

AMPARO EN REVISIÓN 213/2019
QUEJOSA Y RECURRENTE:
COMERCIALIZADORA CG DE
HERMOSILLO, SOCIEDAD ANÓNIMA
DE CAPITAL VARIABLE.

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIA ADJUNTA: BRENDA MONTESINOS SOLANO
COLABORÓ: ALFREDO NAIM NAVARRETE PITER

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día...

(...)

CUARTO. Estudio de fondo. En tanto que el Tribunal Colegiado del conocimiento reservó jurisdicción para conocer del recurso de revisión a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que el Juzgado de Distrito que en primera instancia conoció del asunto hubiese hecho pronunciamiento alguno de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 194-U fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos, vigente en dos mil dieciséis, lo conducente es analizar de primera mano los conceptos de violación, conforme a las siguientes consideraciones:

A. Estudio del primer concepto de violación.

La quejosa sostiene, esencialmente, que el derecho previsto en el artículo 194-U fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos no respeta el principio de proporcionalidad tributaria, en tanto que no se está ante **un verdadero servicio susceptible de generar el pago de una**

contraprestación, sino ante el ejercicio de facultades de verificación del Estado Mexicano en materia de protección al medio ambiente, sin que se manifieste un beneficio concreto en favor de las personas que deciden importar productos y/o subproductos forestales. Ello, porque se verifica la inexistencia de plagas o enfermedades, lo cual no constituye una regulación o restricción no arancelaria, de conformidad con el artículo 4 fracción III y 17 segundo párrafo de la Ley de Comercio Exterior.

Dichos argumentos resultan **infundados**, como se demuestra a continuación:

En efecto, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, dispone que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, de la Ciudad de México o del Estado, así como del Municipio en que residan, de la forma proporcional y equitativa en que dispongan las leyes. Es decir, se impone a los mexicanos la obligación de contribuir a los gastos del Estado; asimismo, se prevén los principios tributarios que deberán cumplir todas las contribuciones, como lo son de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino al gasto público.

En ese sentido, conforme al artículo 2, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, son derechos las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.¹

¹ El mencionado artículo dispone lo que a continuación se transcribe, en la parte conducente:
“**Artículo 2.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

[...]

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en 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, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley Federal de Derechos, entre otras cuestiones, dispone que los derechos que establece dicho ordenamiento jurídico, se pagarán 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, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en dicha ley; precisándose, además, que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Asimismo, dicho ordenamiento dispone que los derechos por la prestación de servicios que aquél establece, deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio.²

De lo anterior, se desprende que los derechos como contribuciones, en términos generales, pueden tener como hipótesis de causación el uso o goce de los bienes del dominio público de la Federación y la recepción de servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público. De ahí que, para su estudio, se ha efectuado la distinción entre ambos tipos de derechos, pues en cada caso la forma de cumplir los mandatos constitucionales establecidos por el artículo 31, fracción IV contará con características particulares.

² Dicho precepto jurídico, en la parte que interesa, textualmente establece lo siguiente:

“**Artículo 1.** Los derechos que establece esta Ley, se pagarán 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, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los derechos por la prestación de servicios que establece esta Ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio.

[...]”.

En el presente asunto, cobra relevancia **el segundo de los supuestos señalados**. En efecto, los derechos por servicios, cuentan con diversas peculiaridades derivadas de la naturaleza jurídica del tipo de contribución, como del servicio mismo que en cada supuesto se actualice.

En este sentido, el primer requisito que se establece en la ley para el cobro de los derechos generados por la recepción de un servicio es que éste sea prestado por el Estado en sus funciones de derecho público. Asimismo, la ley establece una excepción tratándose de servicios prestados por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la propia ley.

En estas hipótesis, en un sentido amplio, el hecho generador de la contribución consiste en la prestación de un servicio por parte del Estado como sujeto de derecho público.

Ahora bien, los derechos cobrados con motivo de la prestación de un servicio, cuentan con distintas particularidades que de cierta forma delimitan su naturaleza jurídica. Así, en varias ocasiones tanto el Pleno como las Salas de esta Suprema Corte han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el tema que nos ocupa.

En relación con los derechos por servicios, el Pleno de este Alto Tribunal examinó la evolución de la jurisprudencia sustentada al efecto, lo cual se desprende de la tesis jurisprudencial 41/96³ siguiente:

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. “Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los

³ P./J. 41/96 Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996. Página: 17.

precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ("COOPERACION, NATURALEZA DE LA.", jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ("DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género

contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.”

Luego, una vez establecido que los derechos son una especie de contribuciones, este Alto Tribunal también precisó que su causa se encuentra en la recepción de una **actividad de la administración**, cuya característica principal es que constituye una actuación individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual surge una relación singularizada entre el receptor y el ente estatal, lo que justifica la imposición.

Más adelante, el Pleno de este Alto Tribunal definió a los derechos por servicios de la siguiente manera, al emitir la jurisprudencia 2/98⁴ cuyo rubro y texto es el siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. *Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”*

⁴ P./J. 2/98. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Enero de 1998. Página: 41.

Así, ha quedado establecido por nuestro Máximo Tribunal que para analizar la **proporcionalidad y equidad** de la disposición normativa que establece un derecho, se debe atender a distintos elementos que los que se consideran tradicionalmente para analizar la constitucionalidad de un impuesto. En este orden de ideas, es necesario también tomar en cuenta lo dispuesto en la jurisprudencia 3/98,⁵ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al efecto señala lo siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. *No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”*

⁵ P./J. 3/98. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Enero de 1998Página: 54.

Luego entonces, es claro que debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera el pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva **base gravable**, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que —en términos generales— la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas; por tanto, el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no para este tipo de derechos, pues para estos debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

En este orden de ideas, resulta conveniente tener presente que tanto el Tribunal Pleno como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza de distintos derechos cobrados por el Estado debido a la prestación de servicios a los particulares, construyendo una doctrina jurisprudencial que ha delimitado la naturaleza de éstos, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso concreto. Para ello debe considerarse la relación entre el usuario y la administración estatal, esto es, se analice cuál es **la naturaleza de la relación jurídica que subyace en la obligación de pago**, pues dependiendo de ello y de la índole de las atribuciones que desarrolla el respectivo órgano estatal al prestar el servicio que genera la correspondiente obligación de pago, se podrá advertir si surge dentro de un vínculo en el que el Estado acude investido de imperio o si bien tiene su origen en una relación de coordinación entre el Estado y los gobernados.

En el presente asunto, la contribución que se reclama es un derecho por servicio generado a partir del actuar del Estado, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, consistente en la verificación en aduanas de regulaciones y restricciones no arancelarias relacionadas con la importación de productos y subproductos forestales y, en su caso, la emisión del registro de verificación, que permitirá al interesado introducir dichas mercancías al territorio nacional.

Para estar en aptitud de explicar concretamente en qué consiste el servicio prestado por el Estado Mexicano que genera el cobro del derecho previsto en el artículo 194-U de la Ley Federal de Derechos, es preciso hacer alusión al marco jurídico que lo rodea.

El precepto tachado de inconstitucional y que contiene el derecho que se cobra por la prestación del servicio de verificación referido, es del tenor siguiente:

“ARTICULO 194-U.- *Por el otorgamiento de actas, constancias, certificaciones o **registros de verificación**, que efectúe la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:*

cuota sin ajuste	cuota con ajuste
-----------------------------	-----------------------------

I.- Por la verificación del cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias de cada contenedor sujeto a revisión y, en su caso, la emisión del registro de verificación a la importación o exportación de ejemplares, productos y subproductos de flora y fauna silvestre; recursos acuáticos y marinos; ejemplares, productos y subproductos forestales; cuyo objetivo final sea el comercio o la industrialización de los mismos; así como por la importación, exportación y retorno de materiales y residuos peligrosos cuyo objetivo final sea el comercio, la industrialización, la reutilización, el reciclaje, el co-procesamiento o el tratamiento de los mismos

\$618.85	\$619
-----------------	--------------

II.- Por la verificación del cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias de cada contenedor sujeto a revisión y, en su caso, la emisión del registro de verificación a la importación o exportación de ejemplares, productos y subproductos de flora y fauna silvestre; recursos acuáticos y marinos; ejemplares, productos y subproductos forestales; cuyo objetivo final sea distinto al comercio o la industrialización; así como la exportación y retorno de materiales y residuos peligrosos cuyo objetivo final sea la disposición final o incineración de los mismos en el país importador, o bien, sea distinto al comercio o la industrialización

\$165.92 \$166”

De la transcripción anterior, se desprenden los elementos esenciales del derecho que interesa destacar:

- 1. Sujeto:** El importador o exportador de ejemplares, productos y subproductos de flora y fauna silvestre; recursos acuáticos y marinos; ejemplares, productos y subproductos forestales; así como materiales y residuos peligrosos.
- 2. Objeto:** La verificación de regulaciones y restricciones no arancelarias de cada contenedor sujeto a revisión y, en su caso, la emisión del registro de verificación.
- 3. Cuota fija:** Por la verificación y, en su caso, la emisión del registro de verificación correspondiente se cobrará, por cada contenedor sujeto a revisión, una cuota sin ajuste de \$618.85, (seiscientos dieciocho pesos 85/100 M.N.) y con ajuste de \$619 (seiscientos diecinueve pesos M.N.), cuando tengan un fin comercial o industrial; una cuota sin ajuste de \$165.92 (ciento sesenta y cinco pesos 92/100 M.N.) y con ajuste de \$166 (ciento sesenta y seis pesos).

Ahora, respecto del objeto de la contribución, cabe precisar que la prestación del servicio de verificación multicitado deriva de las atribuciones que tiene el Estado Mexicano para regular y restringir la entrada de mercancía al territorio nacional. Al respecto, la Ley de Comercio Exterior faculta al ejecutivo Federal en su artículo 4º, fracción III, para establecer las medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía o en su caso de forma conjunta con otra autoridad competente en la materia de que se trate.

Dichas medidas son desarrolladas, en lo que interesa a la presente ejecutoria, en los artículos 15 a 17 del mismo cuerpo normativo:

“ARTICULO 15.- Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4o. de esta Ley, se podrán establecer en los siguientes casos:

(...)

VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, **sanidad fitopecuaria o ecología**, de acuerdo a la legislación en la materia.”

“ARTICULO 16.- Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4o., se podrán establecer en los siguientes casos:

(...)

VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, **sanidad fitopecuaria o ecología**, de acuerdo a la legislación en la materia.”

“ARTICULO 17.- El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4o., deberán previamente someterse a la opinión de la Comisión y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación los procedimientos para su expedición o cumplimiento, e informar a la Comisión acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4o., deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta Ley. Las cuotas compensatorias sólo se aplicarán en el caso previsto en la fracción V del artículo anterior.

De las anteriores disposiciones se desprende que uno de los supuestos en que se pueden implementar regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación y a la exportación de mercancías, se actualiza ante la existencia de cuestiones no previstas por una Norma Oficial Mexicana, cuando se esté ante una situación referente a la seguridad fitosanitaria y ecológica nacional; asimismo se desprende que dichas medidas se implementarán por acuerdo de la Secretaría de Economía únicamente, o de forma conjunta con una autoridad diversa que sea competente en la materia de que se trate.

En concordancia con lo anterior, la Secretaría de Medio y Ambiente y Recursos Naturales tiene facultades para establecer las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y de promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento, así como para diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias u entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación

del medio ambiente, tal como se desprende del artículo 32 Bis, fracciones XX⁶ y XL⁷ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, de forma conjunta y con base en el artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior, los Secretarios de Economía y Medio Ambiente y Recursos Naturales, expidieron el ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA CLASIFICACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCÍAS CUYA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN ESTÁ SUJETA A REGULACIÓN POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de diciembre de dos mil doce, que en sus artículos **tercero** y **cuarto**, hace una clasificación de los productos y subproductos forestales, cuya introducción al país se encuentra sujeta a regulación por parte de la Secretaría a que se refiere el acuerdo:

“Tercero.- Se establece la clasificación y codificación de los productos y subproductos forestales, cuya introducción al territorio nacional está sujeta a regulación por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en los términos señalados en los Puntos Octavo y Noveno del presente Acuerdo, comprendidos en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican:

Productos y subproductos forestales, cuya introducción a territorio nacional está sujeta a inspección en el punto de entrada:

(clasificación)”

“Cuarto.- Se establece la clasificación y codificación de los productos y subproductos forestales, cuya introducción al territorio nacional está sujeta a regulación por la SEMARNAT, en los términos señalados en los

⁶ **“ARTICULO 32 BIS.-** A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XX.- Imponer, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;”

⁷ “XL.- Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente;”

Puntos Octavo y Noveno del presente Acuerdo, comprendidos en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican:

Productos y subproductos forestales, cuya introducción a territorio nacional está sujeta al cumplimiento de lo señalado en las Normas Oficiales Mexicanas fitosanitarias o, en su caso, en los Certificados Fitosanitarios de Importación emitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y a inspección en el punto de entrada:

(Clasificación)”

Así, en los artículos **octavo** y **noveno** de dicho acuerdo se hace referencia a las regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se verifica vía inspección, en los puntos de entrada al país de los productos y subproductos forestales, por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mediante el pago del derecho establecido en el artículo 194-U de la Ley Federal de Derechos:

“Octavo.- La inspección a que se refieren los Puntos Primero a Sexto del presente Acuerdo, se realizará por el personal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, adscrito en la inspectoría ubicada en los puntos de entrada y salida del territorio nacional, conforme a lo descrito en el Manual de Procedimientos que al efecto haya expedido la SEMARNAT.

Para la aplicación de los Puntos Tercero y Cuarto del presente Acuerdo, se entiende por forestales a los ejemplares de la flora y sus partes, que crecen y se desarrollan de forma natural (silvestre) formando bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas y otros ecosistemas, y que aun cuando sean cultivados se utilizan para reforestación, forestaciones, plantaciones comerciales y ornato; para su inspección la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se podrá auxiliar de otras Dependencias del Ejecutivo Federal, en los términos de las bases de colaboración que para tal efecto se publiquen en el Diario Oficial de la Federación. En el entendido de que las otras Dependencias deberán cumplir con lo descrito en el Manual de Procedimientos señalado en el párrafo anterior.”

“Noveno.- Los Permisos, Certificados y Autorizaciones emitidos por las Unidades Administrativas competentes de la SEMARNAT, en los términos previstos en el presente Acuerdo, incluirán las medidas y requisitos que deberán cumplir los interesados, conforme a lo previsto en las disposiciones legales aplicables, al momento de importar o exportar

las mercancías y su expedición se ajustará a lo dispuesto en el Registro Federal de Trámites y Servicios de la SEMARNAT.

Por lo que hace a los requisitos fitosanitarios aplicables a las mercancías listadas en los Puntos Tercero y Cuarto del presente Acuerdo, éstos deberán estar señalados en los Certificados Fitosanitarios de Importación o en las normas oficiales mexicanas expedidas al efecto, tales como la NOM-013-SEMARNAT-2010, relativa a árboles de navidad naturales, la NOM-016-SEMARNAT-2003, relativa a madera aserrada nueva, y la NOM-029-SEMARNAT-2003, relativa a materias trenzables como el bambú, mimbre, bejuco, ratán, caña, junco y rafia utilizados principalmente en la cestería o espartería, o las que las sustituyan, tal y como establece la legislación aplicable en materia de sanidad forestal.

El cumplimiento de los requisitos señalados en el presente Acuerdo, se hará constar ante la autoridad aduanera por medio del Registro de Verificación que expida la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuyo original se presentará conjuntamente con el pedimento aduanal para el despacho de las mercancías, sin perjuicio del cumplimiento, por parte de los interesados, de otras disposiciones legales aplicables.”

De lo anterior se advierte que en la revisión en los puntos de entrada y salida del territorio nacional, de los productos y subproductos forestales, se verifica, dentro de las medidas y requisitos previstos en las disposiciones legales aplicables, el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios que al efecto haya establecido la autoridad competente en el certificado fitosanitario de importación, o en su caso, los establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, de conformidad con lo establecido en el Manual de Procedimientos, que para el efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Luego entonces la emisión del registro de verificación a la importación o exportación a que se refiere el artículo 194-U de la Ley Federal de Derechos, deriva justamente de la revisión por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, del cumplimiento, entre otros, de los requisitos fitosanitarios para la mercancía que se pretende importar, contenidos en el certificado fitosanitario de importación, que como veremos más adelante, es emitido por la Dirección General de

Gestión Forestal y de Suelos de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se refieren a la ausencia de plagas o enfermedades en los productos que pudiesen poner en peligro la estabilidad ecológica nacional.

En este punto, es relevante hacer referencia al procedimiento referente a la revisión a cargo de la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, para estar en aptitud de demostrar que nos encontramos ante un derecho por la prestación de un servicio del Estado.

Dicho procedimiento se encuentra previsto en el MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPORTACION Y EXPORTACION DE VIDA SILVESTRE, PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS FORESTALES, Y MATERIALES Y RESIDUOS PELIGROSOS, SUJETOS A REGULACION POR PARTE DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil cuatro y al que se refiere el artículo octavo del Acuerdo antes citado.

El procedimiento se establece particularmente en el capítulo V del manual, denominado PROCEDIMIENTO PARA LA INSPECCION Y VIGILANCIA DE LA IMPORTACION DE PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS FORESTALES LISTADOS EN EL ARTICULO 5⁸ DEL

⁸ Cabe precisar que el capítulo V del manual hace referencia al artículo 5° del abrogado ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA CLASIFICACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCIAS CUYA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN ESTÁ SUJETA A REGULACIÓN POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, publicado en el diario Oficial de la federación el veintinueve de marzo de dos mil dos, que en su artículo 5° establecía la clasificación de los productos y subproductos forestales sujetos a inspección de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; sin embargo el manual, publicado en el año dos mil cuatro mantiene su vigencia y no ha sido abrogado por un ordenamiento posterior, por lo que debe entenderse que la remisión se hace a los artículos tercero y cuarto del ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA CLASIFICACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCIAS CUYA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN ESTÁ SUJETA A REGULACIÓN POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de diciembre de dos mil

ACUERDO, Y A LAS ENVOLTURAS, TARIMAS Y EMBALAJES DE MADERA, y consiste básicamente en lo siguiente:

I. El importador, agente aduanal o representante deberá presentarse con el personal oficial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y registrarse en el libro de control, dicho personal procederá a realizar la verificación de la siguiente documentación, en original y copia, según corresponda:

a) Formato prellenado de Registro de Verificación.

Cabe precisar que el artículo 2° del Manual define al Registro de Verificación como el documento prellenado por el interesado, y presentado a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para solicitar la inspección de las mercancías sujetas a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que será validado con el sello y firma del personal oficial y mediante el cual se hace constar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las materias de vida silvestre y forestal, así como materiales y residuos peligrosos;

b) Certificado Fitosanitario expedido por la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de conformidad con el Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos y el Manual de Procedimientos para obtener el certificado fitosanitario de los productos y subproductos forestales cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,

doce, pues en esos artículos se encuentran clasificados los productos y subproductos forestales sujetos a inspección a que se refiere el procedimiento previsto en el capítulo V de dicho manual.

publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el diez de enero del 2002, si requiere;

Se precisa que el artículo 2° del Manual define al Certificado Fitosanitario de Importación como el documento expedido por la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT, o las delegaciones federales de la Secretaría, en el que se anotan los requisitos fitosanitarios o las normas oficiales mexicanas en materia fitosanitaria forestal, a que se sujeta la importación de los productos y subproductos forestales.

- c) Documentación que compruebe el cumplimiento de los requisitos señalados en las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes.
- d) Certificado Fitosanitario de Origen y/o comprobante de tratamiento en origen de así requerirlo;
- e) Pedimento aduanal, facturas de compra o cualquier documento de naturaleza análoga que acredite la legal procedencia, y
- f) Declaración General de Pago de Derechos para el servicio de inspección de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Formato SAT 5, por el monto establecido en el artículo 194-U de la Ley Federal de Derechos, mostrando el sello original de la caja recaudadora de las instituciones u oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. El personal oficial de la Procuraduría procederá a realizar la inspección, a fin de constatar la ausencia de plagas o enfermedades en

los productos o subproductos forestales que se pretende importar, de conformidad con el certificado de importación fitosanitaria;

III. Si de la inspección de las mercancías se determina que los productos o subproductos forestales se encuentran libres de plagas o enfermedades y se ha presentado completa la documentación requerida en la fracción I del presente artículo, el personal oficial validará el Registro de Verificación y, en su caso, el Certificado Fitosanitario de Importación, con su firma y el sello oficial, procediendo en este último a realizar el descargo, en el que se anotará al reverso del original y copia: número del pedimento aduanal; cantidad importada; cantidad acumulada; saldo; fecha de inspección; nombre del inspector; firma; sello y número del registro de verificación, mediante el cual se hará constar el cumplimiento de la obligación correspondiente, y;

IV. Si la documentación señalada en la fracción I, se presenta incompleta o los datos asentados en ella no son los correctos y/o de la inspección a las mercancías se detecte la presencia de plagas o enfermedades, el personal oficial de la Procuraduría levantará acta circunstanciada en la que ordenará el aseguramiento precautorio y las medidas de seguridad para los productos y subproductos, y de ser necesario realizará el muestreo requerido y enviará las muestras (en un lapso no mayor de veinticuatro horas) para el análisis y dictamen técnico correspondiente, mismo que efectuará la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

V. Si en la inspección a la importación en puertos, aeropuertos y fronteras existen irregularidades, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente decidirá sobre el destino que se dará a las mercancías, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

VI. Si en la inspección a la importación en recintos fiscales y fiscalizados existen irregularidades, los productos y subproductos forestales podrán ser retornados al extranjero a solicitud del particular; el personal oficial levantará el acta de hechos respectiva, anotando en la misma la negativa para la introducción al territorio nacional de los productos y subproductos forestales, procediendo a comunicar de tal situación a las Delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las entidades federativas que correspondan, para impedir su introducción al territorio nacional.

VII. De acuerdo con el resultado del análisis de las muestras, el dictamen técnico determinará la aplicación de una o varias de las medidas que a continuación se mencionan:

- a)** Tratamiento de fumigación, desinfección o desinsectación de las mercancías, a costa del importador;
- b)** Destrucción de las mercancías a costa del importador. En este caso, el personal oficial de la procuraduría levantará un acta de destrucción en original y tres copias, proporcionando una copia con firmas autógrafas al importador, agente aduanal o representante y a la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, recabando la firma de recibido.
- c)** Retorno de la mercancía al país de procedencia a costa del importador. En este caso, el personal oficial levantará un acta de retorno en original y tres copias, proporcionando una copia con firmas autógrafas al importador, agente aduanal o representante y a la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En el caso de los incisos a) y b) deberá de estar presente personal oficial de la Procuraduría para verificar que la medida se lleve a cabo.

VIII. Una vez realizadas las medidas fitosanitarias requeridas, el importador, agente aduanal o representante presentará al personal oficial de la Procuraduría la constancia o comprobante que certifique tal hecho. El personal oficial de la Procuraduría **procederá a realizar una nueva inspección** de así requerirlo de acuerdo con procedimiento establecido en las fracciones V y VI del presente artículo, y

IX. Cuando el importador, agente aduanal o representante presente el comprobante de tratamiento y una vez que el personal oficial de la Procuraduría haya verificado que los productos o subproductos forestales se encuentran libres de plagas o enfermedades, y se ha presentado la documentación requerida en la fracción I del presente Artículo, el personal oficial de la Procuraduría validará el Registro de Verificación y, en su caso, el Certificado Fitosanitario de Importación con su firma y el sello oficial, mediante el cual se hará constar el cumplimiento de la obligación correspondiente.

En este orden de ideas, debe recordarse que, en general, en lo que a los derechos por servicio respecta, para poder prestar el servicio de que se trate, el Estado debe desarrollar una serie de actividades, para lo que requiere una estructura administrativa, operativa y funcional, lo que conlleva a incurrir en diversos costos, que son los que se deben individualizar atendiendo al uso o consumo de cada sujeto; es decir, para determinar si estamos ante un verdadero servicio del Estado susceptible de generar el cobro de un derecho y no ante el simple ejercicio de facultades de verificación del Estado, se debe atender a si el costo que le genera la actividad desarrollada al Estado (tanto los gastos directos o indirectos que se pudiesen generar) impactan de forma particular en la

esfera jurídica del sujeto pasivo de la actividad administrativa, de forma determinada y en relación directa al grado de utilización del servicio, sin que necesariamente el resultado de la actividad administrativa sea acorde con las pretensiones del sujeto pasivo, pues en todo caso, lo relevante es que el servicio se preste en determinado grado de utilización.

Así, si bien es cierto que en el simple ejercicio de facultades de verificación del Estado a que hace referencia la quejosa, la actividad administrativa se particulariza en la esfera jurídica del sujeto pasivo, no menos cierto es que en dichos casos, contrario a lo que sucede en prestación de un servicio susceptible de generar el cobro de un derecho, el grado de utilización no es relevante, pues el Estado se limita a verificar el cumplimiento de obligaciones jurídicas del sujeto pasivo con miras a proteger un bien jurídico determinado.

Por todo lo señalado, para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es inconcuso que la actividad que desarrolla el Estado mexicano en lo concerniente a la revisión de cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y, en su caso, la emisión del Registro de Verificación, se configura como un servicio susceptible de generar el cobro del derecho que establece el artículo 194-U, de la Ley Federal de Derechos, pues se despliega una actividad estatal que utiliza la estructura administrativa, operativa y funcional de la Procuraduría de Protección al Ambiente, para verificar la mercancía que se pretende importar; actividad determinada que se individualiza en la esfera jurídica del importador y cuyos costos se encuentran directamente relacionados con la cantidad de productos o subproductos forestales que se pretenden introducir al país, pues la inspección de la mercancía provoca una mayor erogación para el Estado en la medida en que se aumente la cantidad de productos y subproductos forestales sujetos a inspección, lo que necesariamente representa una mayor utilización de insumos.

Recordemos que, de conformidad con el manual ya referido, la inspección a la mercancía se realiza por parte del personal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en los puntos de entrada y salida al país y, debe entenderse que, en consecuencia, tanto el personal como los insumos de la autoridad para realizar la inspección y las pruebas correspondientes se incrementa de forma proporcional a la cantidad de mercancía inspeccionada.

Por otro lado, en caso de que exista evidencia de la existencia de alguna plaga o enfermedad en los productos o subproductos forestales, deberá remitirse una muestra a la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para un dictamen técnico, lo que de suyo implica un impacto en el costo de la inspección de la mercancía por los estudios de laboratorio y demás pruebas que deban realizarse.

Ahora bien, como se dijo con anterioridad, para que se genere un cobro por el servicio, no resulta indispensable que el resultado del mismo derive en un beneficio que sea acorde con las pretensiones del sujeto pasivo, sino que **basta con que el servicio se preste**. En el presente caso, la verificación de la mercancía por sí misma genera la obligación de pago del derecho, pues el servicio es prestado y la maquinaria administrativa utilizada con independencia del resultado de la inspección.

Esto es, en el caso, derivado de la prestación del servicio pueden presentarse las siguientes hipótesis:

1. Que no se encuentren plagas ni enfermedades y se expida el registro de verificación, requisito *sine qua non* para importar productos y subproductos forestales al país.

2. Que se encuentren plagas o enfermedades y derivado del dictamen técnico se proceda a:
 - a. Fumigar la mercancía a costa del interesado, lo que puede dar pie a una nueva revisión por parte de la Procuraduría y en su caso la emisión del Registro de Verificación.
 - b. Se destruya o se regrese al país de origen a costa del interesado, en ambos casos con el levantamiento de las actas correspondientes.

Ahora bien, la emisión del registro de verificación, a pesar de ser contingente (pues puede o no expedirse dependiendo del resultado de la revisión) impacta de manera directa y particular en la esfera jurídica del importador y a solicitud de éste, en su pretensión de introducir al país productos y subproductos forestales, entre otros.

Por lo anterior resulta **infundado** lo sostenido por la quejosa en su primer concepto de violación, pues el 194-U fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos vigente en dos mil dieciséis, no vulnera el principio de proporcionalidad tributaria en materia de derechos previsto en el artículo 31, fracción IV constitucional, pues como quedó demostrado, la actividad administrativa desplegada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sí constituye un servicio susceptible de generar el cobro de un derecho, en tanto que es determinada, particular y relacionada de forma directa con el grado de utilización del servicio prestado y no se limita al simple ejercicio de facultades de verificación del Estado.

Dicho servicio, como quedó precisado con anterioridad, consiste en la verificación de regulaciones y restricciones no arancelarias, en el caso

concreto, el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios contenidos en el Certificado Fitosanitario de Importación referentes a la ausencia de plagas y enfermedades en los productos y subproductos forestales, y en caso de no existir dichas plagas o enfermedades, la emisión del Registro de Verificación, documento necesario para importar la mercancía inspeccionada al país.

Asimismo, resulta **infundado** lo alegado por la quejosa en el sentido de que se vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, en tanto que la actividad de inspección por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no deriva en un beneficio que impacte en su esfera jurídica. Lo anterior pues como se dijo en líneas anteriores, el beneficio entendido como un resultado favorable a sus pretensiones no es un requisito necesario para determinar si estamos ante un servicio susceptible de generar el cobro de un derecho, pues basta con que el servicio se preste, con independencia del resultado.

En ese sentido, el beneficio debe ser entendido como la recepción individualizada del servicio, a petición del importador o exportador, pues como resultado de su prestación podrá introducir los productos y subproductos forestales al país, desde luego, en caso de cumplir los requisitos para ello y obtener, de forma favorable, el Registro de Verificación.

Asimismo, es **infundado** el argumento en el que la recurrente manifiesta que se vulnera el principio de proporcionalidad tributaria debido a la inspección para verificar la existencia de plagas o enfermedades, no se configura como una regulación o restricción no arancelaria, pues éstas únicamente consisten en la revisión de permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones o cuotas compensatorias.

No le asiste la razón a la quejosa, pues del contenido de los artículos 15 a 17 de la Ley de Comercio Exterior -ya invocados- las regulaciones o restricciones no arancelarias pueden implementarse, entre otros casos, cuando *se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, **sanidad fitopecuaria o ecológica***, por lo que la inspección de existencia de plagas o enfermedades en productos o subproductos forestales forma parte de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

Lo anterior cobra fuerza si retomamos el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior, que no solo hace referencia a los casos citados por la quejosa, como la revisión de permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones o cuotas compensatorias, sino que también señala como medidas *los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta Ley*, supuesto en el cual puede encuadrar la inspección fitosanitaria de conformidad con lo ya establecido en los artículos 15 y 16 del mismo cuerpo legal, en lo referente a la protección del equilibrio ecológico, es decir, las restricciones y regulaciones no arancelarias constituyen el género y la inspección fitosanitaria la especie.

Finalmente, en lo que al estudio del primer concepto de violación concierne, se analiza el argumento en el que la quejosa sostiene que las plagas o enfermedades en los productos y subproductos forestales no se encuentran definidas en ningún ordenamiento, por lo que se dejan a la libre apreciación de la autoridad.

Al respecto esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación atiende a la causa de pedir de la quejosa, y determina que en dicho argumento se está haciendo valer una violación al derecho a la **seguridad jurídica**, pues considera que queda al arbitrio de la autoridad

administrativa en materia de protección al ambiente la determinación de cuáles son las enfermedades y plagas que se pretenden encontrar en la inspección.

Apoya lo anterior la jurisprudencia Tesis: 1a./J. 51/2019 (10a.)⁹ de esta Primera Sala de Rubro “**SENTENCIAS DE AMPARO. EL ÓRGANO JUDICIAL QUE CONOZCA DEL JUICIO PUEDE DEFINIR CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE EN CADA ASUNTO SE ESTIME VIOLADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE AMPARO.**”

Dicho argumento es **infundado**, pues esta Primera Sala ha sostenido que los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurren, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación

⁹ **Texto:** “Si conforme al artículo citado, el órgano jurisdiccional tiene la obligación de corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y puede examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda, es inconcuso que, en concordancia con lo anterior, también puede definir cuál es el derecho humano que, en su caso, se estime violado en cada asunto.” **Localización:** [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Semanario Judicial de la Federación; 1a./J. 51/2019 (10a.); Publicación: Viernes 05 de Julio de 2019 10:12 h.

que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.¹⁰

No obstante lo anterior, el MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPORTACION Y EXPORTACION DE VIDA SILVESTRE, PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS FORESTALES, Y MATERIALES Y RESIDUOS PELIGROSOS, SUJETOS A REGULACION POR PARTE DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, en su artículo 2° define una plaga como la forma de *vida vegetal, animal o agente patógeno, dañino o potencialmente dañino a los recursos naturales.*

B. Estudio del segundo concepto de violación.

En el concepto de violación aludido, la quejosa manifiesta en esencia que el artículo 194-U, fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, consagrados en el artículo 31 fracción IV de Constitucional, en atención a que para el cálculo del derecho a pagar no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos como el número de contenedores sujetos a revisión, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, lo que genera un trato distinto a los gobernados por un mismo servicio.

Asimismo, refiere que la verificación se realiza una sola vez por cada pedimento de importación, independientemente del número de contenedores que sean amparados por cada pedimento, de manera que se emite un solo número de registro; por ello, estima que lo correcto es

¹⁰ Jurisprudencia 1a./J. 1/2006: “**LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.**” Localización: [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 357.

realizar un solo pago por pedimento de importación, no por número de contenedores.

Finalmente, refiere que los contenedores no son un parámetro adecuado para el cálculo del derecho a pagar, pues hay ocasiones que la importación se realiza como carga suelta, además de que no todos los contenedores son del mismo tamaño y capacidad.

Los anteriores argumentos son **infundados** e **inoperantes** de conformidad con las siguientes consideraciones:

En la contradicción de tesis 312/2010 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia señaló que para poder prestar el servicio de que se trata el aparato estatal genera ciertos costos de tipo directo (son los destinados de forma inmediata al aparato administrativo que va a llevar a cabo el servicio público) e indirecto (no están destinados de forma inmediata al centro final de la prestación del servicio de supervisión, pero son costos que deben medirse como indirectos porque influyen de tal forma a éste).

Así, tenemos que tratándose de servicios públicos, estos tienen un costo para el Estado, el cual tiene que ser individualizado al usuario del servicio de que se trate, atendiendo a su uso o consumo, considerando que el servicio que le da origen sea susceptible de ser dividido en unidades de consumo o de uso, es decir, individualizado en el contribuyente. Esta característica es muy importante, por cuanto ella permite determinar la cuantía atendiendo al uso del servicio prestado a cada contribuyente y, consecuentemente, el monto de la contribución a pagar.

En ese sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que el análisis de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria,

tratándose de derechos por servicios, es diverso al de los impuestos, porque en el caso de que se trata es relevante considerar la existencia de una correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio, conforme a la jurisprudencia P./J. 3/98¹¹ ya referida, y que es de rubro y texto:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. *No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como ‘las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio’, lo que implicó la supresión del vocablo ‘contraprestación’; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares”.*

En ese orden de ideas, este Alto Tribunal ha ido desarrollando las bases conforme a las cuales se debe analizar la constitucionalidad de los derechos por servicios —atendiendo que los costos que despliega el Estado para prestar los servicios son de difícil cuantificación por los

¹¹ Novena Época, Pleno Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Enero de 1998 Página: 54.

factores inmanentes en su ejecución— el análisis que se efectúe de la relación entre el costo del servicio y la cuota a pagar es conforme a parámetros de razonabilidad y no de cuantía.

Así, para individualizar el costo del servicio, en virtud de que no existe la obligación impuesta por ley de llevar un registro que proporcione información respecto del costo exacto expresado en cantidades numéricas, que le genera al Estado la prestación de un servicio en concreto, y toda vez que en términos de lo sostenido por este Alto Tribunal, es necesario que exista una razonabilidad entre el costo del servicio y la cuota que se cobra, por lo tanto, la única forma en que es posible medir el costo del servicio para efecto de poder individualizarlo, será mediante parámetros de razonabilidad relacionados con el tipo del servicio y las actividades que desarrolla el Estado para prestarlo.

Ahora bien, ambas Salas se han pronunciado en el sentido de que para analizar la razonabilidad entre el costo del servicio y el cobro de éste, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, es necesario que el legislador configure la contribución a través de referentes adecuados y parámetros objetivos, con base en los cuales el costo en que incurre el Estado se individualice de acuerdo con el uso o consumo del servicio, y cubra más del costo quien más lo utilice, tal como se desprende de las tesis 2a. XLI/2011¹² y 1a. CXXXVI/2011¹³ de rubro y texto:

“DERECHOS. EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN II, INCISOS B) Y C), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2010). El citado precepto prevé la obligación de los contribuyentes de pagar anualmente derechos por el servicio de supervisión de permisos de energía eléctrica, atendiendo a los Megawatts autorizados, para lo cual el legislador estableció una cuota mayor a más Megawatts autorizados. Así, el referido derecho se causa por el servicio de

¹² Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXXIII, Abril de 2011, Página: 673.

¹³ Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXXIV, Julio de 2011, Página: 290.

supervisión de permisos que se genera al otorgar un permiso de energía eléctrica, toda vez que al tratarse de un bien cuyo fin es destinado a un servicio público, es necesario verificar que se atienda al uso y a las condiciones de infraestructura necesarias que se van modificando para hacer más eficiente la generación de energía eléctrica, y así atender a la finalidad por la cual se otorgan este tipo de permisos. La supervisión del Estado de las condiciones de los permisos conlleva a costos directos e indirectos, ya que requiere de una estructura administrativa, operativa, funcional y técnica, que se concretiza en diversos elementos, tales como: a) Un organismo específico para la realización de dicha actividad; b) Capacitación continua del personal para que puedan verificar que se cumplan las condiciones autorizadas y las obligaciones; c) Viáticos por el desplazamiento del personal a los lugares en los que se tenga que verificar; d) Inspección de la documentación correspondiente; y, e) El número de personas en la inspección y el tiempo en el que la llevarán a cabo, entre otros. De lo anterior deriva que los Megawatts autorizados es un referente que se encuentra relacionado con el objeto del derecho de supervisión, consistente en revisar de manera continua la generación de energía eléctrica que fue autorizada determinada en Megawatts, para los usos específicos y bajo las condiciones establecidas en la ley y en las Normas Oficiales Mexicanas. Por otro lado, el parámetro escogido por el legislador para individualizar el costo, consistente en cobrar el derecho en función de que a mayor capacidad autorizada se incrementa la cuota a pagar, es razonable, toda vez que existe una correlación entre la capacidad de energía eléctrica que el Estado puede autorizar y el costo que le genera la supervisión de los permisos. En tales términos, el artículo 56, fracción II, incisos b) y c), de la Ley Federal de Derechos vigente en 2010, no viola la garantía de proporcionalidad tributaria contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que existe una congruencia entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado, en tanto que los Megawatts autorizados son un referente que se encuentra relacionado con el objeto del derecho por servicios de supervisión de que se trata, siendo razonable el parámetro utilizado por el legislador.”

“DERECHOS. EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN II, INCISO E), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2010). El citado precepto prevé la obligación de los contribuyentes de pagar anualmente derechos por el servicio de supervisión de permisos de energía eléctrica atendiendo a los megawatts autorizados, para lo cual el legislador estableció una cuota mayor a más megawatts autorizados. Así, dicho derecho se genera al otorgar un permiso de energía eléctrica, ya que al tratarse de un bien cuyo fin es destinado a un servicio público, es necesario verificar que se atienda al uso y a las condiciones de infraestructura necesarias que van modificándose para hacer más eficiente la generación de energía eléctrica, y así atender al fin para el cual se otorga ese tipo de permisos. Por otra parte, la supervisión del Estado de las condiciones de los permisos conlleva costos directos e

indirectos, al requerir de una estructura administrativa, operativa, funcional y técnica, que se concretiza en diversos elementos como: a) un organismo específico para la realización de dicha actividad; b) capacitación continua del personal para que pueda verificar el cumplimiento de las condiciones autorizadas y las obligaciones; c) viáticos por el desplazamiento del personal a los lugares que tenga que verificar; d) inspección de la documentación correspondiente; y, e) el número de personas en la inspección y el tiempo en el que la llevarán a cabo. De lo anterior deriva que los megawatts autorizados es un referente relacionado con el objeto del derecho de supervisión, consistente en revisar continuamente la generación de energía eléctrica autorizada para los usos específicos y bajo las condiciones establecidas en la ley y en las Normas Oficiales Mexicanas. Además, el parámetro escogido por el legislador para individualizar el costo, consistente en cobrar el derecho en función de que a mayor capacidad autorizada se incrementa la cuota a pagar es razonable, ya que existe una correlación entre la capacidad de energía eléctrica que el Estado puede autorizar y el costo que le genera supervisar los permisos. Por tanto, el artículo 56, fracción II, inciso e), de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2010, no viola la garantía de proporcionalidad tributaria contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que existe una congruencia entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado, en tanto que los megawatts autorizados son un referente relacionado con el objeto del derecho.

De esta manera, se puede advertir que este Alto Tribunal ha sostenido que la proporcionalidad de los derechos dependerá de una relación de la cuota a pagar con el costo del servicio que presta el Estado, sin que ello signifique un cálculo preciso numérico, ya que no existe ningún elemento normativo que establezca parámetros para verificar si es acorde cuantitativamente el costo del servicio con la cuota del derecho que individualiza en cada sujeto.

El equilibrio que debe existir entre el costo del servicio y la cuota a pagar, debe efectuarse mediante el establecimiento de parámetros razonables conforme a los cuales desde un análisis cualitativo se establezca esa relación, en la cual la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio.

Esto es así, ya que la intensidad del uso en el caso de derechos por servicios es un elemento relevante que debe ser considerado para el análisis de razonabilidad, ya que al individualizarse el costo del servicio en función de la intensidad del uso o consumo, la relación entre el costo del servicio y la cuota a pagar, estará determinada porque se cumpla con el principio de justicia tributaria consistente en que debe pagar más quién más utilice el servicio.

Por ello para que se respeten los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, se han identificado dos criterios de razonabilidad con base en los cuales se podría analizar si se cumple una relación entre el costo del servicio y la cuota a pagar, que consisten en referentes adecuados y parámetros objetivos, en los términos siguientes:

1. Que el referente sea adecuado, porque guarda relación con el objeto del derecho.

El referente es la unidad de medida con base en la cual, el legislador individualiza el costo del servicio. El legislador puede optar por referentes diversos tales como el carácter volumétrico, temporal, superficial, de valor, de peso, o de complejidad.

El análisis de razonabilidad consistirá en verificar si el referente utilizado por el legislador, está relacionado con el objeto de éste, para que al individualizar el costo del servicio, se efectúe en función del uso o consumo efectivo del servicio prestado.

Ello es así, ya que la base para determinar el pago del tributo debe estar relacionada con las características del presupuesto de hecho, de lo contrario la forma en que se individualiza el costo contendrá elementos ajenos al servicio.

Por ello, si el referente no guarda relación con el objeto del derecho, entonces éste se torna inadecuado al no atender al costo del servicio, y por ende, resultaría desproporcional.

Así, por ejemplo, si un derecho se estructura a través de un referente ajeno al objeto, como puede ser la capacidad contributiva del sujeto pasivo o bien el valor de la operación —siendo que éstos no se encuentran relacionados con el objeto—, entonces el derecho se torna desproporcional, pues el referente no guarda relación con el hecho que origina el costo con base en el cual se está cobrando servicio, lo que conduce a romper la relación que pueda existir entre el costo y la cuota a pagar, y por tanto, resulta violatorio de los principios tributarios, y ende, resultaría irrelevante el estudio del parámetro.

De modo que para que el derecho resulte razonable, el primero de los dos criterios de razonabilidad que debe cumplirse, implica el establecimiento de un referente adecuado, que no es sino la unidad de medida que —con base en el objeto del servicio— individualiza su costo.

2. Que el parámetro sea objetivo, porque al individualizar el costo se efectúa conforme a la intensidad del uso.

La relación costo y cuota significa que la individualización, al sujeto pasivo, de los costos que le produce al Estado la prestación del servicio sea atendiendo a su utilización o consumo.

El legislador individualiza los costos directos o indirectos que le generan al Estado la prestación del servicio, por medio de un parámetro.

La objetividad estará determinada en que el parámetro escogido por el legislador, para individualizar el costo, conduzca a reflejar la intensidad

en el uso del servicio, en el que conlleve a que pague más quien más lo usa, pero ello bajo el análisis cualitativo y no cuantitativo, ya que como se ha advertido con anterioridad no son elementos con base en los cuales se pueda analizar.

La intensidad del uso del servicio es un elemento que nos conduce a identificar quién debe pagar más en función del uso. Por ello, es importante, en primer término, estudiar si nos encontramos ante un servicio simple o complejo.

La distinción del tipo del servicio permitirá determinar si el indicador que individualiza el costo del servicio, debe reflejar o no una graduación en el uso.

El **servicio simple** se podrá identificar cuando las actividades que realiza el Estado para la prestación directa del servicio, —que le generan un costo directo— **son constantes**, esto es, que las actividades no se ven modificadas debido al objeto del servicio, siempre son las mismas, por ejemplo, la solicitud de una copia certificada.

Es así que tratándose de un servicio simple, la intensidad de su uso se ve reflejada, por la actualización del hecho imponible. De tal manera, el análisis de razonabilidad dependerá de que **el parámetro** para individualizar el costo del servicio **sea fijo**, sin reflejar una graduación en la intensidad, ya que lo que determina el aumento en el uso estaría en las veces en que se actualice el hecho imponible, de esta manera pagará más aquel que se ubique más veces en el supuesto de causación del servicio, es decir, es un pago cuantitativamente mayor pero no progresivo.

En este caso, el parámetro con base en el cual se individualice el costo, no debe efectuar una graduación, porque la intensidad del uso estará determinada por las veces en que ocurra el supuesto de causación.

El **servicio complejo** se podrá identificar cuando **varían** las actividades que realiza el Estado, —que están relacionadas directamente con la prestación del servicio, que le generan un costo directo—, en función del objeto del servicio. Esto es así, porque las actividades que están previamente establecidas en un procedimiento, se ven influenciadas en su intensidad de uso, por las características del objeto del servicio.

En el caso de un servicio **complejo**, la intensidad de su uso estará reflejada por el objeto, es así que el análisis de razonabilidad dependerá de que el **parámetro refleje la graduación en la intensidad del uso**, atendiendo al objeto del servicio.

Esto es, es un reconocimiento de las actividades que se encuentran directamente relacionadas con la prestación del servicio, que nos servirá de elemento para poder identificar la relación con la variación en el uso.

De tal manera, dependiendo del tipo de servicio, ya sea simple o complejo, se podrá determinar si el parámetro para individualizar el costo, debe reflejar una graduación en la intensidad del uso.

Lo que no significa que la medida de intensidad está directamente relacionada con el aumento de costo total del servicio, porque el análisis de razonabilidad, como se advirtió es cualitativo, y no cuantitativo, en el sentido de que la variación en el uso, genere mayores costos.

Con base en lo anterior, es preciso considerar que el análisis de razonabilidad, esta conferido a que exista un referente adecuado que se aplique con un parámetro objetivo, para que al individualizar el costo se efectúe en función de la intensidad del uso del servicio.

Ahora bien, la elección de la unidad de medida conforme a la cual se individualiza el costo, y en cómo se aplica éste, ya sea mediante cuota, tarifa o rango, es parte de la libertad de configuración de la que goza el legislador, pues en el caso de normatividad con efectos tributarios, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador en campos como el económico, en donde la propia constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 84/2006¹⁴, cuyo rubro y texto, es el siguiente:

“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES. *Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de*

¹⁴ Novena Época, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: YXXIV, Noviembre de 2006, Materia(s): Constitucional. Página: 29.

sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso -o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo-, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias”.

Una vez que han sido expuestos cuáles son los criterios de razonabilidad, para analizar la correlación que debe existir entre el costo y la cuota, tratándose del pago de derechos por servicios divisibles que presta el Estado, corresponde determinar si el artículo 194-U fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos cumple con dichos parámetros de razonabilidad.

En esta tesitura, para efecto de determinar si la cuota por contenedor sujeto a revisión establecida por el legislador para cobrar el derecho de supervisión cumple con los parámetros de razonabilidad antes mencionados, debemos analizar si el referente empleado por el legislador se encuentra relacionado con el objeto del servicio, y si el parámetro establecido atendiendo al tipo de servicio, se cobra en función de la intensidad de su uso.

Como ya se dijo, de la normativa expuesta en el apartado anterior (estudio del primer concepto de violación) se advierte que la labor de inspección de la mercancía sujeta a regulación por parte de la Secretaría

de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conlleva un procedimiento previamente establecido, que tiene por objeto verificar que los productos o subproductos forestales que se pretenden importar a México estén libres de plagas y enfermedades, para emitir en su caso el Registro de Verificación.

En este sentido, es claro que para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pueda prestar el servicio de inspección de mercancías y en su caso la emisión del Registro de Verificación, debe incurrir en actividades que se relacionan directamente con el servicio como lo son por ejemplo los sueldos de los supervisores, la inspección ocular con los instrumentos y utensilios necesarios, así como el análisis de muestras en laboratorio para la emisión de un dictamen técnico, etcétera, y actividades y costos que se relacionan indirectamente, como habilitar el funcionamiento del lugar en donde se desarrollan las actividades, equipo de cómputo, personal que tiene a su cargo diversas funciones, pago de servicios de las oficinas, entre otros.

Análisis de relación de costo-cuota bajo parámetros de razonabilidad.

Como se advirtió con anterioridad, el artículo 194-U, fracciones I y II, inciso b), de la Ley Federal de Derechos, establece dos tipos de cuota por la inspección de la mercancía y en su caso la emisión del Registro de Verificación por contenedor sujeto a revisión, dependiendo del destino que se le vaya a dar a las mercancías, ya sea un fin comercial o industrial (cuota con sin ajuste \$618.85 [*seiscientos dieciocho pesos 85/100 M.N.*], cuota con ajuste \$619 [*seiscientos diecinueve pesos*]) o un fin distinto al comercio o la industria (cuota con sin ajuste \$165.92 [*ciento sesenta y cinco pesos 92/100 M.N.*], cuota con ajuste \$166 [*ciento sesenta y seis pesos*]).

De tal manera, el análisis de constitucionalidad consistirá en determinar si el referente utilizado por el legislador “contenedor”, es adecuado atendiendo al objeto del servicio, para con posterioridad estudiar si el parámetro número de contenedores sujetos a revisión es objetivo al reflejar la intensidad del uso del servicio.

Estudio del referente. Tal como se aprecia del numeral mencionado, el legislador utilizó como referente, una unidad de volumen o capacidad, como lo es un contenedor, para determinar la cuota a pagar por la prestación del servicio prestado, para lo cual es importante considerar que la decisión del legislador dicho parámetro se debe a su libertad configurativa y, por ello, la mejor decisión para individualizar el costo no será materia de análisis.

Ahora, el contenedor es un referente adecuado para individualizar el costo del servicio, porque dicha unidad de medida (volumétrica) está relacionada con el objeto del derecho, a saber, la revisión de mercancías que se pretenden importar al país, sujetas a regulación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Lo anterior atiende a que la mayoría de las mercancías que se importan y exportan en todo el mundo, son transportadas en contenedores multimodales, por tierra o por mar, pues el transporte aéreo de mercancías debido a su alto costo, generalmente corresponde a cargas de bienes de alto valor añadido que deben llegar con urgencia a un determinado destino;¹⁵ de ahí que dicho referente sea considerado como idóneo, pues el legislador lo escogió tomando en cuenta que por

¹⁵ *Transporte y logística internacional*. Pablo Dorta González. Universidad de las Palmas de Gran Canaria.2013. Consulta en internet el 11 de julio de dos mil diecinueve. https://www2.ulpgc.es/hege/almacen/download/7101/7101787/transporte_y_logistica_internacional_2_013.pdf.

regla general, el transporte de mercancías que se importan al país son transportadas en contenedores multimodales.

Así las cosas, es dable afirmar que el parámetro “contenedor” se encuentra intrínsecamente vinculado con la actividad comercial de importación o exportación de mercancías, actividad dentro de la cual el Estado mexicano presta el servicio público de que se trata, pues en todo caso, como se dijo en líneas anteriores, el particular que pretende importar productos o subproductos forestales insta la actividad administrativa de inspección, que a su vez implica un servicio de verificación para que se pueda introducir mercancía al país sujeta a regulaciones y restricciones no arancelarias.

Habiendo quedado expuesto que el contenedor es un referente para idóneo para individualizar el servicio, se debe analizar si el parámetro utilizado por el legislador resulta objetivo.

Estudio del parámetro.

a) Análisis del tipo de servicio.

En el caso en concreto la fórmula en cómo el legislador individualiza el costo es mediante una cuota aplicada por contenedor sujeto a inspección. Para lo cual es necesario analizar si ese parámetro es objetivo, atendiendo al tipo del servicio que refleje la intensidad del uso y conduzca a que cumpla con el principio de justicia fiscal de que pague más quien más utilice el servicio.

Como se advirtió con anterioridad, en primer término se tendría que analizar si las actividades que están directamente relacionadas con la prestación del servicio son variables en función de su objeto, o bien, están

ya determinadas (son constantes), para verificar si el parámetro establecido debe reflejar la intensidad del uso del servicio.

De conformidad con el contexto normativo que fue expuesto con anterioridad, se advierte que el procedimiento de inspección y, en su caso, la emisión del Registro de Verificación por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desarrolla a través de una serie de actividades que se relacionan directamente con la prestación de dicho servicio, como lo es recibir y analizar la documentación presentada por el interesado, asignar al o los funcionarios adscritos a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dependiendo de la cantidad de contenedores sujetos a revisión y del tiempo necesario para su inspección, llevar a cabo la inspección ocular de la mercancía con los instrumentos necesarios para ello, tomar las muestras suficientes en caso de que se detecten evidencias de daño o presencia de insectos vivos y/o enfermedades para ser remitidas para la elaboración de un dictamen técnico de Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y en su caso la fumigación, destrucción o devolución de mercancías al país de origen a costa del interesado.

Es así, que se advierte que la de inspección y en caso de ser conducente, la emisión del Registro de Verificación, **es un servicio complejo**, ya que las actividades del procedimiento varían en función de la cantidad y características de la mercancía.

b) Análisis de la fórmula.

En el caso concreto, como se mencionó, el contenedor es un referente adecuado en tanto que la actividad de inspección de mercancías

sujetas a regulación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos se ve afectada en función **de la cantidad de mercancía inspeccionada**; ahora bien, la fórmula que emplea el legislador para aplicar el referente consiste en cobrar la cuota por cada contenedor sujeto a revisión.

Es importante considerar que el análisis que se efectúa es bajo parámetros de razonabilidad, por lo que, el señalar la variación de las actividades directamente relacionadas con la prestación del servicio, es para determinar el tipo de servicio, lo que significa que al individualizar el costo a pagar debe existir un indicador de diferenciación en el uso, que conduzca a que, a mayor uso, mayor cuota a pagar.

En este sentido, se advierte que al tratarse de un servicio complejo, cuyo costo se individualiza mediante una cuota establecida por contenedor sujeto a inspección, se considera que es objetiva, dado que con ello se diferencia el cobro en función de la intensidad del uso. Esto es así, ya que uno de los elementos que incide en las actividades, es la cantidad de mercancía que deba ser inspeccionada, por lo que, si se pretenden importar diez, veinte o treinta contenedores, ello significa una mayor utilización de personal, tiempo y demás insumos, lo que es un reflejo de utilización del servicio.

Asimismo, el grado de utilización se refleja en la emisión del Registro de Verificación ampara un mayor o menor número de contenedores.

En este sentido, el hecho de que se deba pagar la cuota correspondiente por contenedor sujeto a revisión, resulta razonable, en tanto que al ser adecuado el referente *contenedor* y ser objetivo el parámetro establecido –consistente en que paga más quien más

mercancías sujeta a revisión pretenda importar- la cuota establecida por contenedor cumple con los parámetros de razonabilidad.

Por las razones anteriores, este Alto Tribunal califica como **infundado** el argumento en el que la quejosa sostiene que el artículo 194-U fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos trasgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, en atención a que para el cálculo del derecho a pagar no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos como el número de contenedores, pues como quedó demostrado, el parámetro que utilizado por el legislador “contenedor” es idóneo para el cálculo del tributo pues se encuentra íntimamente relacionado con la actividad que provoca la prestación del servicio (importación de mercancías) además de que es razonable, pues de forma objetiva permite advertir un mayor o menor grado de utilización del servicio, en tanto que permite dividir el servicio que se presta para efectos del cálculo de la cuota, se insiste, en la medida en que fue utilizado el servicio de inspección.

Cabe acotar que la violación atribuida al artículo impugnado al principio de equidad, tenía su base en la desproporcionalidad del servicio, por lo que, en ese sentido, también resulta infundada dicha pretensión.

Asimismo, es igualmente **infundado** el argumento en el que se esgrime que la verificación se realiza una sola vez por cada pedimento de importación, independientemente del número de contenedores que sean amparados por cada pedimento, de manera que se emite un solo número de registro y que por ello lo correcto sería realizar un solo pago por pedimento de importación.

Lo anterior es así debido a que nos encontramos frente a un derecho generado por la prestación de un servicio **complejo**, lo que implica de

suyo que la actividad del estado varía en la medida de las características del servicio, pues no puede considerarse que el Estado utiliza los mismos esfuerzos y recursos para inspeccionar cien contenedores que diez.

Asimismo, el impacto en la esfera jurídica del importador que genera la prestación del servicio de inspección, emisión del Registro de Verificación, es mayor o menor dependiendo del número de contenedores sujetos a revisión, esto es, se considera razonable que se pague un derecho mayor en la medida en que el Registro de Verificación ampare un mayor número de contenedores, por la labor que implicó para la autoridad expedir dicho certificado.

Finalmente es **inoperante** por dos motivos sucedáneos el argumento en el que la quejosa refiere que los contenedores no son un parámetro adecuado para el cálculo del derecho a pagar, pues hay ocasiones que la importación se realiza como carga suelta, además de que no todos los contenedores son del mismo tamaño y capacidad.

En primer lugar, dicho argumento es **inoperante** porque el estudio del mismo en lo concerniente a la posibilidad de importar mercancía como carga suelta, no tendría ningún efecto práctico en caso de que se concediera la protección constitucional, pues para ello, la quejosa tuvo que haber demostrado en todo caso que la importación de la mercancía que fue sujeta a inspección y respecto de la cual se pagó el derecho que se tacha de inconstitucional en el presente asunto, se llevó a cabo como carga suelta; sin embargo, de las propias pruebas documentales aportadas por la quejosa, consistentes en copias certificadas de tres recibos bancarios de pago de contribuciones productos y aprovechamientos federales, tres hojas de ayuda para el pago en ventanilla bancaria de derechos productos y aprovechamientos y tres formatos e *cinco*, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

naturales, que obran en folios 143 a 152 del cuaderno relativo al juicio de amparo directo *********, se desprende que la quejosa sí importó quince contenedores.

Asimismo, es **inoperante** en tanto que el argumento de inconstitucionalidad se hace depender de una cuestión hipotética y contingente como el hecho de que existen contenedores de diversos tamaños.

Para apoyar lo anterior se comparte la jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal 2a./J. 88/2003¹⁶ de rubro y texto:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA. *Los argumentos que se hagan valer como conceptos de violación o agravios en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad se haga depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, en atención a que no sería posible cumplir la finalidad de dichos argumentos consistente en demostrar la violación constitucional, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley*

C. Estudio del tercer concepto de violación.

Es **inoperante** el argumento en el que la quejosa señala que se vulnera el principio de legalidad tributaria, en tanto que no se define de forma exhaustiva la base del tributo ni el procedimiento para calcularlo, pues no se incluyen los casos en que la mercancía se importa como carga suelta, pues la inconstitucionalidad de una norma depende de sus características de generalidad y abstracción y no, de las situaciones particulares que puedan derivar de ella.

¹⁶ Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVIII, Octubre de 2003; Pág. 43.

Por otro lado, la quejosa también manifiesta que existe duda respecto de la forma en que se calcula el tributo, pues la inspección fitosanitaria puede llevarse a cabo por medio de un muestreo, lo que puede dar lugar a que sólo se revisen algunos de los contenedores y no todos.

Lo anterior resulta **infundado**, pues como quedó precisado en el estudio del primer concepto de violación, en el MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPORTACION Y EXPORTACION DE VIDA SILVESTRE, PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS FORESTALES, Y MATERIALES Y RESIDUOS PELIGROSOS, SUJETOS A REGULACION POR PARTE DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, en capítulo V, artículo 21, de forma reiterada se hace referencia a la “inspección de la mercancía” por lo que no hay motivos para desprender del contenido del manual que la inspección se realiza respecto de sólo algunos de los contenedores, y no respecto de la totalidad de la mercancía.

No obstante lo anterior, de cualquier forma el pago de la cuota correspondiente se encuentra relacionado con el grado de utilización del servicio prestado por el Estado, que como quedó precisado con anterioridad, no se limita a la inspección de la mercancía, sino también a la emisión de un Registro de Verificación que ampara un determinado número de contenedores, siempre que la mercancía se encuentre libre de plagas o enfermedades.

Así, el hecho de que se emita un Registro de Verificación referido a la inexistencia de plagas o enfermedades en los productos y subproductos forestales, justifica el pago de una cuota distinta con base en la cantidad de contenedores amparados por dichos documentos, incluso si no se inspecciona la totalidad de los mismos, pues el resultado de la

certificación aprovecha o perjudica a toda la mercancía, lo que refleja igualmente el grado de utilización del servicio público en la parte referida al registro de verificación y, en su caso, la expedición del Certificado fitosanitario de Importación.

Finalmente, como quedo de manifestó previamente, es inexacto que no se establezca en el artículo 194-U fracciones I y II, de la ley de la materia, la forma de calcular la contribución o la base para ello, pues claramente se advierte de su texto que la base corresponde al número de contenedores sujetos a revisión y la forma de calcular el derecho a pagar necesariamente implica multiplicar la cuota establecida en dicho precepto por el número de contenedores sujetos a revisión.

D. Estudio del cuarto concepto de violación.

A pesar de que la quejosa hace valer una violación a los principios tributarios de equidad y proporcionalidad, lo cierto es que de la causa de pedir se advierte que en realidad el argumento toral de dicho concepto de violación se refiere al segundo de los principios referidos.

Efectivamente, la quejosa considera que el artículo 194-U fracciones I y II es contrario al principio de equidad tributaria, pues establece dos cuotas distintas a pagar por el servicio de inspección de productos y subproductos forestales, entre otros, dependiendo de **si el destino de dichas mercancías** es o no, el comercio o la industria, a pesar de que el servicio de inspección es el mismo para ambos casos.

Los argumentos referidos son **esencialmente fundados y suficientes** para conceder el amparo y protección de la justicia federal a la quejosa por dicha cuestión.

En principio debe tenerse presente que la Constitución confiere al Congreso de la Unión la conducción del desarrollo nacional, por lo que tiene un amplio margen configurativo para determinar qué sectores necesitan apoyos o incentivos y cuáles no; asimismo, debe tomarse en cuenta que los particulares no tienen un derecho constitucionalmente reconocido a recibir estímulos fiscales y que dicha decisión es de carácter discrecional y corresponde al Congreso de la Unión, en su libertad de configuración en materia fiscal, y dentro de su encargo constitucional de conducir el desarrollo nacional.

Sin embargo, lo anterior no es obstáculo para verificar si el ejercicio de esa atribución se revela en concreto como expresión de un uso distorsionado de la discrecionalidad, esto, es sin una justificación objetiva y razonable.

Conforme a ello, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el artículo 194-U, fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos materia de análisis, no respeta el derecho a la equidad tributaria al establecer una distinción no justificada (**como lo es el destino de la mercancía sujeta a inspección**) para determinar la cuota a pagar por el servicio prestado a sujetos que se encuentran en igualdad de circunstancias.

En primer lugar, es dable afirmar que los dos sujetos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 194 de la Ley Federal de Derechos se encuentran en circunstancias análogas, pues ambos pretenden importar o exportar al país productos o subproductos forestales, entre otros; dicha introducción está sujeta a diversas regulaciones y restricciones no arancelarias, en específico, a la inspección de la mercancía por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en los puntos de entrada para verificar el cumplimiento de requisitos

fitosanitarios; asimismo, ambos deben pagar un derecho por dicha inspección y en su caso la emisión de un registro de verificación.

No obstante lo anterior, la distinción realizada de contribuyentes en función del destino que le vayan a dar a las mercancías que pretenden introducir al país, no es razonable ni tiene justificación alguna, en tanto que para llevar a cabo el servicio que genera el pago del derecho, resulta irrelevante el destino de los productos.

En otras palabras, el destino de las mercancías importadas (comercial, industrial o diverso), **no genera un costo mayor para el despliegue técnico o actividad que debe desarrollar la autoridad administrativa** para prestar el servicio público. Ello, porque la existencia de ese elemento (destino de la mercancía), no implica mayores costos humanos y materiales para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente al realizar la inspección y verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

El despliegue técnico que debe efectuar la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios a que deberán sujetarse las mercancías que se pretenden importar o exportar, será el mismo que se realice si los productos o subproductos forestales se destinan al comercio, a la industria o a un fin distinto, pues en todos esos casos el servicio prestado es exactamente el mismo, a saber, la inspección y verificación del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en su caso, en la especie, la expedición del Registro de Verificación, cuyo costo variará únicamente según la **cantidad** se mercancía sujeta a inspección, mas no por el destino de la misma.

De ahí que, como el destino de la mercancía no incide en el costo del servicio que presta la Procuraduría Federal de Protección al ambiente, se concluye que las fracciones I y II del artículo 194-U de la Ley Federal de Derechos, la cuota diferenciada establecida en dichas fracciones resulta inconstitucional, por violación al principio de equidad tributaria, al establecer una diferenciación injustificada entre contribuyentes, en función del destino que pretendan darle a las mercancías importadas, esto es, el monto a pagar varía injustificadamente en función de **un elemento ajeno** a la actividad técnica que realiza la autoridad para llevar a cabo la inspección de la correspondiente y, en su caso, para la expedición del registro de verificación.

Apoya lo anterior la multicitada jurisprudencia P./J. 3/98 referida con anterioridad en el cuerpo de la presente ejecutoria, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”**

Ahora bien, esta Primera Sala, considera que lo anterior no puede tener como efecto que la quejosa deje de pagar el derecho correspondiente cuando se ubique en la hipótesis el artículo impugnado, esto es, utilice el servicio que ahí se establece, sino que lo conducente en todo caso es que pague la cuota menor, a saber, la establecida en la fracción II de dicho precepto.

Esto es, por regla general, la concesión del amparo respecto de una ley fiscal tiene como efecto que no se aplique al quejoso el precepto declarado inconstitucional y que se le restituyan las cantidades enteradas, sin embargo, cuando en la ley se prevea un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo de la tasa a pagar por concepto de derechos por servicios, el efecto del amparo no puede traducirse en liberar al

contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva.

Consecuentemente, si en el presente caso la disposición declarada inconstitucional fija diversas cuotas por concepto de derecho por la prestación de un mismo servicio, la restitución en el goce de la garantía individual violada sólo implica que el quejoso deje de pagar la cuota más alta, pero sin relevarlo de la obligación de enterar la cuota mínima, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes sin considerar el destino que le vayan a dar a las mercancías importadas.

Para apoyar lo anterior, se comparte y se cita por analogía la jurisprudencia 2a./J. 29/2012 (10a.)¹⁷ de la Segunda Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

“DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS. *Por regla general, la concesión del amparo respecto de una ley fiscal tiene como efecto que no se aplique al quejoso el precepto declarado inconstitucional, y que se le restituyan las cantidades enteradas. Ahora bien, atento al criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 62/98, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA.", se concluye que cuando en la ley se prevea un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo de la tasa a pagar por concepto de derechos por servicios, el efecto del amparo no puede traducirse en liberar al contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los*

¹⁷ Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro VIII, Mayo de 2012; Tomo 2; Pág. 1244.

Estados Unidos Mexicanos, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva. Consecuentemente, cuando la disposición declarada inconstitucional fija derechos por registro de documentos a partir de un porcentaje sobre el valor de la operación comercial que les dio origen, pero previendo también una cantidad fija mínima a pagar, la restitución en el goce de la garantía individual violada sólo implica que el quejoso deje de pagar la tarifa porcentual, pero sin relevarlo de la obligación de enterar dicha cuota fija mínima, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes sin considerar el tipo de operación contenida en el documento a registrar, con lo cual se respeta el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la jurisprudencia P./J. 121/2007, de rubro: "SERVICIOS REGISTRALES. LOS ORDENAMIENTOS LEGALES QUE ESTABLECEN LAS TARIFAS RESPECTIVAS PARA EL PAGO DE DERECHOS, SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA."

Así las cosas, al resultar sustancialmente fundado el concepto de violación en el que la quejosa hace valer una violación al derecho a la equidad tributaria, lo procedente es concederle el amparo y la protección de la justicia federal para el efecto de que de ahora en adelante, con independencia del destino de las mercancías, se le cobre por concepto de derecho a que hace referencia el artículo 194-U de la Ley Federal de Derechos, el menor de los montos establecidos en el mismo, a saber el referido en la fracción II y, en su caso, sólo de resultar procedente, se le devuelva el excedente pagado por concepto de derechos a que se refiere el artículo 194-U, fracción I, únicamente en lo que respecta al acto de aplicación de la norma origen del presente juicio de amparo.

QUINTO. Revisión adhesiva. No es necesario hacer un pronunciamiento respecto del recurso de revisión adhesiva interpuesto por el Presidente de la República, puesto que el mismo fue declarado sin materia en las consideraciones sentencia del Tribunal Colegiado del conocimiento (aunque no haya un punto resolutive que lo refleje).

Con los argumentos vertidos en dicho recurso accesorio, el Presidente de la República intentó reforzar el sobreseimiento decretado en primera instancia; recordemos que el Juzgado de Distrito del conocimiento sobreseyó respecto del artículo 194-U fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos, en tanto que su inconstitucionalidad se hizo valer en su carácter de norma autoaplicativa, cuando en realidad resultaba una norma heteroaplicativa que necesitaba un acto concreto de aplicación.

Ahora, dicha argumentación fue considerada correcta por el tribunal Colegiado, pues estimó que en efecto nos encontrábamos ante una norma de carácter heteroaplicativo, y al ser dicha consideración acorde con lo sostenido en la revisión adhesiva, los argumentos ahí vertidos se declararon inoperantes por carecer de materia.

Sin embargo refirió el Tribunal Colegiado que el acto de aplicación de la norma sí constaba en autos y en consecuencia, no fue correcto el sobreseimiento, pues había elementos para la procedencia del juicio y el análisis del artículo tachado como inconstitucional, pero en su carácter de norma heteroaplicativa.

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a **Comercializadora CG de Hermosillo, Sociedad Anónima de Capital Variable**, en contra del artículo 194-U fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil quince, en términos de lo establecido en el último apartado del considerando cuarto de la presente ejecutoria.

AMPARO EN REVISIÓN 213/2019

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.