

AMPARO EN REVISIÓN 265/2018
QUEJOSO: ENRIQUE ROMERO MORENO
RECURRENTE: **PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA**

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO

[...]

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: “**PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**”¹, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 265/2018**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

60. **Estudio del asunto.** La materia del presente asunto se circunscribe a dilucidar si los agravios de la autoridad recurrente desvirtúan las consideraciones por las cuales el Juez de Distrito concedió el amparo respecto del artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos vigente en dos mil diecisiete. Para tales efectos se responderá la siguiente pregunta:

- **¿Los agravios de la recurrente desvirtúan las consideraciones por las cuales se negó la protección constitucional?**

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

61. La respuesta es en sentido negativo, pues los argumentos vertidos por la autoridad recurrente resultan **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones:
62. En el **primer agravio**, el Presidente de la República argumenta que fue incorrecto que el Juez de Distrito determinara aplicable al caso concreto la jurisprudencia 132/2011 de esta Primera Sala, ya que el artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos vigente en el año dos mil diecisiete es un acto distinto de aquél al cual se refiere la tesis jurisprudencial mencionada, pues se refiere al numeral vigente en dos mil seis.

“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la

autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno”.²

63. Como lo aduce la recurrente, y como lo reconoció el propio Juez de Distrito, la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de esta Primera Sala se refiere al artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente en dos mil seis, numeral distinto del reclamado en el juicio de amparo, que es el vigente en dos mil diecisiete.
64. Sin embargo, es **infundado** el argumento señalado, toda vez que de la lectura de la sentencia de amparo, se advierte que el juzgador en ningún momento sostuvo la identidad de los artículos vigentes en distintas anualidades ni la exacta aplicabilidad de la jurisprudencia de esta Primera Sala; sino que hizo suyas las consideraciones de esta Sala al advertir que el texto del artículo vigente en dos mil seis resulta similar al contenido del precepto que se controvierte.³
65. Es decir, contrario a lo señalado por la autoridad recurrente, el Juez identificó claramente que el precepto reclamado y el declarado inconstitucional por esta Primera Sala son normas distintas, tan es así

² Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077 y registro 160577.

³ Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 126/99, de rubro y texto siguientes: “SENTENCIA. CUANDO EL JUEZ CITA UNA TESIS PARA FUNDARLA, HACE SUYOS LOS ARGUMENTOS CONTENIDOS EN ELLA. Cuando en una sentencia se cita y transcribe un precedente o una tesis de jurisprudencia, como apoyo de lo que se está resolviendo, el Juez propiamente hace suyos los argumentos de esa tesis que resultan aplicables al caso que se resuelve, sin que se requiera que lo explicita, pues resulta obvio que al fundarse en la tesis recoge los diversos argumentos contenidos en ella.” Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, página 35 y rubro 192898.

que los transcribió en la página 21 de su sentencia, y concluyó que ambos artículos establecen en esencia los conceptos que fueron materia de análisis en la jurisprudencia citada, variando únicamente la tarifa del costo por la expedición de las copias certificadas.

66. Por tanto, el proceder del juzgador federal resultó metodológicamente correcto pues al advertir un mismo “contenido y objetivo” entre las normas vigentes en las distintas anualidades, hizo extensivo el contenido de la jurisprudencia 132/2011 de esta Primera Sala al artículo impugnado a fin de otorgar la protección constitucional al quejoso.
67. Lo anterior quedó plenamente acreditado al sostener el juzgador constitucional que: “Sin que obste que el artículo analizado en la jurisprudencia en cita, fue el vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil seis y el reclamado en esta instancia constitucional es distinta; pues el contenido y objetivo de la disposición que dio origen al criterio jurisprudencial sigue inmerso en el texto del que se controvierte, el cual resulta similar [...]”.
68. Así, el juzgador identificó dos normas distintas y realizó las argumentaciones necesarias para hacer extensivos los argumentos de la jurisprudencia antes identificada a un numeral de similar o idéntico contenido, pero actualizado en la tarifa que contiene, por ser dicha jurisprudencia de carácter “temático”, dada la identidad entre las fracciones I del artículo 5 de la Ley Federal de Derechos, vigentes en dos mil seis y dos mil diecisiete.
69. Asimismo, es **infundado** el argumento relativo a que en el caso se controvierte un nuevo acto legislativo, ya que que en la especie no se produjo acto legislativo alguno, sino que, como ha quedado definido jurisprudencialmente, las actualizaciones realizadas a montos previstos

en ley, con base en las disposiciones de una resolución miscelánea fiscal, constituyen actos de naturaleza administrativa, emanados de las autoridades hacendarias competentes, mismos que no derogan ni modifican el texto legal sino que simplemente se limitan a actualizar las cantidades referidas.

70. Al respecto, se considera aplicable, por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 95/2003, sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que esta Primera Sala comparte, cuyos rubro y texto son los siguientes:

“MULTA FISCAL MÍNIMA ACTUALIZADA. LA AUTORIDAD QUE LA IMPONE CON BASE EN LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL, DEBE MOTIVAR LA SANCIÓN, SÓLO EN CUANTO A LA PARTE ACTUALIZADA. Si bien es cierto que conforme al criterio sostenido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 127/99, visible en la página 219 del Tomo X del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a diciembre de 1999, la circunstancia de que cuando la autoridad administrativa no exprese los motivos que la llevaron a imponer el monto mínimo por el que pueda establecerse una sanción pecuniaria, no puede considerarse como un vicio formal que amerite la concesión del amparo por transgresión a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, dado que una vez acreditada la existencia de la conducta infractora el monto de aquélla no podrá ser inferior, también lo es que cuando la autoridad imponga una multa fiscal mínima actualizada, con base en la Resolución Miscelánea Fiscal, dicha autoridad debe explicar pormenorizadamente el procedimiento para determinar, tanto el factor de actualización, como la parte actualizada de la multa, a fin de que el gobernado esté en posibilidades de conocer dicho procedimiento y, en su caso, pueda impugnarlo por vicios propios. Lo anterior es así, toda vez que la autoridad fiscal cuando impone una multa fiscal mínima actualizada, aun cuando sigue siendo la mínima, aplica una cantidad diversa a la prevista en el Código Fiscal de la Federación, y dado que la

actualización de las multas es un acto administrativo que emana de la autoridad fiscal competente, el cual, por sí mismo, no modifica ni deroga los montos establecidos en dicho Código Tributario Federal, sino sólo los actualiza, es de concluir que para que la autoridad salvaguarde los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, debe fundar su acto, tanto en las disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación, como de la Resolución Miscelánea Fiscal, así como motivar la parte actualizada de la sanción que consiste en la diferencia entre la multa mínima prevista en la norma aplicable y el monto mínimo actualizado a que se refiere la Resolución Miscelánea Fiscal”.⁴

71. En tal tenor, debe puntualizarse que las actualizaciones de los montos previstos en los ordenamientos fiscales —con base en las disposiciones de carácter general establecidas en resoluciones misceláneas— no se origina con motivo de un acto legislativo, sino en un acto administrativo que por sí mismo no puede sustituir, reformar, adicionar o modificar el texto de una porción normativa que emanó de la potestad del legislador.
72. Esto es, la actualización de las sumas establecidas en ley únicamente tiene el alcance de reflejar las cantidades a pagar de acuerdo con valores de carácter inflacionario, sin que ello implique reforma alguna al texto legal que justifique la existencia de un acto legislativo nuevo.
73. Es decir, la actualización sobre el monto de la cantidad a pagar, con respecto al artículo 5, fracción I de la Ley Federal de Derechos, no constituye un acto legislativo, sino que se produce como consecuencia del reconocimiento del componente inflacionario sobre las cantidades dispuestas en ley para el pago del valor real de las sumas a que el

⁴ Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial y su Gaceta, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 153 y registro 182813.

contribuyente está obligado. Por lo tanto, no puede concluirse que se trate de un acto de naturaleza formalmente legislativa.

74. Es por ello que esta Sala estima que, contrario a lo alegado por la autoridad recurrente, en el caso no puede afirmarse que la norma impugnada constituye un nuevo acto legislativo, porque el precepto combatido no fue modificado en cuanto a su contenido y alcances, ni fue sometido al proceso legislativo de reforma que correspondería en tal caso. Esto es, el artículo reclamado únicamente fue actualizado por cuanto hace a su tarifa mediante resolución miscelánea fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis.
75. En ese orden de ideas, para que se pueda considerar que se trata de un acto legislativo nuevo, es necesario que el artículo cuya constitucionalidad se impugna hubiera sido modificado mediante un proceso de reformas, en el cual el propio legislador determinara un nuevo contenido para el mismo.
76. Cuestión que en la especie no sucedió, pues como se ha establecido, lo único que se produjo en el asunto que nos ocupa fue la actualización de una tarifa prevista en ley por parte de la autoridad administrativa, dependiente del Poder Ejecutivo, por medio de una resolución miscelánea fiscal.
77. De ahí que al no haber sido sometido el precepto que se reclama a un proceso de reformas, sino simplemente se actualizó el monto de la cantidad que el Estado está facultado para cobrar, no puede estimarse que se esté en presencia de un nuevo acto legislativo.

78. Ahora bien, en el **segundo agravio**, la responsable sostiene que para determinar si el artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, se debió partir de la motivación del procedimiento legislativo que le dio origen, de la cual desprende que en un esfuerzo legislativo por optimizar el cobro de derechos y establecer una correspondencia entre los montos de los derechos en relación con los costos totales que representan los servicios prestados por el Estado, lo que implica necesariamente el respeto a los criterios de proporcionalidad que la Corte ha establecido para los derechos.
79. Dicho argumento deviene **infundado**, independientemente de que la parte de la exposición de motivos que cita la responsable corresponde a la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo Federal el quince de diciembre de dos mil uno, mismo que dio origen a la adición del segundo párrafo de la fracción I, del artículo 5, de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación mediante Decreto de primero de enero de dos mil dos, que estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil seis; por tanto, la exposición de motivos que se cita fue analizada al estudiar esta Primera Sala la constitucionalidad del precepto vigente hasta dos mil seis.
80. Ciertamente puede ser valioso el análisis de la exposición de motivos de la iniciativa de ley que haya originado la norma impugnada. Sin embargo, en el análisis constitucional de normas, éste no resulta fundamental como lo señala la recurrente.
81. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho, ya que la exposición de motivos no es parámetro y medida de lo establecido en la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues es la parte dispositiva de donde debe partirse al analizar la *ratio legis* del

precepto cuya constitucionalidad se cuestiona en sede constitucional. Lo anterior quedó expuesto en la tesis aislada 1a. LX/2011 de esta Sala:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS. Aunque la exposición de motivos puede ser un elemento coadyuvante en el ejercicio de reconstrucción de la voluntad del legislador y ésta, a su vez, uno de los factores a tener en cuenta a la hora de determinar el contenido de una norma jurídica, no es por sí sola parámetro y medida de la constitucionalidad de lo establecido en la parte dispositiva de la ley. La parte dispositiva es en principio el lugar del que debe partirse para determinar la voluntad del legislador.”⁵

82. En consecuencia, es infundado el argumento de la quejosa, pues como lo ha señalado ya esta Primera Sala, el análisis de la constitucionalidad de las normas no depende del análisis que de su exposición de motivos se haga.
83. Por otra parte, el argumento relativo a la omisión de estudio de los argumentos de la autoridad expuestos en su informe justificado, deviene **infundado**, pues, contrario a lo señalado por la recurrente, el Juez de Distrito no se limitó a sintetizar los argumentos por las que se declaró inconstitucional el artículo impugnado vigente en el año dos mil seis.
84. Lo anterior, ya que hizo suyas las consideraciones de esta Primera Sala al reiterar que el servicio que presta el Estado se traduce en la expedición de las copias que se le soliciten, el cotejo correspondiente y la certificación realizada por el funcionario público a quien legalmente corresponda dicha facultad.

⁵ Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial y su Gaceta, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 308 y registro 162371.

85. Asimismo, de la sentencia de amparo no se desprende que se haya considerado que las copias simples y las copias certificadas sean lo mismo ni que se haya calificado al proceso de certificación como un “ínfimo proceso de cotejo y sello de copias”.
86. Por lo tanto, no le asiste razón a la recurrente, pues lo que la sentencia hace, es hacer depender la constitucionalidad del artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos vigente en dos mil diecisiete de la proporcionalidad que el costo del servicio guarda con el cobro del derecho.
87. En efecto, la fe pública que contienen las copias certificadas es la garantía que otorga el funcionario respectivo al particular al determinar que el acto se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al particular.
88. Sin embargo, del análisis de la sentencia de amparo, no se advierte pronunciamiento distinto, sino un análisis de congruencia entre el cobro del derecho y el costo que para el Estado tiene la realización del servicio, de donde se concluyó una violación al principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
89. Lo anterior, pues el juez constitucional invocó como hecho notorio que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre los cincuenta centavos hasta los dos pesos, aproximadamente, dependiendo de las condiciones especiales que pudieran atender a la oferta y la demanda de cada escenario en lo particular, de donde se desprende que la cantidad que se pretende cobrar en la ley reclamada por la certificación respectiva es totalmente desproporcionada, puesto que no es razonable que el precio total de la fotocopia certificada

corresponda propiamente al costo de la certificación, sobre todo si esta última la lleva a cabo un servidor público a quién se le atribuye esa facultad por disposición expresa de una norma jurídica. Sostener lo contrario, señaló el juzgador, implicaría suponer que la firma de la autoridad tiene un valor superior al del fotocopiado.

90. Aunado a lo antes expuesto, los argumentos vertidos por la autoridad recurrente y sintetizados en párrafos precedentes resultarían inoperantes, en atención a que no sólo constituyen argumentos de legalidad, sino que están encaminados a combatir los argumentos y razonamientos que hizo esta Primera Sala al analizar la constitucionalidad del artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente en dos mil seis; argumentos que dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de esta Sala.
91. En efecto, de lo expuesto en el escrito de agravios, puede apreciarse que la autoridad recurrente pretende controvertir las consideraciones contenidas en las ejecutorias de amparo que dieron origen a la jurisprudencia 132/2011 de esta Primera Sala, considerando que éstos no se encaminan a combatir las consideraciones que sustentan el fallo recurrido. De ahí la inoperancia de dichos agravios.⁶

⁶ Es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 133/2005, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS FORMULADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SI SE LIMITAN A REITERAR SUSTANCIALMENTE LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO. Conforme a los artículos 83, fracción IV, 87 y 88 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable que obtuvo sentencia de amparo desfavorable a sus intereses puede interponer el recurso de revisión, expresando los agravios que considere le causa la sentencia recurrida. Ahora bien, si la autoridad recurrente al formular sus agravios no combate consideración alguna de dicha sentencia, sino que se limita a reiterar sustancialmente los argumentos expresados al rendir su informe justificado en el juicio de amparo, los cuales se dirigen a controvertir lo expuesto en los conceptos de violación planteados por el quejoso en su demanda de garantías, resulta inconcuso que dichos agravios devienen inoperantes. Ello es así, porque al ser la materia de la revisión la sentencia recurrida y no los conceptos de violación planteados en la demanda de garantías, en los agravios deben formularse razonamientos lógico-jurídicos encaminados a combatir las consideraciones que sustentan la concesión del amparo, sin que sea dable suplir la deficiencia de la queja, en términos del artículo 76 bis de la mencionada ley, pues aquélla sólo se admite respecto del particular recurrente, no así de la autoridad que interpuso el recurso de revisión". Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 13 y registro 177092.

92. Por todo lo expuesto, resulta claro que la respuesta a la interrogante planteada es negativa, pues los agravios planteados por la autoridad recurrente no desvirtuaron la conclusión de la sentencia recurrida concerniente a la concesión del amparo respecto del artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Derechos vigente en el año dos mil diecisiete.

[...]

Notifíquese; ...