



**AMPARO EN REVISION 2104/91.  
QUEJOSO: CORPORACION VIDEOCINEMATOGRAFICA  
MEXICO, S.A. DE C.V.**

Vo. Bo. *[Firma]*

**PONENTE: MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL  
SECRETARIA: LIC. ROSALBA BECERRIL VELAZQUEZ**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de febrero de mil novecientos noventa y seis.



**VISTOS; Y**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el día primero de febrero de mil novecientos noventa y uno, a la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Manuel Villagómez Cortina como representante de Corporación Videocinematográfica México, sociedad anónima de capital variable, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican: **"AUTORIDADES RESPONSABLES: ORDENADORAS:** a) Congreso de la Unión (Comisión Permanente durante el receso).- b) presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- c) secretario de

Gobernación.- **d)** director General del Diario Oficial de la Federación". --- **EJECUTORAS:** **e)** secretario de Hacienda y Crédito Público.- **f)** cajero-receptor de la Tesorería de la Federación, adscrito al citado Registro Público Cinematográfico.- **g)** director General de Radio, Televisión y Cinematografía.- **h)** director de Cinematografía.- **i)** jefe del Registro Público Cinematográfico; dependientes estos tres últimos servidores públicos, de la Secretaría de Gobernación".

--- **"ACTOS RECLAMADOS:** **a)** Del Congreso de la Unión, se reclama la discusión, aprobación y expedición del artículo vigésimo séptimo del decreto que adicionó la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 26 de diciembre de 1990. --- **b)** Del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama la promulgación del referido decreto y la expedición del diverso que ordenó su publicación, para su debida observancia, en el Diario Oficial de la Federación. --- **c)** Del secretario de Gobernación, se reclama el refrendo del referido decreto del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y el cumplimiento de la orden presidencial de publicarlo en el Diario Oficial de la Federación. --- **d)** Del director General del Diario Oficial de la Federación, la publicación del decreto antes precisado, en el ejemplar correspondiente al número de tomo CDXLVII número 17, del miércoles 26 de diciembre de 1990. --- **e)** Del secretario de Hacienda y Crédito Público, se reclaman todos los actos de aplicación por sí o por medio de sus órganos subordinados jerárquica y orgánicamente por ser el encargado de aplicar la Ley Federal de Derechos, en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 1º y 4º del Reglamento





Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en especial los del servidor público con funciones de cajero-receptor de los derechos que se reclaman, que está adscrito al Registro Público Cinematográfico, ubicado en Av. México-Coyoacán No. 389, Colonia Xoco, Delegación Benito Juárez, Código Postal 13330, México, D. F., el cual, aparentemente, está adscrito a la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. -- f) Del cajero-receptor de la Tesorería de la Federación, adscrito al Registro Público Cinematográfico antes precisado, se reclama el acto de cobro y de recepción del pago de derechos por obtención de autorización para reproducir videos y copia de éstos. -- g) Del director General de Radio, Televisión y Cinematografía, se reclama todo acto de aplicación de la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, encaminado a exigir y cobrar los derechos en ella previstos para autorizar copias de videogramas a mi representada, durante la sustanciación de esta demanda de amparo. -- h) De los señores director de Cinematografía y jefe del Registro Público Cinematográfico; dependientes de la Secretaría de Gobernación, se reclaman todos los actos de aplicación de la ley reclamada, mientras se sustancia y decide este juicio de amparo, en especial la exigencia de autorización y pago de derechos por la obtención de copias de videogramas".

**SEGUNDO.-** La parte quejosa invocó como garantías violadas las consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República en relación con el artículo 31, fracción IV del mismo ordenamiento, señaló que no existe parte tercero perjudicada y precisó como antecedentes de los actos reclamados los siguientes: "1.- Mi

representada es una sociedad mercantil constituida conforme a las leyes mexicanas, cuyo objeto social, entre otros, es explotar comercialmente videogramas en el territorio nacional, en términos de contratos celebrados con empresas productoras de videogramas, de los cuales exhibo un ejemplar por vía de prueba. -- Estos hechos constan en la cláusula segunda de la escritura constitutiva; cuyo ejemplar en copia certificada junto con la de uno de esos contratos, se acompañan en vía de prueba. -- 2.- Mi mandante está inscrita como reproductor ante el Registro Público Cinematográfico dependiente de la Secretaría de Gobernación, según lo demuestro con la constancia oficial adjunta. -- 3.- El día 26 de diciembre de 1990, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos tanto del Congreso de la Unión como del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de los cuales se aprobó, expidió y promulgó el artículo vigésimo séptimo mediante el cual se adicionó la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, en el sentido de crear la obligación de pedir autorización para obtener copias de videogramas y pagar derechos en cantidad de \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.), por cada copia de videograma. -- 4.- El día 22 de enero de 1991, mi mandante solicitó autorización del Registro Público Cinematográfico dependiente de la Secretaría de Gobernación, para reproducir el videograma a que se refiere la solicitud anexa; por lo que tendrá que pagar derechos equivalentes al número de copias del videograma; a razón de \$2, 000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.), 'por cada copia' de ese videograma, conforme al artículo 19-E, fracción VI de la Ley Federal de Derechos. Este hecho se demuestra con la copia sellada de dicha solicitud".



Como conceptos de violación adujo los que a continuación se transcriben: "Procede la concesión del amparo liso y llano y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad de los decretos y disposición legal reclamados, por las siguientes razones jurídicas: --- I.- Se viola la fracción IV, del artículo 31 constitucional porque al establecer la cuota de derechos en la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, el legislador no consideró que en materia de derechos debe existir una interrelación entre el servicio recibido y el monto de la cuota de derechos. De haberlo considerado, en puntual y debida observancia del criterio reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia, seguramente que el legislador no habría fijado la cuota de dos mil pesos 'por cada copia' de videogramas registrados, en virtud que la expedición u obtención de esas copias de videogramas no es uno de los servicios que realice la autoridad responsable ejecutora como parte de 'sus funciones' de derecho público (art. 2º., fracción IV del Código Fiscal de la Federación); y, además, porque a dicha autoridad, en todo caso (con la reserva que más adelante se expresa), sólo correspondería realizar el acto de autorización para reproducir videogramas, siendo este el único servicio que la autoridad realizaría 'en sus funciones de derecho público'. En suma, el acto de 'autorizar' a cargo de la responsable ejecutora (Registro Público Cinematográfico), constituye una obligación de dar; mientras que la obtención de copias de cada videograma constituye una obligación de hacer; por lo que si la autoridad no es la que 'saca' materialmente las copias de videogramas, sino que esas copias las 'saca' por su cuenta el interesado reproductor, es

evidente que no se justifica la exigencia de cobrar la cuota de 'dos mil pesos por cada copia' obtenida; ni mucho menos puede surgir alguna de pagar esa cuota. -- II.- No es proporcional ni equitativa la cuota de derechos prevista en la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos; tanto porque su monto es uno y el mismo cualquiera que sea el número de copias autorizado para reproducir videogramas, lo que revela trato igual a quienes están en situación desigual; cuanto porque suponiendo sin admitir que el volumen de copias que se reproduzcan de cada videograma fuera el parámetro adecuado para la fijación de la cuota de derechos, aún en tal hipótesis la razón jurídica y la justicia tributaria indica que, en todo caso, debieron establecerse cuotas diferenciales, quizás con escalas ascendentes y, después de cierto límite, descendentes; para así mantener un trato proporcional y equilibrado a cada situación; tratamiento este obvio e indicado por las más elementales nociones de la llamada economía de escala, acorde a la cual a mayor volumen en la adquisición de bienes o servicios, el monto de estos tiende a bajar hasta llegar a cierto punto de equilibrio en que ya no se justifica mantener el mismo monto del bien o del servicio que corresponde a una unidad. -- III.- No es dable jurídicamente que una ley de naturaleza fiscal (Ley Federal de Derechos), exija el pago de una cuota en concepto de 'derechos' por el servicio del Estado 'en sus funciones de derecho público' (artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación), consistente en 'autorizar' la reproducción de videogramas; cuando ninguna ley exactamente aplicable al caso (ni siquiera la Ley Federal de Radio y Televisión), establece a cargo del gobernado la obligación expresa de solicitar esa 'autorización' ante órgano



de autoridad alguno; y mucho menos ante la autoridad responsable ejecutora que materialmente tiene a su cargo expedir esa 'autorización; esto es, el titular del Registro Público Cinematográfico. -- A continuación se pasa al desarrollo de estos tres grandes rubros que conforman los conceptos de violación, en su mismo orden, y para mayor claridad de éstos, se transcribe la disposición legal reclamada, cuyo texto es el siguiente: **'ARTICULO 19-E VI...** (se transcribe). -- PRIMERO.- La Garantía Genérica de Legalidad Tributaria referida a la materia concreta de las contribuciones denominadas 'derechos', en nuestro régimen jurídico vigente está concebida, prevista y preservada dentro de un marco estricto, de observancia insuperable por el propio poder público; precisamente como un régimen dual de evidente autocontrol por un lado; y, por el otro, de seguridad jurídica para los usuarios de los servicio del Estado en sus funciones de derecho público; tal como se consta en el Código Fiscal de la Federación (artículo 2º, fracción IV), que establece la noción conceptual de las contribuciones conocidas como 'derechos'. -- En el caso concreto se reclama la obligación (artículo 19-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos), de pagar una cuota de dos mil pesos 'por cada copia' de videogramas obtenida, porque esa cuota no tiene la interrelación que jurídicamente debe existir entre servicio recibido del Estado en sus funciones de derecho público y el monto de la cuota de derechos exigido; toda vez que en el presente caso, el Estado (por conducto del titular del Registro Público Cinematográfico), únicamente realiza (con la reserva apuntada) un sólo servicio en sus funciones de derecho público en esta materia, mismo que consiste en autorizar en un sólo auto la obtención por el quejoso de una o muchas



SECRETARÍA DE JUSTICIA  
FEDERACIÓN

*copias del videograma respectivo. El órgano competente del poder público encargado de otorgar esa autorización, no realiza la función de sacar u obtener las copias autorizadas; esto es, únicamente autoriza la reproducción por el quejoso del videograma, porque dicha autoridad quizás no cuenta con el equipo, instalaciones ni con el personal técnico y especializado necesario para efectuar ese tipo de servicio como una más de sus funciones de derecho público. -- Siendo esto así, como en efecto lo es según lo confirmará en su informe con justificación la autoridad ejecutora responsable encargada de autorizar la reproducción de videogramas, salta a la vista la inconstitucionalidad intrínseca de la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, al no existir una vinculación ni íntima relación entre la cuota exigida y la prestación del servicio; inconstitucionalidad que se hace todavía más patente a la luz del régimen jurídico actualmente vigente en materia de 'derechos' federales, el cual según lo ha reiterado recientemente nuestro máximo Tribunal Federal, (informe de la Suprema Corte de Justicia 1989, Primera Parte, Volumen II, páginas 610 y 611), sigue separando o distinguiendo el concepto de impuesto de derechos y que tratándose de derechos por servicios, éstos se hallan íntimamente vinculados con la cuota, pese a que la definición legal ya no establece el término 'contraprestación...' (amparo en revisión 7133/85, Pleno, 30 de marzo de 1989; Quejoso: Mexicana de Cobre, S.A.; ministro ponente; Juan Díaz Romero). -- Conforme a este criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta evidentemente inconstitucional la fracción VI, del artículo 19-E, de la Ley Federal de Derechos reclamada, porque al tomarse únicamente el número de*



Suprema Corte  
de Justicia  
de la Nación  
Secretaría General





copias de cada videograma cuya reproducción se autoriza, como el único parámetro sobre el cual debe aplicarse la cuota de derechos prevista en la fracción VI, del artículo 19-E, reclamado; es inconcuso que se subvierte así el orden constitucional y se quebranta la más elemental noción de legalidad y justicia tributaria, en tanto que la hipótesis que generó la obligación de causar y pagar la cuota de derecho a partir de 1991, es un hecho propio y realizado por el propio gobernado, o bien por quien él elija libremente; lo que pone de relieve que la exigencia de pago de esa cuota de derechos (como debe ser acorde con la naturaleza de los 'derechos'), en prestación de servicio alguno por parte del Estado 'en sus funciones de derecho público'. A lo sumo, esa cuota sólo podría generarse por el acto de 'autorización' para reproducir cada videograma, porque tal acto sí sería propio del Estado (dicho esto último con la reserva antes hecha). --- Pero nada más. El número o volumen de copias autorizadas de cada videograma es una circunstancia por demás ajena a las 'funciones de derecho público' del Estado y, por ende, este carece de legitimación constitucional para pretender mermer los dineros de mi mandante al exigir repentinamente, le sea pagada la cuota de dos mil pesos 'por cada copia' del videograma. --- La arbitrariedad en la exacción esta proscrita en nuestro régimen constitucional, tal como lo ha reiterado jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. --- **SEGUNDO.**- Es desproporcional e inequitativa la cuota de dos mil pesos prevista en la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, porque de declararse infundado el concepto de violación anterior, en todo caso debieron establecer cuotas diferenciales con escala descendentes, de suerte que llegado cierto número

DE JUSTICIA  
NACIONAL  
UNION

de copias obtenidas de un videograma disminuyera el monto de la cuota de derechos, precisamente para guardar y preservar las garantías de equidad y proporcionalidad tuteladas en favor del gobernado; como atinada y precisamente lo hizo el propio legislador al fijar los derechos por expedición de pasaportes en que el monto de las cuotas atiende al tiempo de duración o vigencia del propio pasaporte; siendo evidente que en dichos supuestos el Estado realizó un solo acto al expedir el pasaporte en ejercicio de 'sus funciones de derecho público'; pero el monto de la cuota de derechos fue desigual precisamente por ser desigual, también, la vigencia o duración de dichos pasaportes. Se evitó así un trato inequitativo (trato igual a los desiguales), y, además, se logró proporcionalidad en la carga al usuario o beneficiario del servicio realizado por el Estado en el ejercicio real de sus funciones de derecho público. Así, contrariamente a la cuota única establecida en la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, ésta en su artículo 20, prevé lo siguiente en materia de derechos por la expedición de pasaportes: **'ARTICULO 20.-** I... II... III... IV... V... (se transcribe). -- La incidencia de la cuota es proporcional a cada hipótesis o supuesto normativo en que voluntariamente se coloque el contribuyente; cosa que inexplicable e indebidamente dejó de hacer el propio legislador al crear la fracción VI, del artículo 19-E, citada, afectándose así las garantías antes mencionadas en perjuicio de mi representada. -- **TERCERO.-** No es factible jurídicamente exigir el pago de derechos por 'autorización de reproducción de videogramas', cuando no ha existido ni existe actualmente obligación LEGAL expresa a cargo de mi mandante, en el sentido de solicitar esa 'autorización' ante



órgano de autoridad alguno. --- Tampoco existe, en ley sustantiva alguna vigente, la atribución expresa concedida a órgano de autoridad alguno que lo faculte para 'autorizar' la reproducción de videogramas. Ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni la Ley de Radio y Televisión establecen en favor de esta atribución autoridad alguna del Poder Ejecutivo Federal. --- Ante estos vicios normativos legales es de advertirse que malamente puede exigirse (en la Ley Federal de Derechos), el pago de supuestas cuotas de derechos por 'algo' desligado por completo del ámbito de validez de nuestro orden jurídico vigente aplicable en la materia de reproducción de videogramas; hecho que trasciende en violación de las garantías de legalidad y seguridad jurídica de la quejosa; en virtud de que de sobra es sabido que por su naturaleza y finalidad mismas las leyes tributarias, como es la Federal de Derechos, las expide el Congreso de la Unión con fundamento en los preceptos constitucionales específicos que atañen a la materia tributaria (73, fracción VI y 74, fracción IV); mientras que las demás leyes federales sustantivas (como en el caso de la Radio y Televisión), por tener sus propios ámbitos de validez son expedidas con diverso fundamento constitucional (artículo 73, fracción X). Esto es, las múltiples materias que regulan la vida del país tienen, por un principio de orden y congruencia, un régimen legal propio y específico basado en las facultades expresas que la propia Constitución Federal establece en favor del Cuerpo Legislativo. De no ser así, ¿dónde y cómo se preservaría la seguridad jurídica del gobernado al desconocer éste el límite de sus derechos y de sus obligaciones por las actividades cotidianas que realiza?. --- De admitirse la Ley Federal de Derechos (Ley Fiscal), fuera el



vehículo adecuado para crear la atribución de 'autorizar' la reproducción de videogramas o la obligación de solicitar esa 'autorización'; además del caos jurídico, se proporcionaría la más absoluta incertidumbre e inseguridad jurídica del gobernado, al obligársele a conocer leyes típicamente fiscales o tributarias, para determinar el límite de sus deberes legales no tributarios; lo cual por absurdo es algo que está proscrito en la vida legislativa de nuestro país en sus distintas órdenes de gobierno. --- Por estas razones jurídicas resulta contrario al espíritu del artículo 31, fracción IV constitucional pensar siquiera que el legislador ordinario, al adicionar la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos para 1991, haya querido crear la obligación de pagar la cuota de derechos 'por cada copia' de videogramas reproducidos, ya que ese tipo de restricciones a la garantía de libertad del gobernado, si bien son factibles jurídicamente en nuestro orden constitucional, forzosa y necesariamente debe establecerse en la ley sustantiva específica de la materia de que se trate; tanto más cuanto que es facultad exclusiva del Congreso Federal legislar en la materia de 'industria cinematográfica' (fracción X, artículo 73 constitucional), gran rubro que permite al legislador actuar en consecuencia. --- Como el legislador no ha establecido en la ley específica ese tipo de obligación (pedir autorización al órgano de autoridad), a cargo de mi mandante, es inconcuso que ésta menos aún tiene ni podría tener obligación de pagar la cuota de derechos prevista a partir de 1991, en la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, por la simple y sencilla razón que ninguna ley vigente en esta materia (reproducción de videogramas), la obliga a solicitar esa 'autorización'; ni, por otro lado, existe tampoco disposición



legal vigente que faculte expresamente a la autoridad responsable ejecutora (titular del Registro Nacional Cinematográfico), para 'autorizar' la reproducción de videogramas. -- Por todas estas razones cuyos extremos son objetivos y están fundados jurídicamente, se impone la concesión del amparo liso y llano en favor de mi representada".

A

**CUARTO.-** La juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien conoció del asunto por razón de turno, en auto que dictó el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y uno, admitió la demanda de que se trata, registrándola con el número P-36/91 y solicitó los informes justificados a las responsables. Tramitado el juicio pronunció sentencia el cuatro de marzo de mil novecientos noventa y uno, la que concluyó el día veintiséis de septiembre del mismo año, con los siguientes puntos resolutivos: **"PRIMERO.-** Se sobresee en el juicio de garantías respecto de los actos reclamados al secretario de Hacienda y Crédito Público, director de Cinematografía, jefe del Registro Público Cinematográfico, cajero de la Tesorería de la Federación adscrito al Registro Público Cinematográfico y director general de Radio, Televisión y Cinematografía, precisados en el considerando primero de este fallo. -- **SEGUNDO .-** Con la salvedad anterior, la justicia de la Unión ampara y protege a CORPORACION VIDEOCINEMATOGRAFICA MEXICO, S.A. DE C.V., en contra de los actos que se hacen consistir en el decreto que establece, reforma y deroga diversas disposiciones fiscales, en específico, la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de mil



*novecientos noventa, precisados en el resultando primero en términos del considerando cuarto de esta sentencia".*

Dicha sentencia se apoya en las siguientes consideraciones: **"PRIMERO.-** No son ciertos los actos reclamados al secretario de Hacienda y Crédito Público y cajero receptor de la Tesorería de la Federación adscrito al Registro Público Cinematográfico, consistentes respectivamente en los actos de aplicación, cobro y receptoría del decreto que establece, reforma y deroga diversas disposiciones fiscales en específico la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa, ya que dichas autoridades los niegan al rendir su informe justificado, sin que dicha negativa hubiera sido desvirtuada por el quejoso con elemento probatorio alguno. --- Asimismo, no deben tenerse ciertos los actos reclamados al director de Cinematografía, jefe del Registro Público Cinematográfico y director General de Radio, Televisión y Cinematografía, dependientes de la Secretaría de Gobernación, consistentes en los actos de aplicación del decreto motivo de la litis, en virtud de que aunque los aceptan al rendir su informe justificado respectivo, tal aceptación resulta irrelevante, pues del contenido de sus informes se advierte que tal certeza no se refiere a la aplicación que se haya dado con motivo del decreto impugnado, sino a las facultades específicas que les confieren los ordenamientos legales citados del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el informe de mérito;



esto es, aceptan tener facultades para aplicar la fracción impugnada del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos dentro del ámbito de mi competencia, pero sin que esto signifique en el caso, que las responsables ya lo hayan aplicado en detrimento de la quejosa. -- Por tal motivo, con fundamento en la fracción IV, del artículo 74, de la Ley de Amparo, procede sobreseer respecto de éstos actos. Sirve de apoyo a lo anterior las tesis jurisprudenciales números 53 y 1002, visibles a fojas 90 y 1621, de la Segunda Parte, Salas y tesis comunes del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, rubros: 'ACTO RECLAMADO, NEGACION DEL' e 'INFORME JUSTIFICADO, NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES'. -- **SEGUNDO** Son ciertos los actos reclamados al Congreso de la Unión, presidente de la República, secretario de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en la expedición, promulgación, refrendo y publicación del decreto que establece, reforma y deroga diversas disposiciones fiscales por lo que respecta a la fracción VI, adicionada al artículo 19-E, de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de mil novecientos noventa, ya que así lo reconocen dichas autoridades al rendir sus informes justificados respectivos, certeza que se corrobora con el propio ordenamiento legal en términos de los artículos 86 y 88 del Código Federal de procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia de amparo. Tiene aplicación, al respecto, la tesis visible en la página 337 del informe de labores de 1979, Pleno, rubro: 'LEYES, NO SON OBJETO DE PRUEBA'. -- Previo al estudio del fondo del asunto, procede analizar las causales de improcedencia, ya sea que las partes las hagan valer o aún de oficio, de conformidad

con el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. ---

**TERCERO.-** Los secretarios de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, solicitan el sobreseimiento en el juicio con apoyo en la fracción IX, del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que consideran que el acto que de ellos se reclama está consumado de un modo irreparable. --- Resulta infundada dicha causal toda vez que la expedición, promulgación, refrendo y publicación de la norma legal impugnada son en conjunto actos que no pueden considerarse irreparables ni consumados, ya que todos ellos pueden ser reparados a través del juicio de garantías si se pronuncia una ejecutoria que declare inconstitucional la ley.

-- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial número 73, visible a fojas 152 y 153 de la primera parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1985, cuyo rubro es: **'LEYES, AMPARO CONTRA LA EXPEDICION,**

**PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS'**, y la quinta tesis relacionada visible a fojas 1750 a la jurisprudencia número 1093, de la Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro de: **'LEYES, AMPARO CONTRA LA PROMULGACION, PUBLICACION O REFRENDO DE LAS. NO PUEDEN CONSIDERARSE ESTOS ACTOS COMO IRREPARABLEMENTE CONSUMADOS'**. --- Por su parte, el presidente de la República

y el secretario de Hacienda y Crédito Público invocan como causal de improcedencia la prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de la Materia, en virtud de que en la fracción impugnada del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos, se requiere que el contribuyente despliegue una conducta que se adecúe al precepto normativo. Esto es, que el particular haya pagado por la autorización respectiva el





monto del derecho generado, situación que no acontece en el caso. --- Es infundada la causal aducida toda vez que en el caso, el quejoso sí demuestra contar con el interés jurídico necesario para impugnar la constitucionalidad del precepto reclamado. --- El hecho de que algunas disposiciones fiscales obliguen a los contribuyentes a autodeterminarse el monto de los impuestos o derechos a pagar, o cuando esa autodeterminación la realizan en virtud de que han desplegado, con posterioridad a la entrada en vigor de la norma, determinada conducta, no convierte a esas normas en heteroaplicativas en el sentido de que sólo afectan los intereses jurídicos de los contribuyentes hasta que estos realicen esa autodeterminación, ya que la característica distintiva de las leyes autoaplicativas es el perjuicio que originan desde su vigencia. Esto es, no es necesario un acto posterior de autoridad para que se genere la obligación a cargo del particular, como acontece en el caso. --- Sirven de apoyo y son fundatorias de lo anterior, las tesis jurisprudenciales números 106, visible a fojas 199, de la primera parte, Tribunal Pleno del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, rubro: 'LEY AUTOAPLICATIVA' y la tesis visible a fojas 247 aplicada por analogía de la octava época, tomo IV, julio-diciembre de 1989, Pleno y Salas de la primera parte del Semanario Judicial de la Federación, que dice: **'LEY HETEROAPLICATIVA, CUANDO DEBE CONSIDERARSE QUE AL OBLIGADO POR ELLA DEBE APLICARSELA PARA QUE SE AFECTEN SUS INTERESES JURIDICOS'**.- (se transcribe) . --- Así es, la parte quejosa, ante todo acredita ser una sociedad legalmente constituida, cuyo objeto social, es entre otros, la reproducción de videogramas, según lo estipulado en la escritura constitutiva

que en copia certificada obra agregada a fojas 14 de autos; aunado a lo anterior, se encuentra la diversa documental agregada a fojas 15, que acredita la inscripción de la quejosa ante el Registro Público Cinematográfico como reproductora. Además, la quejosa comprueba que mediante escrito de fecha veintidós de enero del presente año, realizó solicitud de registro de videogramas ante la Secretaría de Gobernación; documentos que en su conjunto demuestran fehacientemente que la parte quejosa se ubica dentro de los supuestos del precepto reclamado, con lo cual está acreditando su interés jurídico para reclamar una norma que, a criterio de este Juzgado, tiene el carácter de autoaplicativa, ya que, por su sola vigencia ocasiona perjuicios a los particulares. --- En efecto, el artículo combatido dispone: **'ARTICULO 19-E.- VI...** ( se transcribe). --- Del examen del precepto transcrito se desprende que éste tiene carácter autoaplicativo, puesto que con su entrada en vigor obliga a los destinatarios a cubrir el pago de la contribución reclamada, esto es, no exige un acto ulterior de la autoridad para hacer efectivo su mandato. --- Así es, desde el momento en que el destinatario de la norma acude a solicitar autorización para la reproducción de copias por videogramas que tenga registrados, tiene que efectuar, invariablemente, el pago del derecho a que está obligado, es decir, que al realizar el hecho generador del gravamen automáticamente queda obligado a ese pago, sin que se requiera de acto posterior de aplicación por parte de la autoridad. --- Esto significa que la norma reclamada desde el momento en que inicia su vigencia está afectando a todas aquellas empresas que se dedican a la explotación y reproducción de videogramas; y por tanto si éstas acreditan



esa afectación, pueden acudir al amparo. --- Así es, tratándose de normas autoaplicativas, el peticionario del amparo debe demostrar en el juicio de garantías encontrarse dentro de los supuestos específicos de la norma para acreditar la lesión a sus intereses jurídicos. En el caso, la empresa quejosa acredita encontrarse dentro el supuesto generador de la contribución reclamada, ya que, como se dijo anteriormente, la amparista es una sociedad mercantil que tiene dentro de su objeto social el de la reproducción, entre otros, de videogramas; pero además, tiene solicitado el registro de videogramas ante la Secretaría de Gobernación (así, cuenta con título registrado para poder solicitar la autorización de su reproducción) y se encuentra inscrita en el Registro Público Cinematográfico como reproductora, supuestos que en su conjunto la ubican en las hipótesis jurídicas. --- Cabe señalar, que el hecho de que algunos contribuyentes se haya autoaplicado el precepto combatido, enterando el pago correspondiente de la contribución materia de la litis a la autoridad competente, no quiere decir necesariamente que éste tenga el carácter de heteroaplicativo, puesto que los términos concretos del mandato obligan a un hacer, desde su entrada en vigor, es decir, a pagar el derecho que por cada copia de videogramas registrado autorice la autoridad y este hacer imperativo, es lo que determina la autoaplicatividad de las normas. --- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis visible a fijas 969 de la primera parte, precedentes del Tribunal Pleno del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice; **'LEYES, CUANDO SON AUTOAPLICATIVAS'**.- (se transcribe). --- **CUARTO.**- NO advirtiéndose alguna otra causal de improcedencia que amerite estudio se pasa a examinar el fondo del amparo. ---

Del estudio integral de los conceptos de violación, se advierte substancialmente que la quejosa alega violaciones al artículo 31, fracción IV constitucional, porque considera que el artículo 19-E, fracción VI de la Ley Federal de Derechos establece una contribución por el pago de un derecho que no puede ser considerado como tal, ya que está tomando en cuenta elementos ajenos al servicio por el que los particulares deben pagar, como lo es el número de copias que se deseen obtener de ciertos videogramas, pues precisamente en materia de derechos debe existir una interrelación entre el servicio recibido y el monto de la cuota cobrada, porque al tomarse únicamente el número de copias de un videograma cuya reproducción se autoriza, como el parámetro sobre el cual debe aplicarse la cuota de derechos, se viola, en consecuencia, los requisitos de proporcionalidad y equidad tributaria que todo tributo debe reunir. --- **RESOLUTO** substancialmente fundado lo alegado por la quejosa y suficiente para concederle el amparo y protección de la Justicia Federal pues, en efecto, la fracción VI del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos contraviene las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria consagradas en el artículo 31, fracción IV de la Constitución General, porque para determinar el monto a cubrir del derecho prestado, se toma en cuenta de manera directa un elemento por completo ajeno a la mecánica jurídico-impositiva del derecho, a saber el número de copias que por cada videograma registrado se reproduzcan, en cambio, la contribución no toma ni siquiera remotamente en cuenta el costo del servicio prestado por el Estado. --- Así es, el artículo impugnado, en la parte relativa, establece: **'ARTICULO 19-E. VI...** (se transcribe). --- Ahora bien, según la doctrina y



jurisprudencia mexicanas, los derechos son las contribuciones impuestas a los gobernados, pero que a diferencia de los impuestos que son unilaterales, obligan al Estado a la prestación de un servicio a permitir el uso o aprovechamiento de algún bien de su público dominio. -- El propio legislador en el artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ha definido el concepto de derechos: 'IV.- Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir sanciones que presta el Estado en sus funciones de derecho público...', esta definición es esencialmente igual a la que contiene el artículo 1º de la Ley Federal de Derechos. -- Siendo diferentes la naturaleza de los impuestos de la de los derechos, es consecuencia lógica que los principios que rigen a ambas contribuciones, como son los de proporcionalidad y equidad, se plasmen y estructuran en forma diversa en relación con cada una de ellas. -- Así es, un elemento esencial de los derechos es que se trata de relaciones jurídico-impositivas bilaterales. Ello significa que, por una parte no debe pasar desapercibido que el derecho, representa en cuanto contribución con que el Estado grava a los particulares en ejercicio del poder tributario que le es propio. -- Así, resulta exclusivamente el pago o precio por el aprovechamiento del bien o la proporción del servicio, pues sostener este concepto implicaría desconocer el aspecto impositivo o contributivo del derecho. -- De igual forma resultaría incorrecto examinar el derecho únicamente en esta dimensión tributaria, es decir, como una contribución impuesta por el Estado, pues es obvio que el derecho tiene una naturaleza diversa al 'impuesto' ya que constituye como

se dijo una relación jurídico-contributiva bilateral en la que forzosamente tiene que haber la prestación de un hacer (servicio), o de un dejar hacer por el Estado (aprovechamiento o uso del bien nacional). --- En consecuencia, resulta irrelevante que aunque la doctrina jurídico fiscal defina a los derechos como 'las prestaciones que se paguen a la Hacienda Pública como precios de servicios administrativos a los particulares que los soliciten', en el Código Fiscal se haya suprimido el término 'contraprestación', pues en todo caso en términos del propio Código y de la legislación fiscal mexicana subsisten necesariamente dentro del concepto de derechos la hipótesis de correlación entre la prestación del servicio público y la cuota del derecho, a tal grado que son términos de ésta, pues de no existir el primero se desvinculara ante un impuesto. Dichas características que distinguen los derechos permiten considerar que, siempre dentro del contexto impositivo del derecho para cumplir con los requisitos de proporcionalidad y equidad debe existir un equilibrio y no una correspondencia exacta entre la cuota y la prestación del servicio o proporción del bien y además deberá darse el mismo trato fiscal, esto es, establecer la misma tarifa a todos los que reciben igual servicio. --- De tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos podrá tomarse en cuenta de manera indicativa el costo que para el Estado represente la ejecución del servicio que causa los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos. --- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis visible en la página 661 del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, en la parte



correspondiente a precedentes del Tribunal Pleno; que dice:  
**'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS IMPUESTOS'**.- (se transcribe). --- Así es, ante todo cabe determinar que el servicio que presta el Estado a través de la imposición del derecho establecido en el artículo combatido consiste en el otorgamiento de autorización para reproducción de los videogramas que se encuentran registrados, es decir, que se trata de un único e idéntico servicio que se presta al contribuyente y que consiste en la expedición de la susodicha autorización. --- Ahora bien, cabe señalar que en el caso que nos ocupa, la contribución impuesta por la Ley Federal de Derechos, en su artículo 19-E, no cumple con los principios que regulan este tipo de tributos, pues independientemente del monto de la cuota no produce una relación de equilibrio entre el servicio prestado y el monto de la contribución pagada ya que ésta se hace depender de un elemento totalmente ajeno imponiendo una notoria diversidad en el monto de la cuota al vincularla directamente con dicho elemento, de donde resulta que los contribuyentes en virtud del derecho controvertido reciben todos idéntico servicio, pero pagan cuotas de muy diferente modo, rompiéndose definitivamente, por un lado el principio de proporcionalidad tributaria al no haber correspondencia alguna entre el servicio prestado y el derecho pagado, así como el principio de equidad al pagar los contribuyentes de idéntico servicio cuotas extremadamente variables, lo que produce al hacerse depender el monto de la cuota de un elemento ajeno. --- Sin embargo, el monto de la cuota del derecho no se hace del costo del servicio que presta la administración pública, sino de un elemento ajeno al servicio que presta el Estado por la

autorización de la solicitud de reproducción de videogramas, a saber el número de copias que el contribuyente, por su parte, proyecta hacer de ese videograma, de tal suerte que los causantes pagarán una mayor o menor cantidad dependiendo siempre del número de reproducciones que ellos en lo particular emitan y no al servicio prestado, de donde resulta que por el mismo servicio se pagan cantidades muy distintas. --- Es discutible que, el servicio prestado por la administración pública federal en el derecho controvertido lo comprende la 'autorización' para la reproducción del videograma registrado, esto es, el servicio prestado es único sin importar el número de copias que el particular pretenda reproducir, pues esto, se insiste en un hecho ajeno a la prestación del servicio que no depende del Estado, sino de una conducta privada. Por lo tanto, cabe considerar que si bien como se ha dicho, al ser una contribución, los derechos representan una imposición del Estado y por tanto, no necesariamente debe corresponder de una manera exacta al costo que para el Estado representa el servicio prestado, a diferencia de los impuestos en el derecho debe existir relación entre la prestación del servicio y el monto de la cuota, pues aquél es supuesto de que ésta se origine, lo que no se produce en el caso. --- Por ende, si a fin de cuantificar el monto se toma en cuenta elementos completamente extraños como lo es el número de copias por reproducir, de tal manera que por un servicio se pagarán cuotas diversas, debe concluirse que la tarifa correspondiente es desproporcional e inequitativa, desproporcional por no guardar la menor correspondencia entre la cuota pagada y el servicio de autorización prestado sino hacerlo depender de un elemento ajeno a la emisión personal porque a servicio





71

igual hace corresponder el pago de cuotas por montos diversos. -- Sirve de apoyo por analogía la tesis jurisprudencial número 9, visible a fojas 23 de la Gaceta al Semanario Judicial de la Federación número 2-6, marzo-julio de 1988, rubro: **'REGISTRO DE DOCUMENTOS EN LOS QUE SE CONSIGNA LA CONSTITUCION O EL AUMENTO DEL CAPITAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, DERECHOS POR LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE LOS ESTABLECEN SON CONTRARIAS AL ARTICULO 31, FRACCION IV CONSTITUCIONAL SI PARA FIJARLOS SE TOMA EN CUENTA EL CAPITAL EN GIRO DE LA PERSONA MORAL'**; así como la tesis visible a fojas 658 del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, precedentes del Tribunal Pleno, rubro: **'DERECHOS DEBEN FIJARSE CONFORME AL SERVICIO QUE PRESTA EL ESTADO Y NO AL CAPITAL EN GIRO DEL CAUSANTE'**. -- Al haber resultado fundado el argumento analizado, es innecesario entrar al estudio de los demás conceptos de violación, lo anterior de conformidad a lo establecido por la tesis jurisprudencial número 440, visible a fojas 775, segunda parte, Salas y tesis comunes del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, rubro: **'CONCEPTOS DE VIOLACION, CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO'**.

**QUINTO.-** Inconforme con dicha sentencia, el procurador Fiscal de la Federación por ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público y en representación del presidente de la República, interpuso el recurso de revisión.

Recibidos los autos en este alto Tribunal, su presidente, por acuerdo que dictó el veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y uno, admitió el recurso interpuesto.

En acuerdo de veintiuno de enero de mil novecientos noventa y dos, el presidente de este máximo Tribunal ordenó turnar los autos relativos a este asunto al señor ministro Ignacio M. Cal y Mayor Gutiérrez, para su resolución.

Dada la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diez de febrero de mil novecientos noventa y cinco, se turnó el expediente relativo al ministro ponente Genaro David Góngora Pimentel, para su estudio.

El agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, solicitó en su pedimento respectivo se revoque la sentencia recurrida que otorgó el amparo y se sobresee en el juicio.

El procurador Fiscal de la Federación mediante escritos que presentó los días veinticinco de febrero, ocho de junio y veintidós de octubre de mil novecientos noventa y dos; veintinueve de marzo y veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y tres; treinta y uno de mayo y cinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro; seis de



junio y veintisiete de octubre de mil novecientos noventa cinco, a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitó que se dictara la resolución correspondiente.

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

**PRIMERO.-** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, en virtud de que el recurso se interpone en contra de una sentencia dictada por un juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 19-E de la Ley Federal de Derechos.

**SEGUNDO.-** La parte recurrente hace valer los siguientes agravios:

**"PRIMERO.-** La sentencia impugnada viola en perjuicio de la recurrente los artículos 77, fracción II, 73, fracción V y 74, fracción III en virtud de que el a quo señala que la quejosa si acredita su interés jurídico en razón de encontrarse inscrita ante el Registro Público Cinematográfico y además por haber solicitado registro de videogramas ante

la Secretaria de Gobernación. — La consideración que realiza el juez del conocimiento resulta infundada, en razón de que toma en cuenta para acreditar el interés jurídico de la quejosa, actos preparatorios o requisitos que la quejosa debe reunir y que únicamente prueban la razón de ser de la empresa, pero que de ninguna manera pueden ser tomadas en consideración, ya que la sola vigencia de la norma no le puede causar perjuicio alguno a la hoy quejosa, en virtud de que debe existir el acto de aplicación, esto es la prestación del servicio por parte del Estado, para que se concretice el acto, por lo que resulta contradictoria la sentencia que se recurre al conceder el amparo contra la ley si esta no fue estudiada en relación con el primer acto de aplicación.

Consiguientemente, nos encontramos ante una ley heteroaplicativa y no autoaplicativa ya que la conducta del contribuyente, no coincide con el supuesto normativo consistente en obtener la autorización para la reproducción de videogramas y el pago de los derechos correspondientes.

--- **SEGUNDO.** - Violación a lo dispuesto por los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, por indebida interpretación de los preceptos 31, fracción IV de nuestra Carta Magna y 19 de la Ley Federal de Derechos. --- En la sentencia que se recurre el juez señala que a fin de cuantificar el monto se toman en cuenta elementos completamente extraños con el número de copias por reproducir, de tal manera que por un servicio se pagarán cuotas diversas, y concluye que la tarifa correspondiente es desproporcional e inequitativa por no guardar la menor correspondencia entre la cuota pagada y el servicio de autorización prestado sino hacerlo depender de un elemento ajeno a la emisión personal de copias por parte del contribuyente e inequitativo porque a servicio igual hace



corresponder el pago de cuotas por montos diversos. --- El juez se limita a manifestar que no se procede de un equilibrio entre el servicio prestado y el monto de contribución pagada lo cual resulta insuficiente para declarar que el precepto impugnado es inconstitucional. --- Se afirma lo anterior en virtud de que la quejosa no demuestra la supuesta desproporcionalidad del tributo, es decir, el juez debió tomar en cuenta tal y como se mencionó en el informe justificado rendido por las autoridades ahora recurrentes que el costo del servicio público que presta el Estado, es en función del interés general y secundariamente al de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, los derechos así como otras funciones de interés general, los derechos que se pagan por los servicios recibidos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los particulares que utilizan los servicios públicos, pero los mismos pueden ser establecidos no solamente en relación al costo del servicio, sino en atención a causas de interés público que lo justifiquen. --- Por otro lado, la proporcionalidad tiene como base el costo general y el costo específico del servicio en la forma antes indicada; la equidad permite al poder público tomar en consideración los beneficios que se reciban y las posibilidades económicas y sociales de cada causante y de cada grupo de causantes para distribuir entre ellos el importe del costo total del servicio, pues atendiendo el principio de equidad debe tratarse desigualmente las situaciones desiguales. --- Además el particular no demuestra que la contribución referida sea superior a su capacidad contributiva, pues en este aspecto a fin de cuentas el que determinará si la disposición viola o no

DE JUSTICIA  
ACCIÓN

el artículo 31 constitucional, fracción IV, esto es, sino se demuestra que se grave en desacuerdo a su capacidad contributiva, no puede afirmarse que sea violatoria del precepto constitucional citado. -- Así tenemos que se prestan los servicios en forma general y de acuerdo con el costo particular de cada uno puesto que de no ser así sólo se prestan servicios a quienes tuvieran la cantidad suficiente para pagarlo. -- Así tenemos que el servicio de autorización de la reproducción de videogramas, en el caso las copias de éstos, autoriza su uso con fines comerciales, no nada más de una sola copia (cuando se solicita la autorización de más de una), sino de todas las copias que solicite y, por tanto, no resulta inequitativo que el gravamen controvertido se establezca tomando en cuenta el servicio prestado, a través de la autorización para reproducir un videograma, pues aunque únicamente se verifique el original para saber si en realidad corresponde a la solicitud de autorización de un determinado videograma, lo anterior se hace únicamente para simplificar las copias, ya que de lo contrario para autorizar cada copia de videograma se tendría que constar que en realidad son copias del original, lo cual implicaría que el servicio se elevara, ya que se necesitarían para poder autorizar las copias, verificar por medio de reproductora y televisión que en realidad corresponde la copia del original para proceder a su autorización, o sea contar con un mayor número de personal para tal verificación. -- Por otra parte para poder llevar un control de cuantas copias se venden en el mercado y la autoridad este en posibilidad de saber a cuanto asciende el monto de regalías para los autores de dichos videogramas y estar en posibilidad de calcular adecuadamente la contribución que los autores de



videogramas obtengan de acuerdo al número de copias que solicita un reproductor se podrá hacer un cálculo para el pago de regalías y para el pago de contribuciones. — Y por tanto, no resulta inequitativo que el gravamen controvertido se establezca tomando en cuenta el servicio prestado por el Estado, sino que las copias del videograma autorizado aún y cuando no fueron examinadas se entiende que gozan y que fueron unificadas ya que al haber sido copiadas del original previsiblemente deben ser idénticas a la que resulta ser la original. — Luego entonces, no son únicamente los originales y en su caso una copia de este el que recibe la autorización, sino todas las copias que el reproductor solicite, las que reciben del Estado la autorización para su explotación comercial. — Por lo anteriormente expuesto, procede se invoque la sentencia y se dicte en la que se niegue el amparo. — A mayor abundamiento cabe manifestar, la proporcionalidad y equidad de un derecho no se relaciona con el servicio; el servicio tiene relación como elemento de referencia para saber quien es el sujeto obligado al pago de la contribución pero no existe relación alguna entre el servicio, pues esta concepción ha sido ya ampliamente superada como se demuestra con las siguientes transcripciones: 'No es exacto que el fundamento jurídico de ésta (la tasa o derecho), resida en un servicio prestado por el Estado en favor del obligado, no en el hecho de que éste obtenga una utilidad cualquiera como consecuencia del desenvolvimiento de la actividad administrativa o jurídica del propio Estado, porque si bien es cierto que este elemento del beneficio o ventaja del particular que viene obligado al pago de la tasa se da efectivamente en muchos casos, y puede en otros



DE JUSTICIA  
FACULTAD  
DE JUSTICIA

Imaginarse con un poco de buena voluntad, también es verdad que algunas veces falla en absoluto, como acontece en las tasas debidas por aplicación de la ley penal; pues sólo aparente, por basarse en una situación artificiosa, como ocurre cuando el Estado señala un límite a la actividad del particular y después establece que este debe pagar una cantidad para obtener el beneficio de la remoción de esa traba'. Guianini, Achille Donato.- Instituciones de Derecho Tributario.- Traducción de Fernando Asainz de Bujanda.- Editorial de Derecho Financiero.- Madrid.- 1917.- página 51. --

'Se afirma a menudo que las tasas deben mantenerse por debajo dentro de los límites del costo de producción de los servicios públicos, debiéndose considerar el sobrante como impuesto...', tal diferenciación carece de fundamento... el establecer la tasa por debajo, a la par o por encima del costo de producción del servicio depende de criterios políticos de convivencia y considerando los fines del Estado y los intereses de los particulares... las tasas constituyen un instrumento de limitación o de difusión del consumo de los servicios del Estado, según sean elevados o bajos. --

Principios de Ciencias de las Finanzas. - Traducción de Dino Jarach.- Sexta Edición Italiana. Roque Depalma Editor.- Buenos Aires.- 1959.- páginas 134 y 135.- Griziotti Benvenuto.-

Por tanto, resultan infundados los razonamientos esgrimidos por el juez al respecto, en virtud de que el servicio de autorización de reproducción de videogramas, autoriza el uso de las copias aún con fines comerciales, no nada más la copia tomada inicialmente, sino el de todas las unidades que integran el lote y, por tanto, no resulta inequitativo que el gravamen (derecho), controvertido se establezca tomando en cuenta la cantidad de copias autorizadas, pues aún





cuando sólo se haya expedido autorización para reproducir 20 veces un mismo videograma, se entiende que cada copia goza de la autorización correspondiente y más aún de la autorización para fines comerciales. -- De tal suerte que no es el videograma del que se solicita autorización para reproducir, el objeto exclusivo del derecho, sino todas las copias que de él se deseen obtener las que reciben por parte del Estado el servicio de autorización, luego el gravamen por tal servicio no incurre en violación a garantía alguna por atender al número de copias que se solicite autorización para obtenerlas, pues éstas son las que reciben la citada autorización, por éstas razones procede revocar la sentencia requerida. -- Tal criterio ha sido sostenido por el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria emitida con fecha 12 de mayo de 1988, en el toca 3575/85, relativo al juicio de amparo 412/84, promovido por: Vidriera los Reyes, S.A., ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal".

**TERCERO.-** Queda firme el primer punto resolutivo, regido por el considerando primero de la sentencia recurrida, mediante el cual se decretó el sobreseimiento en el juicio de garantías respecto de los actos reclamados a los secretario de Hacienda y Crédito Público, cajero receptor de la Tesorería de la Federación, director de Cinematografía, jefe del Registro Público Cinematográfico y director General de Radio, Televisión y Cinematografía, por negativa de los mismos, ya que este aspecto de la resolución no fue recurrida por quien pudo resultar agraviado.

**CUARTO.-** Es fundado este primer agravio pero inoperante para revocar el amparo otorgado.

El precepto reclamado, establece, en lo medular, lo siguiente:

**"ARTICULO 19-E.-** *Por el otorgamiento de autorizaciones y expedición de certificados de origen se pagarán derechos, conforme a las siguientes cuotas: ...VI.- Autorización para reproducción de videograma registrado, por cada copia...\$2,000.00..."*.

Le asiste la razón a la recurrente, en cuanto afirma que el artículo 19-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos, no es una norma de carácter autoaplicativa.

Don Mariano Azuela Rivera, quien administró la clasificación de las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, al analizar el concepto de individualización incondicionada de las leyes, sostuvo que se contiene en aquellas leyes que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento de su entrada en vigor, porque se trata de ordenamientos que por el imperativo que las mismas contienen generan perjuicio al gobernado, por su sola creación, transformación o extinción de situaciones concretas de derecho.

El concepto de individualización nos da una base firme para la procedencia del juicio constitucional, ya que basta examinar en cada caso particular cuándo la concretización



de los efectos de una disposición legal puede tener lugar incondicionada o condicionadamente; esto es, que la condición puede consistir en la expedición de un acto necesario para que la ley adquiriera individualización, de actos administrativos o jurisdiccionales de aplicación de la norma, o incluso de un hecho jurídico como suceso independiente de la voluntad humana o bien de un acto jurídico realizado por el propio particular, toda vez que tal acontecimiento o acto voluntario determina la colocación de una persona dentro de la hipótesis legal.



Por tanto, atendiendo al concepto de individualización incondicionada de las leyes, cuando las obligaciones que impone la ley de un hacer o no hacer al particular no nacen a partir de la entrada en vigor de la misma, porque no son de acción automática, pues con su sola expedición no se crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho, eficacia inherente exclusivamente a las leyes de individualización incondicionada, sino por el contrario necesita para causar un perjuicio de un acto que condicione la aplicación de la norma a las situaciones jurídicas concretas ya sea por actuación del particular o del Estado, no se trata de leyes autoaplicativas, sino de leyes heteroaplicativas, toda vez que la afectación de ésta, está condicionada a la existencia necesaria de la aplicación de la norma o del acreditamiento del particular de realizar el acto condición para estar dentro del supuesto de la misma, pues de no adoptar tal conducta, los efectos de la ley no le son aplicados jurídica y materialmente.

El Tribunal Pleno al emitir el criterio jurisprudencial visible en las páginas 965 y 966, de la Primera Parte, Tribunal Pleno, Precedentes, del Apéndice de 1917-1988, del Semanario Judicial de la Federación, en tratándose de leyes autoaplicativas, ha sostenido:

**"LEYES AUTOAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA.-** El elemento primordial que caracteriza a una ley autoaplicativa es el de que sus disposiciones resultan obligatorias desde el momento mismo en que entran en vigor, o sea, que desde ese preciso instante obligan al particular cuya situación jurídica prevén, a hacer o dejar de hacer, sin que sea necesario acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad y, por lo tanto, es evidente que cuando no se da dicho elemento esencial no se está en presencia de una ley de esa naturaleza, sino que en ese caso debe concluirse que se trata de una ley heteroaplicativa, ~~que por lo mismo, únicamente puede reclamarse al través de~~ <sup>amparo</sup> ~~amparo~~ hasta que se realice el acto de autoridad que vincula al particular al cumplimiento de la norma. La Ley de Amparo distingue, en su artículo 73, fracción V, entre las leyes que por su sola expedición entrañan violación de garantías y aquellas que para realizar las violaciones requieren, además de la expedición, un acto posterior de autoridad; por tanto, esta distinción no se base en que al momento de expedirse la norma existan individuos colocados en su hipótesis, sino en la manera como se ejecuta el mandamiento: si para realizar éste debe intervenir la autoridad, la ley no es autoaplicativa ni se la puede combatir en amparo por su sola expedición; si, en cambio, basta el imperativo de la norma para que el particular no pueda dejar



77

de cumplirla, y, por lo mismo, la actividad de los órganos del Estado es meramente pasiva ante la realización del mandato de observancia general, se está frente a disposiciones que por su sola expedición pueden atacarse en el juicio constitucional de garantías, si se les estima anticonstitucionales y se pretende no sufrir su aplicación. Para que proceda la acción de garantías, es necesario que, desde la iniciación de la vigencia de la ley combatida, el particular se encuentre en la situación prevista por la norma y que no se exija, para que esté obligado a hacer o dejar de hacer, ningún acto ulterior de autoridad. Para determinar si una ley es o no autoaplicativa, no hay que atender solamente a si el particular está o no en posibilidad de realizar determinados actos, sino a los términos concretos del mandato legal, pues basta con que se ordene a los particulares de que se trate un hacer o un no hacer, y que no se supedita su ejecución a la conducta que deba llevar a cabo una autoridad para que tenga aquel carácter".

En esa tesitura, si bien el artículo 19-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos, grava con un derecho el otorgamiento de la autorización para reproducción de videogramas, y para ello sujeta al particular a solicitar dicha autorización en forma previa, en términos del artículo 3° del mismo ordenamiento, es indudable que por su sola entrada en vigor no le depara perjuicio alguno a la quejosa, pues carece de un imperativo legal que le obligue a un hacer o dejar de hacer en forma inmediata, ya que el pago del derecho que prevé será en aquellos casos en que solicite la autorización para la reproducción de videogramas, es decir,

el acto condición esta sujeto a la actuación propia de la quejosa y no por imperativo propio de la norma.

En consecuencia, cuando se reclama un derecho que establece un ordemaniento normativo por la prestación de un servicio del Estado como sucede con el otorgamiento de la autorización de reproducción de videogramas que prevé el artículo 19-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos, la norma es de carácter heteroaplicativa, porque lo que realmente se reclama es la imposición de un derecho por la autorización para llevar a cabo un servicio del Estado, concesionado a un particular y, para que pueda la quejosa obtener la autorización de la reproducción de videogramas necesariamente requiere solicitarla, pues la autorización puede o no ser otorgada.

Sin embargo, aún cuando le asiste la razón <sup>al da</sup> recurrente en este sentido, el agravio es insuficiente para revocar el amparo otorgado, en virtud de que la naturaleza de la norma impugnada sólo puede determinar la procedencia del juicio constitucional y el interés jurídico que la quejosa tiene para reclamarla, pues acredita ser una empresa cuya actividad, entre otras, es la reproducción de videogramas, con la autorización que solicitó de la reproducción de la película titulada "CUATRO MILPAS"; pero esta naturaleza de la ley no puede considerarse para analizar la inconstitucionalidad de la norma reclamada.

Cabe advertir que el interés jurídico de la quejosa para reclamar el artículo 19-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos, se acredita porque las reformas a este



precepto fueron el veintiséis de diciembre de mil novecientos noventa, y la solicitud para la reproducción del videograma fue presentada por la quejosa ante la Dirección de Cinematografía de la Secretaría de Gobernación el veintidós de enero de mil novecientos noventa y uno, según sello original que la misma contiene en el margen inferior derecho. Esta solicitud obra a fojas dieciséis de los autos principales.



Por ende, aún cuando la quejosa reclamó el precepto referido por estimarlo de carácter autoaplicativo, presentando su demanda el primero de febrero de mil novecientos noventa y uno, no resulta improcedente el juicio porque la solicitud la formuló ante la autoridad correspondiente el veintidós de enero del mismo año, dentro del término de quince días a partir de la presentación de dicha solicitud.

El segundo agravio resulta infundado.

Con el objeto de examinar los argumentos expuestos por el recurrente en el segundo de sus agravios, es pertinente dejar establecido que, el tipo de contribuciones que tanto la doctrina jurídica, como la legislación, conoce como derechos, se causan, en el punto que interesa en el presente caso, en razón de un servicio público que presta el Estado, como se puede constatar del texto del artículo 2º., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, que define los derechos como: "las

*contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público..."*

Entre los servicios públicos por los cuales el Estado cobra derechos se encuentra la autorización, acto administrativo por medio del cual un órgano de la administración pública otorga a un particular la facultad o derecho para llevar a cabo una conducta o para hacer alguna cosa.

Ahora bien, siendo la autorización un acto administrativo por el cual el Estado impone una carga tributaria al particular que requiere de ese servicio, es necesario que dicha contribución reúna los requisitos de los principios de equidad y proporcionalidad que consagra la fracción IV, del artículo 31, constitucional

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pero sí debe fijarse en relación con dicho costo; criterio que se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia número 9/1988, que dice lo siguiente: **"DERECHOS POR REGISTRO DE DOCUMENTOS EN LOS QUE SE CONSIGNA LA CONSTITUCION O EL AUMENTO DE CAPITAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, DE DERECHOS POR. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE LOS**





**ESTABLECEN SON CONTRARIAS AL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL SI PARA FIJARLOS SE TOMA EN CUENTA EL CAPITAL EN GIRO DE LA PERSONA MORAL.**- Las leyes federales o locales que regulan los derechos de inscripción en un registro público de documentos en capital de sociedades mercantiles, estableciendo que deben cuantificarse mediante un porcentaje sobre el capital (tratándose de la constitución de la sociedad), o de aumento de capital (si ese es el caso), son contrarias a los principio de proporcionalidad y equidad exigidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, pues para determinar el monto de los derechos se toma en cuenta el capital en giro de las sociedades y no tanto el costo del servicio que presta la administración pública, de tal suerte que los causantes pagarán una mayor o menor cantidad, dependiendo siempre de su capital en giro, provocándose que por los mismos servicios se causen cantidades distintas. Es cierto que el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pero sí deben fijarse en relación con dicho costo, pues si a fin de cuantificar su monto se toman en cuenta elementos completamente extraños como lo sería el capital de cada una de las distintas sociedades, de tal manera que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas, debe concluirse que la tarifa correspondiente es desproporcional e inequitativa".

De lo anterior se concluye, que para determinar si es proporcional y equitativa la cuota fijada por concepto de derechos, debe tomarse en cuenta, de manera indicativa, el costo que para el Estado representa la ejecución del servicio

que presta al particular, aun cuando el monto de los derechos correspondientes no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

Asimismo, para respetar el principio de equidad, tratándose de derechos las cuotas deben ser fijas o iguales para todos los que reciban servicios análogos.

De modo que el principio de equidad que rige a un impuesto, que consiste en atender a la capacidad contributiva del particular, no rige para los derechos pues éstos por su naturaleza jurídica difieren de los impuestos y requieren de un concepto distinto.

Por ello, como en el caso de que se trata el artículo 19-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos para determinar el costo del derecho tiene en cuenta el número de reproducciones que el solicitante de la autorización pretende hacer, es claro que no tiene en cuenta el probable costo que implica para el Estado el servicio que se presta, sino en su caso, la capacidad contributiva del particular que solicita el servicio, toda vez que en realidad se cobra por el número de reproducciones y no por el de autorizaciones, de ahí que tampoco se tenga en cuenta el posible costo del servicio, pues éste es el mismo para cada autorización, independientemente de que se otorgue para la reproducción de uno o muchos videogramas.



Por lo tanto, para demostrar que el artículo reclamado, en cuanto establece el pago de derechos por la autorización para la reproducción de videogramas, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad, no era necesario que las quejas comprobaran que el monto de los derechos es superior a su capacidad contributiva.

En otro sentido, aunque la autorización para reproducir un videograma, puede incluir una o muchas copias, para lo cual tiene que verificarse el original, lo cierto es que la expedición de la autorización es única, y por ende, el monto de los derechos debe estar en relación con el posible costo del servicio para el Estado, y no debe fijarse con base en el número de copias cuya autorización para reproducir se solicitó, aun cuando ésta comprenda todas las copias y no únicamente una sola. Luego, no es exacto que el servicio sea únicamente un elemento de referencia para saber quién es el sujeto obligado al pago de la contribución.

Por otra parte, aunque el número de copias sirva a la autoridad para llevar un control de cuantas copias se venden en el mercado y para calcular adecuadamente las contribuciones a cargo de los autores de los videogramas, estas circunstancias no pueden constituir un elemento que sirva para indicar el posible costo que tiene el servicio de expedición de las autorizaciones, y menos aun justifica que por un servicio análogo se cobre una cantidad distinta que varía en función del número de copias que se autoricen para reproducir.

Es aplicable al caso, el contenido de la tesis número 1/95, visible en la página 15 de la Gaceta 86-2 del Semanario Judicial de la Federación que se derivó del amparo en revisión 893/92, promovido por Producciones de Discos América, sociedad anónima de capital variable, fallado el treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, cuyo texto dice:

**"VIDEOGRAMAS, DERECHOS PARA LA  
AUTORIZACION DE LA REPRODUCCION DE.  
INCONSTITUCIONALIDAD DEL COBRO POR CADA COPIA  
ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 19-E, FRACCION VI, DE LA LEY  
FEDERAL DE DERECHOS.-**

*Conforme a la tesis de jurisprudencia del Pleno 9/88, el monto de los derechos que como contribuciones establece la ley por recibir servicios que presta el Estado, no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio, pero si debe fijarse en relación con dicho costo. Ahora bien, es claro que el costo del servicio de autorizar la reproducción de videogramas es el mismo para cada autorización independientemente de que se autorice la reproducción de uno o de muchos, sea cual fuese su número. Luego, si se cobran los derechos no según el número de autorizaciones, sino según el número de copias, como lo dispone el artículo 19-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos, ello no guarda proporción con el servicio prestado, lo que lo hace inequitativo y desproporcional y, por ende, violatorio del artículo 31, fracción IV, constitucional".*

También es infundado el argumento relativo a que no es el videograma del que se solicita la autorización



para reproducir, el objeto exclusivo del derecho, sino todas las copias que de él se deseen, porque conforme al texto del artículo 19-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos, lo que constituye el objeto del derecho es la expedición de la autorización para reproducir el videograma, en una o más copias, y no así el videograma o las copias de éste, como lo señala la autoridad recurrente.

Por último, no es aplicable al caso el contenido de la tesis que invoca la autoridad recurrente, porque ésta se refiere al caso en que el monto de los derechos tiene por objeto el servicio de verificación de instrumentos de medición por muestreo, mientras que en el caso, la disposición impugnada no contiene un sistema de muestreo para efecto de otorgar la autorización para la reproducción de un videograma.



En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión números 503/92, promovido por Videoguesar, sociedad anónima de capital variable y 746/92, promovido por Adriana Neri Salazar, en sesión pública de fechas diecisiete de abril y once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, respectivamente, por unanimidad de votos.

## FEDERACION

Al resultar fundado pero insuficiente el primer agravio e infundado el segundo, procede confirmar la sentencia recurrida en la materia de la revisión, la que otorgó el amparo solicitado a la quejosa.

Por lo expuesto y fundado y con apoyo además en los artículos 85, 90, 91 y demás relativos de la Ley de Amparo; se resuelve:

**PRIMERO.-** En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.-** La Justicia de la Unión ampara y protege a Corporación Videocinematográfica México, sociedad anónima de capital variable, contra los actos y autoridades precisados en el resultando primero de esta resolución, con la salvedad precisada en el considerando tercero de la misma.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de nueve votos de los señores ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán. Ausentes, previo aviso, los ministros Castro y Castro y Gudiño Pelayo. Fue ponente el ministro Góngora Pimentel.

Firma el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el ponente con el secretario General de Acuerdos que da fe.



47  
A.R. 2104/91

FORMA 455

82

PRESIDENTE:

MINISTRO JOSE VICENTE AGUINACO ALEMAN

PONENTE:

MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS  
LIC. JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ



----- ESTA HOJA CORRESPONDE AL AMPARO EN REVISION  
2104/91, PROMOVIDO POR CORPORACION  
VIDEOCINEMATOGRAFICA MEXICO, S.A. DE C.V. FALLADO EN  
SESION DE PLENO EL DIA VEINTE DE FEBRERO DE MIL  
NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS -----

RBV\*ncp

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
PARA NOTIFICACION EL 12 MAR 1996

En 13 MAR 1996 y Por medio de lista, se  
notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público  
Federal. Conste.

