal de un bien y pagan el impuesto que se les traslada, esto es, como últimos consumidores, por lo que no deben acreditar actos o actividades en la frontera.
- Que una identificación, como las ofrecidas en el juicio, no debe corroborarse con ningún otro medio de prueba, ya que el único que puede decir si la misma es original, es el órgano que la emitió, por lo que se le exigiría incluso acreditar la legitimación de la persona que la expidió, lo que constituye una trampa procesal tener que aportar documentales que avalen otras documentales.



- Que las autoridades responsables no objetaron la autenticidad de las identificaciones, ni se comprobó que fuesen falsas o inexistentes, por lo que la copia de las mismas era un indicio, que de conformidad con el artículo 207 del Código Federal de Procedimientos Civiles, hacen fe de la existencia de sus originales, por lo que si se tenía duda de ellas, la jueza debía ordenar su cotejo; máxime, que para acreditar el interés legítimo, no era necesario exhibir las identificaciones.

Examinados conjuntamente, este Tribunal estima que son **infundados** los agravios que hace valer la parte recurrente.

Para sostener lo anterior, es necesario atender a la naturaleza de los actos legislativos señalados como reclamados, en este caso, se impugna la derogación del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que disponía:

“Artículo 2o. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 11% a los valores que señala esta Ley, cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.

Tratándose de importación, se aplicará la tasa del 11% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza.

Tratándose de la enajenación de inmuebles en la región fronteriza, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando al valor que señala esta Ley la tasa del 16%.

Para los efectos de esta Ley, **se considera como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, los municipios de Caborca y de Cananea, Sonora, así como la región parcial del estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste del Municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.**

De igual manera, se combatió la constitucionalidad del artículo 1º de la citada Ley del Impuesto al Valor Agregado que dispone:

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

- I.- Enajenen bienes.
- II.- Presten servicios independientes.
- III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV.- Importen bienes o servicios.

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

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



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

Asimismo, son de importante relevancia las manifestaciones que los quejosos, bajo protesta de decir verdad, expusieron en su demanda de amparo para justificar la procedencia del juicio (fojas 307 a 309 del juicio de amparo *):

“VII.- INTERÉS LEGÍTIMO

La demanda de amparo que hoy se promueve, **se presenta por los quejosos en virtud de que se encuentran en una posición de desventaja frente a la norma**, toda vez que con la entrada en vigor de la derogación del artículo 2 de la ley del impuesto al valor agregado y su correlativa aplicación del artículo que prevé una tasa del 16% de IVA, **se impacta a éstos en sus derechos de carácter económico**. Lo anterior, en virtud de que la norma vinculó a los mismos a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, es decir, desde el 1 de enero de 2014, pero sin ponderar sus condiciones particulares, **el impacto en su esfera y el estancamiento económico que provoca**.

Si analizamos el reclamo constitucional, con la derogación del artículo 2 de la Ley del IVA y la correlativa aplicación del artículo 1; se crearon nuevas condiciones que **ponen en desventaja económica a los sujetos que hoy se amparan**. Esa desventaja es palpable, porque se transformaron las situaciones impositivas que regían antes de la reforma y si bien, el legislador cuenta con potestades para modificar la norma en esta materia, eso no significa que cuente con un margen ilimitado para alterar las condiciones impositivas de los sujetos sin prever su impacto. Es claro que si pretende modificar el sistema económico regional, debe hacerlo respetando los patrones de consumo; el impacto en la población y sus sectores productivos; así como el impacto en los precios de los productos; los efectos directos e indirectos del aumento y la merma provocada como consecuencia del alza del impuesto buscando los fines extrafiscales para aliviarlos.

Por lo anterior queda evidenciado, que **el legislador modificó la tasa impositiva, pero sin ponderar el impacto a los destinatarios del tributo**. Pues por premiar la recaudación, el efecto negativo provocado en los sujetos es devastador, que ni siquiera inyectando el monto recaudado por el impuesto en dicha región, podría compensar el daño causado a sus habitantes, a la productividad y al crecimiento económico. Lo que demuestra una falla en la política pública, que no considera; por un lado, el efecto negativo generado en la propia población por esa distinción de tasa y por otro; las desventajas económicas provocadas por la medida.

De la misma manera, la norma tildada de inconstitucional, no encuentra un equilibrio o neutralidad en cuanto a los deciles que daña; los sectores y actividades que se merman y los grupos o segmentos que colateralmente se ven afectados. La norma no midió la pérdida en el potencial de compra de los sujetos y por ello, es claro el interés legítimo de los reclamantes, porque los pone en desventaja frente a la norma; por no haber delimitado, graduado y segmentado el impacto. Esto es así, porque al derogar la norma, **se extinguieron situaciones concretas que estaban diseñadas para no dañar a las personas que viven en la frontera y que con el cambio de tasas, alteran la actividad económica de éstos como consumidores**, ya que no se trató de un simple aumento de impuestos, sino que fue un aumento que directa e indirectamente, **tiene un impacto en todo tipo de actividades económicas de la región** que afectan el desarrollo de su población, del consumo y de crecimiento económico.

Por ello, es que **la presente demanda se tramita por los quejosos en su carácter de consumidores finales** aduciendo un interés legítimo colectivo; porque la modificación de tasas, los pone en una franca desventaja frente al ordenamiento en perjuicio de sus derechos humanos –de carácter económico-. Lo anterior en virtud de que la norma no advierte el **impacto en su potencialidad de compra ni el estancamiento que provoca en su nivel de desarrollo**.

[...]

IX.- HECHOS

1.- **Los quejosos son personas que residen de forma permanente y definitiva en la franja o región fronterizas y que por ello, las actividades relativas a la enajenación, prestación de servicios, otorgamiento de uso o goce temporal e importación de bienes, estaba tasado al 11% de impuesto al valor agregado.**

2.- Que con la derogación del artículo 2 de la ley del impuesto al valor agregado, **se eliminó la tasa del 11% y se les aplicó la tasa general del 16%**, sin embargo, no se midieron por el legislador las



repercusiones que esto traería en la esfera de cada una de las personas que viven en la frontera.

3.- Que con la vigencia de la norma tildada de inconstitucional, **todo tipo de bienes o servicios que se consumen es esta región, se han elevado de precios y por tanto, se ha potencializado un problema de consumo, de adquisición y desarrollo de los impetrantes.**

Los hechos antes narrados, constituyen los antecedentes de los actos impugnados, y por ello se impetra la protección constitucional.”

Ahora, de lo expuesto se puede advertir que los quejosos acudieron al juicio de amparo, reclamando esencialmente la homologación del impuesto al valor agregado para ciertas actividades que se realizan en la zona fronteriza, en este caso, la que corresponde al Estado de Baja California, es decir, que se les deje de aplicar la tasa del 11% y, en su lugar, el impuesto se les calcule con la tasa del 16% que está fijada para el resto del país.

De igual manera, precisan los impetrantes, que la referida homologación del impuesto al valor agregado vulnera sus derechos fundamentales, pues son personas que residen de forma permanente y definitiva en la citada región fronteriza, es decir, estiman que los citados actos legislativos reclamados, impactan de manera directa su esfera jurídica.

Dicho lo anterior, conviene ahora mencionar que la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, establece lo que debe

entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones:

1) Aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo;

2) Alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución;

3) Demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y,

4) Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

Ahora bien, por agravio debe entenderse de forma general toda afectación real y actual; sin embargo, tratándose de interés jurídico es menester que además sea

3 Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;



personal y directo como estaba antes de la reforma constitucional.

En cambio, para el interés legítimo no se requieren tales exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o indirecta, en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico, además provenir de un interés individual o colectivo.

Ahora bien, para entender el alcance del concepto interés legítimo individual o colectivo, debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza como puede ser, por ejemplo, uno meramente económico.

Por otra parte, al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, debe entenderse que hace mención a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, lo cual se confirma con la idea de que en materia de actos de tribunales necesariamente se requiere que cuente con un derecho subjetivo, es decir, tenga interés jurídico.

Conforme a lo expuesto, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su "especial

situación frente al orden jurídico", lo que implica que esa especial situación no presume ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella.

En ese orden, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés jurídico o legítimo. Luego, a partir de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, como requisito de procedencia del amparo se exige que:

- a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y,
- b) Ese interés se vea agraviado.

Así, tratándose del **interés jurídico**, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y provenir de un interés individual o colectivo.

El **interés legítimo** tiene su origen en las llamadas normas de acción, las cuales regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que han de regir la actividad administrativa, y constituyen una serie de



obligaciones a cargo de la administración pública, sin establecer derechos subjetivos, pues al versar sobre la legalidad de actos administrativos o de gobierno, se emiten con el fin de garantizar intereses generales y no de particulares.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha referido al interés legítimo como el interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.

Así se advierte de la tesis CXXIII/2013, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 559, Décima Época, cuyos rubro y texto son los siguientes:

“INTERÉS LEGÍTIMO. SU EXISTENCIA INDICIARIA E INICIAL PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE AMPARO, ACTIVA LAS FACULTADES DEL JUEZ PARA ANALIZAR PROVISIONALMENTE LAS RELACIONES JURÍDICAS EN QUE SE ALEGA LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. *El artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, en su redacción actual, establece como presupuesto procesal de la acción constitucional el interés legítimo -para impugnar actos emitidos por autoridades distintas a las jurisdiccionales-, el cual ha sido definido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo,*

en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra; la configuración de este presupuesto procesal permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo -noción asociada clásicamente al interés jurídico-; así, el interés legítimo se actualizará, en la mayoría de los casos, cuando existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no es dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico. Una categoría de estos casos se presenta cuando los actos reclamados se dirigen a un tercero, quien promueve el juicio de amparo respecto del cual es relevante preguntarse sobre la ubicación jurídica del quejoso y determinar si existe una relación normativamente relevante entre ellos. Así, en estos casos, se exige que los jueces, al momento de determinar la admisión o no de una demanda de amparo, consideren provisionalmente y cuidadosamente las relaciones jurídicas en que se insertan las personas, como se plantea cada caso, pues justamente por la intensidad del tráfico de negocios jurídicos en un Estado Constitucional de derecho, como el nuestro, es necesario determinar individualmente las posibilidades de perjuicios o privación de beneficios que tengan una incidencia en los núcleos protectores de los derechos humanos, según el caso de que se trate, para lo cual no sólo interesa la relación directa de la autoridad o la ley con el quejoso (verticalmente), sino el análisis integral de la red de relaciones jurídicas en que se encuentran las personas (horizontal), por ejemplo, con otros particulares, en virtud de las cuales se detonen efectos perjudiciales de los actos reclamados, análisis que deberá perfeccionarse durante el trámite del juicio y, en su caso, resolverse en definitiva en la sentencia. Como es evidente, el ejercicio de esta facultad inicial de análisis no implica necesariamente que el juez de amparo deba admitir a trámite el juicio, pues el resultado de esa valoración puede llevar a fundamentar el desechamiento de la demanda, si fuera notoria y manifiesta la improcedencia de la acción constitucional.”

Se observa que el interés legítimo presupone la existencia de una norma general en que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; la transgresión a ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y la pertenencia del quejoso a esa colectividad.



Se invoca en apoyo de lo anterior, la tesis aislada LXXX/2013, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, septiembre de 2013, página 1854, Décima Época, que es del tenor es el siguiente:

“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, “teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo”, con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.”*

De acuerdo con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **interés jurídico** presupone la existencia de un derecho subjetivo protegido por la ley, que

es violado o desconocido, con lo cual se infiere un perjuicio a su titular, facultándolo para acudir ante los órganos jurisdiccionales a demandar que esa transgresión cese.

Mientras que el **interés legítimo** es una institución mediante la cual se faculta a todas aquellas personas que, sin ser titulares del derecho lesionado por un acto de autoridad, es decir, sin ser titulares de un derecho subjetivo tienen, sin embargo, un interés en que la violación del derecho sea reparado. En otras palabras, implica el reconocimiento de la legitimación del gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normatividad, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad, esto es, una lesión objetiva a la persona derivada de la aplicación de la ley.

De lo antedicho se advierte que no es factible equiparar ambas clases de interés -jurídico y legítimo- pues la doctrina, la jurisprudencia y el órgano legislativo que expidió la ley así lo han estimado, al señalar que mientras el interés jurídico requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.



Es aplicable a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 141/2002, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 241, Décima Época, que dispone:

“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. *De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.”*

Así, en el caso los quejosos recurrentes aducen que son destinatarios directos de las normas que reclaman, es decir, señalan que son los sujetos obligados a los supuestos normativos que contemplan, ya que con la reforma que reclaman, desapareció el beneficio que tenían de que el impuesto al valor agregado se les calculara con una tasa del 11%, para ahora aplicárseles la tasa del 16%.

En ese sentido, si la afectación que dicen sufrir no es indirecta sino directa y sobre todo, a un derecho que tenían reconocido en la ley, no se está en el supuesto de analizar su interés legítimo, sino su interés jurídico para impugnar los actos legislativos que reclaman.

Apoya lo expuesto, en lo conducente, el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se reproduce:

“INTERÉS LEGÍTIMO. CUANDO EN AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES SE ALEGUE SU AFECTACIÓN, ES NECESARIO EXAMINAR LA NATURALEZA DE AQUÉLLAS PARA IDENTIFICAR SI EXISTE AGRAVIO A LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO. *Acorde con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interés legítimo individual o colectivo está condicionado a la afectación de la esfera jurídica del promovente, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De ahí que, aun cuando en un juicio de amparo contra normas generales se alegue que se afecta el interés legítimo y que se violan derechos reconocidos en la Constitución Federal, debe examinarse si se trata de normas heteroaplicativas o autoaplicativas, para identificar si se genera o no una afectación en la esfera jurídica del quejoso, sin que la vigencia de las normas, por sí sola, incida en su naturaleza, pues ésta depende del contenido particular de cada una, en el sentido de si las obligaciones de hacer o no hacer que establezcan requieren o no de un acto de aplicación para actualizar un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado, o bien surgen con la entrada en vigor de la norma, caso en el cual lo que debe quedar de manifiesto es que quien acude al juicio de amparo se encuentre en el supuesto normativo correspondiente.”*⁴

De acuerdo a lo anterior, para resolver el presente recurso, cabe destacar que de la litis del juicio de amparo que se revisa, se desprende que los promoventes del amparo sustentan la vulneración a sus derechos

⁴ Tesis 2a. LXVII/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 403, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Materia Común, Décima Época, Registro: 2006986.



fundamentales, por ser residentes permanentes y definitivos de la zona fronteriza del Estado de Baja California, es decir, como sujetos que de manera directa fueron impactados con la reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, ya que ellos eran en un determinado momento beneficiados con una tasa del 11% que, al ser derogada, aumentó al 16%.

En ese sentido, fue apegado a derecho que la Jueza de Distrito haya constreñido su determinación únicamente respecto del interés jurídico y no del legítimo, que ahora invocan los impetrantes, dado que este último existe cuando un acto legislativo determinado es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, pero aquél no es titular de un derecho subjetivo que lo legitime para impedir esa conducta o para imponer otra distinta; situación que no cobra vigencia en el caso concreto, porque los promoventes del amparo a pesar de invocar un interés legítimo en su demanda, no lo sustentaron de su especial situación frente al orden jurídico; por el contrario, se ostentaron como afectados directamente con la derogación del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al ser residentes de la zona fronteriza del Estado de Baja California; por lo que, contrario a lo que alegan los recurrentes, y tal como lo señaló la a quo, debieron demostrar su interés jurídico para instar el juicio de derechos fundamentales.

Ahora, para acreditar tal interés jurídico en el juicio de amparo, se ofrecieron copias fotostáticas de licencias de conducir, credenciales para votar, pasaportes mexicanos, constancias de residencia, credenciales de universidad y constancias de residencia de otros países.

Sin embargo, se comulga con la consideración de la resolutoria primaria, en cuanto a que tales probanzas solo merecen valor convictivo de indicio y, por ende, aun cuando se llegue a afirmar como lo pretenden los recurrentes, que de las mismas se desprende su residencia permanente en la región fronteriza, lo cierto es que, al no estar administradas con diverso medio probatorio, son insuficientes para acreditar el interés jurídico de los quejosos.

En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las copias fotostáticas sin certificar constituyen un medio de prueba previsto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyo valor queda al prudente arbitrio del juzgador como indicio; asimismo, que las copias fotostáticas sin certificación son insuficientes para demostrar el interés jurídico con el que se promueve el amparo, si no existe en autos otro elemento que, relacionado con aquéllas, pudiera generar convicción de que el acto reclamado afecta real y directamente los derechos jurídicamente tutelados del impetrante.



Corroboran a los argumentos expuestos, las tesis de jurisprudencia que se invocan a continuación:

“COPIAS FOTOSTÁTICAS SIN CERTIFICAR. SU VALOR PROBATORIO QUEDA AL PRUDENTE ARBITRIO JUDICIAL COMO INDICIO. *La jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Volumen II, página 916, número 533, con el rubro: ‘COPIAS FOTOSTÁTICAS. SU VALOR PROBATORIO.’, establece que conforme a lo previsto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el valor de las fotografías de documentos o de cualesquiera otras aportadas por los descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de certificación, queda al prudente arbitrio judicial como indicio. La correcta interpretación y el alcance que debe darse a este criterio jurisprudencial no es el de que las copias fotostáticas sin certificar carecen de valor probatorio, sino que debe considerarse que dichas copias constituyen un medio de prueba reconocido por la ley cuyo valor queda al prudente arbitrio del juzgador como indicio. Por tanto, no resulta apegado a derecho negar todo valor probatorio a las fotostáticas de referencia por el solo hecho de carecer de certificación, sino que, considerándolas como indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretende probar y a los demás elementos probatorios que obren en autos, a fin de establecer como resultado de una valuación integral y relacionada de todas las pruebas, el verdadero alcance probatorio que debe otorgárseles.”⁵*

“INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. LAS COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, POR SÍ SOLAS, NO LO ACREDITAN. *Conforme a lo dispuesto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, el valor probatorio de las fotografías de documentos, o de cualesquiera otras aportadas por los descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de certificación, queda al prudente arbitrio judicial como indicios. Esta Suprema Corte, en diversas tesis de jurisprudencia, ha sostenido que el quejoso debe probar fehacientemente su interés jurídico, por ello debe estimarse que las copias fotostáticas sin certificación son insuficientes para demostrarlo, si no existe en autos otro elemento que, relacionado con aquéllas, pudiera generar convicción de que el acto reclamado afecta real y directamente los derechos jurídicamente tutelados del quejoso.”⁶*

⁵ Época: Novena Época; Registro: 192109; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XI, abril de 2000; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 32/2000; Página: 127

⁶ Época: Novena Época; Registro: 196457; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VII, abril de 1998; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 21/98; Página: 213

De igual manera, no correspondía a la jueza de Distrito ordenar oficiosamente el cotejo de las mencionadas copias fotostáticas con sus originales, toda vez que para determinar su valor probatorio debe aplicarse el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y no lo dispuesto por el diverso numeral 207 de dicha legislación⁷, que se refiere a la apreciación de los documentos privados, pues de acuerdo con el primero de dichos dispositivos, las copias fotostáticas carecen de valor probatorio pleno si no se encuentran debidamente certificadas, por lo que su valor demostrativo es el de un simple indicio, con independencia de que no hayan sido objetadas.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación:

“COPIAS FOTOSTÁTICAS. CONSTITUYEN UN MEDIO DE PRUEBA DIVERSO DE LOS DOCUMENTOS PRIVADOS. *De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 129, 133 y 136 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las copias fotostáticas no pueden considerarse documentos privados, quedando en cambio comprendidos dentro de los medios de prueba a que se refiere el artículo 93, fracción VII, del aludido Código, en consecuencia, para determinar su valor probatorio debe aplicarse el numeral 217 del mismo ordenamiento legal, y no los artículos 205 a 210 que se refieren a la apreciación de los documentos privados, pues de acuerdo con el primero de dichos dispositivos, las copias fotostáticas carecen de valor probatorio pleno si no se encuentran debidamente certificadas, por lo que su valor probatorio es el de un simple indicio, con independencia de que no hayan sido objetadas.*”⁸

⁷ **Artículo 207.** Las copias hacen fe de la existencia de los originales, conformes a las reglas precedentes; pero si se pone en duda su exactitud, deberá ordenarse su cotejo con los originales de que se tomaron.

⁸ Época: Octava Época; Registro: 207220; Instancia: Tercera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo V, Primera Parte, enero-junio de 1990; Materia(s): Común, Civil; Tesis: 3a. 60 10/90; Página: 228



Por tanto, en la sentencia recurrida válidamente se consideró que los quejosos no cuentan con interés jurídico para impugnar por la vía constitucional los actos legislativos que reclaman, habida cuenta de que tales reclamos atañen, para los efectos del juicio de amparo, directa y únicamente a quien se dirigen los actos, que es a quienes se ostenten y, sobre todo, acrediten ser residentes en la zona fronteriza, con independencia si demuestran, además, realizar alguna de las actividades que grava el impuesto al valor agregado, ya que el amparo se promovió contra la ley, atento a su naturaleza autoaplicativa.

Por consiguiente, el que la jueza de amparo haya abordado el análisis de diversos tópicos relacionados con un posible acto de aplicación, no les causa ningún agravio a los aquí recurrentes, pues aun cuando no promovieron su amparo en contra de un acto específico de aplicación de la tasa del 16% del impuesto el valor agregado, lo cierto es que al ubicarse en un grupo determinado de la población, esto es, como residentes permanentes de la zona fronteriza, tenían la obligación procesal de demostrar tal extremo, pues sería tal específica situación, y ninguna otra, la que provocaría en su esfera jurídica un agravio personal y directo por la reforma legal a la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Es por lo anterior, que no le asiste la razón a los recurrentes, pues se advierte que la jueza no infringió los

principios de exhaustividad y congruencia previstos en los numerales 74 y 75 de la Ley de Amparo, toda vez que en su fallo, dicha a quo analizó y valoró las pruebas relatadas, y determinó que esas documentales eran insuficientes para demostrar que los quejosos tenían interés jurídico para promover amparo indirecto, al no acreditar ser, como lo afirmaron en su demanda de amparo, residentes permanentes y definitivos de la zona fronteriza, pues es tal específica situación, se reitera, no solo lo que distingue al grupo de quejosos como una colectividad determinada, sino es, precisamente, la situación de hecho por la cual la derogación del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado afectaría su esfera jurídica de manera personal y directa.

De ahí lo infundado de los agravios de la parte recurrente.

Por otra parte, debe puntualizarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de veintiséis de agosto de dos mil catorce la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014, respecto de los artículos 1-C, fracciones IV, V, párrafo primero, VI, párrafo primero, 2-A, fracción I, párrafo último, la **derogación del artículo 2** y el párrafo último del artículo 5 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, determinó la constitucionalidad de esas normas generales, habiendo abordado para ello el estudio de los siguientes contenidos temáticos:



I. Si las referidas reformas violan los principios de **equidad y proporcionalidad tributaria**.

II. Si con tales actos legislativos se dejaba de atender al objetivo constitucional de **competitividad**, así como a las **finalidades económicas** a que aspira el **Plan Nacional de Desarrollo**.

III. Si las normas en análisis vulneran el principio de **razonabilidad legislativa** en su vertiente de **motivación** y en su vertiente de **proporcionalidad** en sentido lato.

IV. Si las reformas violan el **principio pro persona**, al no atender la situación de consumo que justifica la existencia de una tasa diferenciada en la zona fronteriza y, con ello, no se asegura la protección más amplia del derecho de propiedad.

V. Si existe violación al **derecho de propiedad** de los contribuyentes de la zona fronteriza, pues con la eliminación del régimen de tasa diferenciada al que se encontraban sujetos, el impuesto que pagarán no será proporcional ni equitativo.

VI. Si existe vulneración al **derecho que los gobernados adquirieron al tributar bajo el régimen de tasa diferenciada**, establecido desde la primera Ley del Impuesto al Valor Agregado, dando preferencia al objetivo de facilitar la administración y cobro del impuesto.

Tópicos que fueron materia de examen por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, analizando los agravios bajo la suplencia de la queja que dispone tal porción normativa.

Estudio en el cual nuestro más Alto Tribunal arribó entre otras, a las siguientes conclusiones:

- ✓ Que al homologar las condiciones de tributación, el legislador fuera de transgredir el derecho fundamental de equidad tributaria, lo respetó, porque de esta manera todos pagarán impuesto de la misma forma, al realizar el mismo hecho imponible.
- ✓ Que si bien los impuestos o medidas fiscales pueden servir como instrumentos para impulsar la competitividad a través de incentivar ciertas conductas, su establecimiento no garantiza el nivel de competitividad al que aspira la Constitución Federal, por lo que no es posible exigirle al legislador su creación, sino que ello dependerá de que en ejercicio de su libre configuración los establezca como parte de una política económica, respecto de la cual no se puede juzgar su idoneidad, además de que tratándose de materia tributaria los límites a la



configuración del impuesto se encuentran previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

- ✓ Que en materia tributaria la necesidad de establecer mecanismos que impulsen la competitividad atiende a una cuestión extrafiscal, respecto de la cual el legislador goza de libertad para crear o eliminar.
- ✓ Que no se está frente a una norma que tenga una proyección central sobre cuestiones de derechos humanos o en la que se realice alguna distinción basada en categorías sospechosas, entendidas estas últimas como aquellos criterios contenidos en el último párrafo del artículo 1° de la Constitución Federal, sino que se trata, más bien, de la homologación de una contribución que, por su naturaleza, debe regirse por principios tributarios.
- ✓ Que la motivación requerida no deba ser reforzada, como pretenden los accionantes, pues, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, ésta tiene lugar cuando en la creación normativa no se presenta alguna “categoría sospechosa”, esto es, cuando el acto legislativo no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, porque no subyace algún tipo de riesgo en la afectación de algún derecho

fundamental o bien constitucionalmente análogo.

- ✓ Que el estudio sobre la posible violación del derecho de propiedad de los contribuyentes de la zona fronteriza, recae necesariamente sobre la observancia o no de los principios de proporcionalidad y equidad en la imposición de las contribuciones, como límites al ejercicio de la potestad tributaria, concluyéndose que dicha medida no viola tales principios, con lo cual resulta evidente que no se vulnera el derecho de propiedad de los contribuyentes de esta zona; sin que, en este sentido, la homologación de la tasa implique una menor protección del referido derecho.
- ✓ Que la teoría de los derechos adquiridos es inaplicable en materia fiscal, por lo que cuando el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad tributaria que la Constitución Federal le confiere, determina anualmente las contribuciones del ejercicio fiscal correspondiente y las incrementa hacia el futuro, no afecta situaciones anteriores y no se puede alegar una violación al principio de irretroactividad, pues no se tiene el derecho adquirido a pagar siempre sobre una misma base o tasa, ya que contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos, consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y no un bien que ingrese al patrimonio.



- ✓ Que al no constituir la tasa diferenciada un derecho adquirido por los contribuyentes de la región fronteriza, no resulta aplicable el principio pro persona, al no poder favorecer la protección más amplia de algo que no existe, por lo que el legislador federal puede válidamente atender a otros motivos, como la facilidad en la administración y cobro del impuesto.

En relación con todo ello, cabe precisar que aun cuando el motivo de sobreseimiento invocado por la a quo es acorde al orden normativo aplicable, por las razones dadas en esta ejecutoria, no debe soslayarse que, en todo caso, nuestro más Alto Tribunal en la aludida acción de inconstitucionalidad se pronunció sobre los temas ya destacados y decidió que las normas generales ahí impugnadas (incluidas las que ahora reclama la parte quejosa) son constitucionales, y que de conformidad con los artículos 43, 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la jurisprudencia 1a./J. 2/2004 de rubro: **“JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.”**; dichas consideraciones tienen el carácter de

jurisprudencia y son obligatorias para todos los tribunales del país, incluido este Tribunal Colegiado.

En consecuencia, ante lo **infundado** de los agravios expuestos en la presente instancia, lo procedente es **confirmar** la sentencia dictada en el amparo indirecto **, y **sobreseer** en el juicio promovido por ** y otros.

SEXTO. En otro orden de ideas, debe declararse **sin materia** la revisión adhesiva interpuesta por las autoridad responsable Presidente de la República, por conducto de su delegada **, puesto que, al haberse desestimado los agravios de la revisión principal, subsiste el sobreseimiento decretado en el juicio en revisión.

En efecto, la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal del recurso principal; por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte de éste, por lo que es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en el principal, favorece a los intereses de los adhesivos al confirmar el sobreseimiento decretado, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquéllos para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido.

En ese sentido se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 166/2007, que informa:



“REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA. *El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria.”⁹*

También apoya lo anterior, la jurisprudencia 71/2006 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

“REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE. *De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva.”¹⁰*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

⁹ Época: Novena Época; Registro: 171304; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVI, septiembre de 2007; Materia(s): Común; Tesis: 2a./J. 166/2007; Página: 552

¹⁰ Época: Novena Época; Registro: 174011; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, octubre de 2006; Materia(s): Común; Tesis: 1a./J. 71/2006; Página: 266

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 81, fracción I, inciso e), 82 y 84 de la Ley de Amparo; se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se declara **FIRME EL SOBRESEIMIENTO** decretado en la sentencia impugnada, en los términos expuestos en el considerando cuarto de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. En lo que fue materia de revisión, se **CONFIRMA** la sentencia recurrida.

TERCERO. Se **SOBRESEE** en el juicio de amparo promovido por **y otros, conforme las consideraciones que rigen el considerando quinto de esta resolución.

CUARTO. Se declara **SIN MATERIA** la **REVISIÓN ADHESIVA** interpuesta por la autoridad responsable Presidente de la República.

Notifíquese, publíquese, anótese en el libro de registro, ingrésese en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes; con testimonio de esta resolución devuélvase los autos a la autoridad de origen y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Conforme al Capítulo Quinto, punto Vigésimo Primero, fracción IV, del Acuerdo General Conjunto número 2/2009 de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, este expediente es susceptible de **destrucción**.

Así lo resolvió el Pleno del Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, por unanimidad de votos de los señores magistrados, **José Encarnación Aguilar Moya**, **José Avalos Cota** y **Salvador Tapia García**, siendo presidente el primero de los nombrados y ponente el segundo, quienes firman en unión de la licenciada **Patricia Hale Pantoja**, secretaria de acuerdos, que autoriza y da fe.
Doy fe.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El licenciado(a) Alejandro Morales Olivares, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PF - Versión Pública