

AMPARO EN REVISIÓN 1182/2015
QUEJOSA: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ
SECRETARIA AUXILIAR: BRENDA MONTESINOS SOLANO

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

V I S T O S, para resolver, los autos del amparo en revisión 1182/2015, promovido por *****; y ***** , por conducto de su representante legal *****; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el diecisiete de abril de dos mil quince, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ***** , representante legal de ***** , demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

Autoridades Responsables:

1. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
2. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
3. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Actos reclamados:

- **De las H. Cámara de Diputados y de Senadores, que integran el Congreso de la Unión:**

a) La discusión, aprobación y expedición del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo” publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece; en específico, la adición de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

- **Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:**

a) La promulgación y expedición del Decreto referido con antelación.

Preceptos constitucionales que contienen los derechos fundamentales violados. La quejosa invocó como preceptos constitucionales que contienen los derechos fundamentales violados, los artículos 1º, 5, 14, 16, 25, 27, 31, fracción IV y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 33, 34, 35, 39, 41, 42, 43 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; 1º, 2, 3, 6, 7, 12, 17, 22, 23, 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2, 5, 6, 7, 9 y 11 del Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales;

1º, 2, 3, 5, 9, 11, 21, 24 y 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 6, 7, 9 y 12 del Protocolo de San Salvador, XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 14 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; relató los antecedentes del caso y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.¹

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del amparo.

Mediante auto de treinta de abril de dos mil quince, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió y registró la demanda bajo el número *****; asimismo, requirió a las autoridades señaladas como responsables que rindieran sus informes justificados, dio intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación de la adscripción y señaló hora y fecha para la audiencia constitucional.

Seguidos los trámites procesales correspondientes, el Juzgado del conocimiento dictó sentencia el diecinueve de junio de dos mil quince, que terminó de engrosar el treinta del mismo mes y año, en la que resolvió **sobreseer en el juicio**, al considerar que las quejas no demostraron el acto de aplicación de las normas reclamadas.

TERCERO. Interposición y trámite del recurso de revisión.

Inconformes con la resolución anterior, ***** y *****, por conducto de su representante legal *****, mediante escrito recibido en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el diecisiete de julio de dos mil quince, interpusieron recurso de revisión.

Del referido recurso correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya

¹ Cuaderno del Juicio de Amparo Indirecto ***** . Fojas 2 a 207.

AMPARO EN REVISIÓN 1182/2015.

Presidenta, los admitió el diez de agosto de dos mil quince, registrándolos con el número *****; asimismo, se ordenó dar vista al Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, quien se abstuvo de formular pedimento.²

Seguidos los trámites de ley, en resolución de veinticuatro de septiembre de dos mil quince, el Tribunal del conocimiento revocó el sobreseimiento decretado por el Juez Federal, estudió las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades recurrentes, agotó el estudio de la revisión adhesiva hecha valer por el delegado de la autoridad responsable Presidente de la República y se declaró legalmente incompetente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, por lo que, remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.³

CUARTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de trece de octubre de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera del recurso de revisión y, en atención a que en sesión privada de treinta y uno de marzo de dos mil catorce, el Pleno de esta Suprema Corte determinó la creación de la Comisión de Secretarios de Estudio y Cuenta número 68, para analizar los temas de constitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta y, se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto Especial a los Depósitos en Efectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece,

² Toca del amparo en revisión *****. Foja 65.

³ *Ibidem*. Folios 108 a 129.

con la designación del Ministro Juan N. Silva Meza, como encargado de supervisar y aprobar la elaboración de los proyectos respectivos, ordenó reservar el turno del asunto, sin que ello implicara la suspensión del procedimiento, hasta en tanto este Máximo Tribunal emita criterio acerca del problema central abordado.

Asimismo, por auto de dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, en atención a lo acordado por el Tribunal Pleno en sesión privada de ocho de febrero anterior, dado que la materia de constitucionalidad que subsiste en el presente asunto, corresponde a la Comisión de Secretarios de Estudio y Cuenta número 78 “*Derechos Federales 2014*”, asignada al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó remitir el asunto a dicha Comisión, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

En sesión privada de trece de junio de dos mil dieciséis, el Pleno de este Alto Tribunal acordó que los asuntos asignados a las Comisiones Fiscales de Secretarios de Estudio y Cuenta, incluida la número 78, se resolvieran por la Sala de la adscripción del Ministro encargado de cada una de ellas; por lo cual, previo dictamen, mediante acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil diecisiete, la Presidenta de la Primera Sala ordenó el avocamiento del asunto, y su devolución a la Ponencia correspondiente, a fin de que formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107,

fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto tercero, en relación con la fracción III del punto Segundo del Acuerdo General Plenario 5/2013, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del **268 y 270 de la Ley Federal de Derechos.**

Cabe señalar que en virtud de lo acordado por el Tribunal Pleno en sesión privada de trece de junio de dos mil dieciséis, se estableció que los asuntos asignados a las Comisiones Fiscales de Secretarios de Estudio y Cuenta se resuelvan por la Sala de la adscripción del Ministro encargado de cada una de ellas. Por ello, en el presente caso se surte la competencia de esta Primera Sala, toda vez que el asunto forma parte de la Comisión de Secretarios de Estudio y Cuenta número 78 “Derechos Federales 2014”, asignada al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, integrante del mencionado órgano colegiado.

SEGUNDO. Oportunidad de los recursos de revisión. No es necesario verificarla, toda vez que, el Tribunal Colegiado del conocimiento analizó la oportunidad, tanto del recurso principal, como del adhesivo, concluyendo que su presentación fue oportuna.

TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A continuación se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a revisión, principalmente en lo que respecta a la constitucionalidad de la norma impugnada:

1. En la **demanda de garantías** la parte quejosa planteó, medularmente, lo siguiente:

1.1. En su **primer concepto de violación** la parte quejosa alegó que los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos transgreden el principio de seguridad jurídica, ya que el objeto no se encuentra claramente definido en el texto de la ley, pues existe una contradicción en cuanto a la base sobre la cual deberá aplicarse la tasa prevista en dicho dispositivo; circunstancia que se traduce en un actuar arbitrario de la autoridad.

- Lo anterior, pues el contribuyente carece de certeza respecto de los ingresos que debe de considerar, pues si se atiende a la hipótesis contenida en el primer párrafo del artículo 268 mencionado, únicamente deben ser considerados los provenientes de la actividad extractiva; sin embargo, si se atiende a lo establecido en el segundo párrafo de dicho numeral, entonces tendrá que incluir todos los ingresos acumulables (excepto los intereses devengados a favor en el ejercicio, el ajuste anual por inflación y las cantidades recibidas por préstamos, aportaciones para futuros aumentos de capital o aumentos de capital) sin considerar la actividad de la que procedan.
- Así, estimó que el artículo 268 es inconstitucional, pues la base sobre la cual se calcula el derecho especial sobre minería es confusa, con una implicación práctica muy relevante, porque por un lado, derivado de la aplicación de una base u otra, se tendría una mayor o menor carga tributaria, pero por otro lado, al establecerse bases distintas, también se estaría dejando al arbitrio de la autoridad exactora, la determinación de la carga impositiva,

lo cual contraviene el principio de seguridad jurídica y torna irracional la norma en cuestión.

- Por otro lado, refirió que aun considerando que la base para el cálculo del derecho especial sobre minería es la utilidad considerada a partir de los ingresos acumulados, conforme a lo establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se observa que ya ni siquiera se está gravando el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público se establece que el objeto de la contribución sea propiamente la utilidad. Lo anterior, también acontece en el caso del derecho extraordinario establecido en el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos, pues se gravan los ingresos totales del concesionario o asignatario, por la enajenación de oro, plata o platino.
- Preciso que lo manifestado en el párrafo anterior genera una violación al principio de seguridad jurídica e incluso al principio de proporcionalidad tributaria, pues en ambos casos se está modificando el objeto del derecho, al considerar como aprovechamiento la utilidad o los ingresos obtenidos por el contribuyente.
- Sostuvo que, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: “*DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.*”, existen ciertos elementos para determinar la constitucionalidad de una norma en materia fiscal a la luz de los principios de equidad y proporcionalidad tributarias.

- Al respecto, precisó que el pago por el acto permisivo del Estado es aquél realizado por el trámite y la obtención de la concesión por virtud de la cual se otorgaron derechos por la explotación y exploración minera, por lo que resulta incongruente que a través del derecho especial sobre minería se pueda gravar nuevamente dicha actividad.
- Asimismo, arguyó que aun cuando de conformidad con el criterio del juzgador se considerara que por aprovechamiento deben entenderse ingresos y utilidad, ello tampoco se adecua al criterio jurisprudencial de referencia, pues de acuerdo con lo sostenido en el mismo el grado de aprovechamiento debería identificarse por unidades de consumo o utilización, de acuerdo a la naturaleza del bien, cuestión que no sucede en el caso, si tomamos en cuenta que los derechos en cuestión no tienen características de consumo no de utilización, porque lo que realiza la parte quejosa es la comercialización de los minerales; sin embargo, bajo el aspecto de comercialización tampoco puede señalarse que el aprovechamiento deba medirse por la utilidad determinada, de conformidad con sus ingresos o utilidad, pues estos no necesariamente se encuentran relacionados con el aprovechamiento del bien del dominio público, ya que pueden incidir otros factores.
- Agregó que, si por consumo o utilización debemos entender el material efectivamente extraído, tampoco se grava el mismo directamente, sino que se gravan ingresos acumulables o el total de los ingresos obtenidos por la enajenación de oro, plata y platino. Ahora, si el beneficio aproximado es entendido por el legislador como la utilidad obtenida a partir de la concesión minera o por el mineral extraído, tampoco estamos ante ese supuesto,

pues a través del mencionado derecho se grava la utilidad por ingresos acumulables, de acuerdo con la Ley del Impuesto Sobre la Renta y los ingresos por la enajenación de oro, plata y platino, que no necesariamente tienen relación con la concesión o con la extracción en cuestión.

- Alegó que si bien es cierto que los derechos cuya inconstitucionalidad se reclama gravan una actividad relacionada con bienes de compleja disponibilidad que, incluso, pudiera considerarse que genera cierto deterioro; sin embargo, el estándar debería partir de la valoración de todos esos aspectos y, no obstante, del texto de la ley no se desprende dicha valoración ni los efectos que el legislador le dio a la misma. Además, debe considerarse que los ingresos o utilidad no pueden ser de ninguna manera la valoración de la disponibilidad o de la destrucción o reconstrucción de la mina, pues aquéllos miden otras circunstancias meramente económicas que no tienen comparativo con cuestiones naturales.
- Planteó que si el juez considerara que la valoración ya está identificada en la tasa que se decidió aplicar (7.5% o 0.5%) eso sería incorrecto, pues no hay relación lógica y económica entre la utilidad de una empresa o sus ingresos por la enajenación de oro, plata y platino y la disponibilidad; además, dicha circunstancia denota un grave problema de equidad en la norma, ya que no identifica el por qué la concesión con la que cuente es relacionada con cierta disponibilidad, cierta reconstrucción, y dónde puede hacer diferencia entre lo que explota una empresa respecto a lo que explota la otra, por mineral o por región.

- Por otro lado, estimó que las normas impugnadas conculcan el principio de proporcionalidad tributaria, pues si consideramos que el objeto del derecho era gravar las utilidades por la actividad minera, por virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 268 de la Ley Federal de Derechos se está yendo más allá de dicho objeto, considerando ingresos que ya se encuentran gravados por el impuesto sobre la renta. De igual manera sucede con el derecho extraordinario establecido en el numeral 270 del ordenamiento referido que grava los ingresos por la enajenación de oro, plata y platino, aun cuando dichos ingresos deben ser acumulables para efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- En diverso aspecto, consideró que se transgrede los principios de igualdad y no discriminación, pues en ninguno de los artículos de la Ley Federal de Derechos se establece lo que debe ser considerado como aprovechamiento o los parámetros conforme a los cuales podrá medirse el mismo. Así, sujetos que tributan frente a un mismo régimen podrán encontrarse en situaciones distintas en relación con el uso, explotación o aprovechamiento del bien propiedad del Estado, dadas las circunstancias particulares de operación de cada uno, lo cual no necesariamente se reflejará en la utilidad o los ingresos que generen, por lo que tomar este elemento como base para el cálculo del derecho especial sobre minería, sin atender a otras cuestiones que inciden precisamente en el uso, explotación o aprovechamiento del bien propiedad de la nación, derivan en una violación al principio de igualdad.
- Por otra parte, la parte quejosa estimó que la norma es irracional, pues si bien el legislador consideró como fin de la norma gravar el aprovechamiento o el beneficio que obtienen los sujetos normados en función de los minerales que se llevan del Estado, y con el

objetivo de retribuir a la comunidad por las posibles afectaciones causadas por la extracción del mineral; lo cierto es que el medio elegido para llegar a tal fin es inconstitucional, toda vez que existe un problema en cuanto al diseño del derecho especial sobre minería, pues su base es confusa y se deja al arbitrio de la autoridad su determinación, además del hecho de gravar la utilidad y no su aprovechamiento o beneficio, lo que se traduce en que no estamos frente a un derecho propiamente dicho, pues no se paga por concepto de ningún servicio, sino que podría ser considerado más como un impuesto cuyo objeto es la utilidad o los ingresos del contribuyente.

- Expuso que la medida plasmada en las normas reclamadas es inconstitucional, ya que está constituida por el establecimiento de unas tasas del 7.5% y 0.5%, respectivamente, sobre la utilidad obtenida por la realización de actividades de extracción de minerales o los ingresos por la enajenación de oro, plata y platino; sin embargo, en dicha medida existe una confusión entre la base que deberá aplicarse (derecho especial sobre minería), además que al gravarse la utilidad y los ingresos se olvida que debe gravarse sobre el aprovechamiento o beneficio por la obtención del bien, lo cual hace que el diseño del derecho no se apegue a los parámetros de la Constitución.
- Arguyó que, aunado a lo anterior, la medida es un derecho cuyo diseño implica volver a gravar la renta y los ingresos; cuestión que en nada se relaciona con el beneficio o aprovechamiento del bien de la Nación y con la actividad que es fuente de la renta, pues al gravar renta, utilidad e ingresos y con el diseño que estableció la Ley Federal de Derechos, se instauran como objeto del impuesto elementos relacionados con la capacidad contributiva del

contribuyente, lo que independientemente de la intención de elevar la carga fiscal basada en capacidad contributiva, dicho objeto en nada tiene que ver con el aprovechamiento de bien de la nación en los términos que se ha estado exponiendo y, aun mas, tratándose de una decisión legislativa que establece un elevamiento de la carga fiscal sobre capacidad contributiva a contribuyentes determinados.

- Así, al establecerse que las tasas deberán aplicarse sobre la utilidad se está considerando la modificación positiva en el patrimonio del sujeto obligado, que nada tiene que ver con que esa renta provenga o no del aprovechamiento de un bien del Estado, por lo tanto, no se está gravando en función de quién obtiene más recursos de la nación, de quién se lleva más minerales que además son bienes escasos, sino que se grava la utilidad, pero no se considera en realidad quién obtiene más bienes que son propiedad del Estado.
- De la mano con todo lo anterior, manifestó que se transgrede el derecho a la propiedad privada, pues las violaciones a los principios de seguridad jurídica, igualdad, racionalidad, equidad y proporcionalidad, inciden en el hecho de que el Estado pueda exigirle al contribuyente una parte de su patrimonio a partir de disposiciones que no salvaguardan sus derechos fundamentales

1.2. En su **segundo concepto de violación**, la parte quejosa presentó argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, los cuales –según la parte quejosa– no satisfacen los requisitos y obligaciones constitucionales de libre configuración y razonabilidad legislativa, así como con el derecho y garantía de

que las contribuciones establecidas sean destinadas a sufragar el gasto público.

- Expuso que con la reforma fiscal de dos mil catorce existe un incremento en la carga fiscal para la industria minera, pues en adición a los nuevos derechos se eliminó la deducción del 100% de los gastos de exploración en el sector minero en el ejercicio que se realizan. Además, para la determinación del derecho especial sobre minería, no son deducibles las inversiones en activos fijos, ni los cargos diferidos, ni los gastos diferidos, tampoco los intereses, el ajuste anual por inflación, la participación de los trabajadores en las utilidades ni las pérdidas fiscales en ejercicios anteriores; lo cual agrava aún más la situación de la industria minera en México, máxime que estas limitantes resultan claramente violatorias de derechos y garantías constitucionales del contribuyente.
- En ese sentido, señaló que la imposición de los nuevos derechos sobre minería se encuentra totalmente apartada de la realidad social, económica y financiera por la que atraviesa la industria minera mexicana.
- Adujo que la implementación de los nuevos derechos a la industria minera lesiona la competitividad de nuestro país a nivel internacional, debido a la alta carga tributaria de México en comparación con otros países, lo que desincentiva la inversión, y; por lo que hace al nivel nacional, crea inseguridad jurídica a los gobernados y transgrede los derechos y garantías, específicamente la del destino al gasto público.

1.3. En su **tercer concepto de violación**, arguyó que se viola el principio al gasto público, pues el ingreso que percibiría la

Federación, los estados y los municipios donde se desarrollen actividades mineras, no se encuentra destinado en el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación dos mil catorce, ni dos mil quince, ni en los presupuestos locales de las entidades y municipios involucrados.

- Afirmó que, tan no acataron el texto constitucional, que los recursos que percibía la Federación, los estados y municipios donde se desarrollan las actividades mineras no se encuentran contemplados en el correspondiente Presupuesto, el cual permitiría asegurar que dichos recursos serán invertidos en los fines para los cuales fueron creados los derechos en cuestión, de acuerdo a la exposición de motivos de la Ley reclamada.

1.4. En su **cuarto concepto de violación**, sostuvo que el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos viola la garantía de legalidad tributaria y seguridad jurídica, toda vez que genera incertidumbre respecto de la forma en que se deberá determinar la base para el pago del derecho contemplado en el mencionado numeral, pues el primer y segundo párrafo de dicho precepto señalan bases diferentes en atención a lo que debe considerarse como base para el pago del derecho especial sobre minería.

- Lo anterior, pues el primer párrafo señala que para el pago del derecho en cuestión será considerado los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva; mientras que el segundo párrafo precisa que la base se determinará considerando los ingresos que tenga el concesionario o asignatario, de conformidad con la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

AMPARO EN REVISIÓN 1182/2015.

- Argumentó que también resulta inconstitucional el hecho de que en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos se señale que los sujetos obligados al pago del derecho serán los titulares de concesiones o asignaciones mineras; mientras que en el artículo 262 del mismo ordenamiento atribuye dicha obligación a todas las personas físicas o morales, titulares de concesiones mineras o que desarrollen trabajos de exploración o explotación minera; aspecto que provoca confusión y, por tanto, resulta inconstitucional al vulnerar las garantías de seguridad jurídica y legalidad tributaria.
- Por otra parte, estimó violatorio de los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria el que los sujetos obligados al pago del derecho especial sobre minería tengan que recurrir a un ordenamiento diferente a la Ley Federal de Derechos para conocer cuáles serán los ingresos acumulables para efectos de dicho impuesto, así como las deducciones permitidas.
- Asimismo, alegó que resulta inconstitucional el artículo 268 aludido, al transgredir el principio de proporcionalidad tributaria, pues para establecer la base del derecho especial sobre minería, el legislador recurrió a una mecánica semejante a la empleada para determinar la base del impuesto sobre la renta, la cual tiene como finalidad gravar los ingresos del sujeto.
- Al respecto, indica que, en el caso de los derechos, la garantía de proporcionalidad no se refleja en que los mismos vayan acorde con la capacidad contributiva de los sujetos del mismo, sino que el derecho tiene que estar relacionado con el grado de uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, el cual debe ser medido en unidades de consumo o de utilización, de acuerdo con la naturaleza del bien; sin embargo, del análisis realizado al

precepto impugnado, se puede observar que se determina la base del derecho considerando la capacidad económica del concesionario al gravar sus ingresos.

- Ahora bien, explicó que, suponiendo sin conceder que la utilidad de la actividad extractiva fuera un parámetro adecuado para medir la proporcionalidad del derecho especial, de cualquier manera, el artículo 268 reclamado deviene transgresor del principio de proporcionalidad tributaria, pues el legislador se encontraba obligado a incluir en la base sobre la que se calculará dicho derecho la deducción de ciertas erogaciones que resultan necesarias para la obtención de ingresos de la actividad extractiva, tales como las inversiones no realizadas para la prospección y exploración minera, los intereses devengados a cargo del ejercicio y el ajuste anual por inflación deducible.
- Expuso que, de la iniciativa de la Ley tildada de inconstitucional, puede advertirse que el Ejecutivo Federal señaló que la utilidad neta obtenida por la enajenación de los minerales se encuentra dentro de los supuestos de proporcionalidad de derechos; razón por la que se estableció el derecho especial sobre minería, aplicando la tasa del 7.5% a dicho concepto; así, si el Ejecutivo Federal consideró la utilidad neta obtenida por la enajenación de minerales como base para el referido derecho, tenía que establecer la deducción de todas las erogaciones estrictamente indispensables para la obtención de dichos ingresos.
- Añadió que en el artículo 268 en mención únicamente se señala que los derechos que se obtengan por la enajenación o venta de la actividad extractiva se podrán restar las deducciones contempladas en el artículo 25 de la Ley del Impuesto Sobre la

Renta, a excepción de las contenidas en las fracciones IV, VIII y VIII, sin que los concesionarios puedan amortizar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores, lo cual, con independencia de lo ya expuesto, también resulta desproporcional, pues el legislador no reconoce los efectos de erogaciones efectuadas en los ejercicios por medio de las cuales se obtendrían mayores ingresos.

- Ello, pues la pérdida fiscal de los titulares de concesiones mineras refleja la situación de un contribuyente que no ha tenido ingresos suficientes para recuperar las cantidades erogadas en inversiones, intereses y gastos necesarios para la consecución del objeto social y, con ello, obtener ingresos.
- Por ello –arguyó– la Ley del Impuesto Sobre la Renta reconoce la naturaleza de las pérdidas fiscales y las permite amortizar del resultado fiscal de la utilidad o pérdida fiscal que tengan los contribuyentes en un ejercicio fiscal.
- Señaló que, no obstante que el derecho especial sobre minería, al igual que el impuesto sobre la renta, tienen como finalidad gravar las utilidades de los concesionarios, no se permite la amortización antes referida y, consecuentemente, se determina el referido derecho con base en una utilidad que no refleja la percepción efectiva de los ingresos de la actividad extractiva.
- Por otro lado, estimó que el objeto del el derecho contemplado en el artículo 268 controvertido no tiene ninguna relación con la base del mismo, situación que también violenta el principio de proporcionalidad. Lo anterior, pues el objeto que se grava en este caso es el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, pero la base sobre la que se causa el mismo es la utilidad

que obtengan los concesionarios, derivada de la actividad extractiva; aspecto que no refleja el grado de aprovechamiento.

- Consideró que lo que en todo caso reflejaría la utilidad obtenida por la actividad extractiva contenida en el artículo 268 sería el enriquecimiento que obtendrían los concesionarios o asignatarios; cuestión que es muy distinta al grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, pues dentro del valor al que son enajenados los minerales, vienen inmersos una serie de elementos externos que no reflejan el grado de aprovechamiento que se obtuviese con motivo de la extracción de los minerales.
- Sostuvo que si la intención del legislador era establecer un derecho que tuviera por objeto gravar el uso o aprovechamiento de los minerales, la base sobre la cual se establecería dicho derecho debería ser la cantidad extraída o el tipo de minerales que se extraigan.
- En diverso aspecto, consideró que, suponiendo sin conceder que la utilidad por la actividad extractiva fuera un parámetro adecuado para medir la proporcionalidad del derecho especial sobre minería, de cualquier manera, el establecimiento de un derecho adicional a los titulares de concesiones y asignaciones mineras sobre la utilidad de la actividad extractiva implica una violación al principio de proporcionalidad tributaria, pues se genera una múltiple tributación económica y tributaria que no tiene justificación.
- Al respecto, indicó que, toda vez que los titulares de concesiones y asignaciones mineras tienen ingresos por fuente de riqueza ubicada en el territorio nacional, están obligados al pago del impuesto contenido en el artículo 1° de la Ley del Impuesto Sobre

la Renta, aplicando la tasa del 30% a la utilidad obtenida en el ejercicio fiscal; asimismo, dichos titulares deben realizar el pago semestral de derechos establecido en el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos; además se encuentran obligados al pago del 7.5% sobre la utilidad que se obtenga por la actividad extractiva; también se les obliga, de acuerdo al numeral 269 de la Ley reclamada, al pago de un derecho adicional sobre minería, consistente en el pago del 50% de la cuota máxima del derecho sobre minería, por cada dos años continuos que no realicen obras y trabajos de exploración y explotación dentro de los primeros once años de vigencia, y para el caso para los titulares de concesiones y asignaciones que estén en el doceavo año en adelante, pagarán el 100% de la referida cuota; por último, aquellos titulares que obtengan ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino, pagarán el derecho extraordinario sobre minería, aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de dicha enajenación.

- Por ende, advirtió que el que una misma fuente de ingresos sea impactada hasta en cinco ocasiones no tiene justificación y, además, provoca que los titulares de concesiones y asignaciones mineras paguen una tasa de más de 38%, lo que torna inconstitucional el actuar legislativo.
- Por otro lado, planteó que el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos transgrede la garantía de irretroactividad.
- Para demostrar lo anterior, señaló que, en su caso, obtuvieron el título de concesión minera antes del uno de enero de dos mil catorce (fecha en que entró en vigor el artículo en estudio),

adquiriendo diversas obligaciones y derechos con motivo de las concesiones que les fueron otorgadas.

- Refirió que si bien los términos generales bajo los cuales fueron otorgadas las concesiones mineras a la parte quejosa no se han modificado, el pago de los derechos que se encuentran obligadas a pagar han cambiado, modificando una situación jurídica que otorgó un derecho subjetivo al amparo de una norma anterior, y estableciendo la obligación del pago de un derecho que no se encontraba vigente en la ley al momento de la obtención del título de concesión. Por ende, el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos es retroactivo y, por ende, inconstitucional.
- En diverso orden de ideas, consideró que se viola el principio de equidad tributaria, pues el Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, de manera completamente inequitativa otorga un trato diferenciado a aquellos contribuyentes que obtienen ingresos brutos menores a \$50',000,000.00 M.N. (cincuenta millones de pesos), no obstante se encuentran en igualdad de circunstancias frente al resto de los contribuyentes.
- Agregó que el Decreto impugnado otorga a los contribuyentes que tengan ingresos menores a \$50',000,000.00 M.N. (cincuenta millones de pesos) la posibilidad de acreditar el derecho especial sobre minería, en contra del impuesto sobre la renta del ejercicio; ello, sin que exista una razón objetiva válida para dicho trato diferenciado respecto al resto de los concesionarios que, de igual forma, se encuentran obligados a pagar el referido derecho.

1.5. En su **quinto concepto de violación**, argumentó que el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos resulta inconstitucional e inconvencional, al violar el derecho al desarrollo integral y a un nivel de vida adecuado y digno, ya que el mismo grava la utilidad que se obtenga por la actividad extractiva y no el grado de uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, pues se trata de una disposición contenida en un sistema impositivo que no es adecuada, justa, equitativa ni proporcional, pues no permite las deducciones de los gastos necesarios para obtener dicha utilidad, ni la amortización de las pérdidas fiscales de ejercicios.

- Insistió en que existe una múltiple tributación, provocando que la tasa efectiva del impuesto sea de arriba de 38%, lo cual resulta sumamente ruinoso para los contribuyentes.
- Por otra parte, estableció que el artículo 268 reclamado resulta violatorio del derecho fundamental de libre competencia y competencia, pues otorga una ventaja fiscal indebida a los titulares de concesiones y asignaciones mineras que realizan erogaciones en periodos preoperativos hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, respecto de quienes lo hagan a partir del uno de enero de dos mil catorce.
- Arguyó que el referido artículo otorga un trato diferenciado a aquellos concesionarios que hubieren realizado inversiones para la localización y cuantificación de nuevos yacimientos susceptibles de explotación desde el uno de enero de dos mil catorce, pues los obliga a realizar la deducción de dichos gastos a razón del 10% mensual y no en el propio ejercicio, como se permitía con la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente el treinta y uno de diciembre de dos mil trece.

- Asimismo, estimó violentado el derecho fundamental de libre concurrencia o competencia y de libertad de mercado, pues mientras que a los contribuyentes que se dediquen a la extracción y explotación minera, el artículo 33 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta no les permite la deducción de las inversiones que realicen para dicha actividad; el artículo 32 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, permite a los contribuyentes que celebren contratos de servicios de exploración y explotación de hidrocarburos la deducción del 100% del monto original de las inversiones realizadas para la exploración.
- Argumentó que también se violó el mencionado derecho fundamental al otorgar una ventaja competitiva a los titulares de concesiones y asignaciones mineras que tenga ingresos brutos menores a \$50',000,000.00 M.N. (cincuenta millones de pesos), al permitirles el acreditamiento al derecho especial sobre minería en contra del impuesto sobre la renta a cargo del ejercicio, sin que para ello exista una justificación objetiva y razonable, pues tanto los concesionarios y asignatarios que hayan tenido ingresos menores a dicha cantidad como el resto, tuvieron que cumplir con las obligaciones que las disposiciones fiscales y laborales imponen a los contribuyentes que cuentan con personal a su cargo.
- Por otra parte, indicó que el artículo 268 en análisis transgrede el derecho de propiedad privada, pues el legislador excluyó expresamente como concepto deducible para efectos de determinar la base del derecho especial sobre minería las inversiones distintas a las realizadas para la prospección y exploración minera, los intereses y el ajuste anual por inflación; erogaciones que impactan negativamente su patrimonio y que le

son indispensables para la obtención de utilidad derivada de la actividad extractiva. Asimismo, el referido precepto no señala que los concesionarios u permisionarios puedan amortizar de la base del cálculo de dicho derecho, las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores.

- De lo anterior, advirtió que el Estado Mexicano repercute en el patrimonio de los contribuyentes de una manera desproporcional, sin considerar la totalidad de las deducciones a las que tiene derecho, y consecuentemente, la mecánica establecida no refleja su verdadera capacidad contributiva.
- Por otra parte, insistió en que el Decreto impugnado otorga un trato discriminatorio e inequitativo a los titulares de una concesión para la explotación minera que tengan ingresos brutos mayores a \$50',000,000.00 M.N. (cincuenta millones de pesos), respecto de aquéllos que obtengan ingresos menores a dicha cantidad, al permitirles a los segundo el acreditamiento del derecho especial sobre minería en contra del impuesto sobre la renta a cargo del ejercicio sin que para ello exista justificación válida.
- Reiteró lo vertido al inicio del cuarto concepto de violación, en atención a la supuesta violación al principio de legalidad, toda vez que se genera incertidumbre respecto de la forma en que se deberá determinar la base para el pago del derecho contemplado en el mencionado numeral, pues el primer y segundo párrafo de dicho precepto señalan bases diferentes en atención a lo que debe considerarse como base para el pago del derecho especial sobre minería.

- Lo anterior, pues el primer párrafo señala que para el pago del derecho en cuestión será considerado los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva; mientras que el segundo párrafo precisa que la base se determinará considerando los ingresos que tenga el concesionario o asignatario, de conformidad con la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Argumentó que también resulta inconstitucional el hecho de que en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos se señale que los sujetos obligados la pago del derecho serán los titulares de concesiones o asignaciones mineras; mientras que en el artículo 262 del mismo ordenamiento atribuye dicha obligación a todas las personas físicas o morales, titulares de concesiones mineras o que desarrollen trabajos de exploración o explotación minera; aspecto que provoca confusión y, por tanto, resulta inconstitucional al vulnerar las garantías de seguridad jurídica y legalidad tributaria.

1.6. En su **sexto concepto de violación**, planteó que el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos es violatorio de las garantías de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributarias, así como el principio de irretroactividad.

- Alegó que existe una incongruencia respecto al sujeto obligado al pago del derecho extraordinario sobre minería, pues mientras el artículo 262 de la Ley Federal de Derechos señala que la obligación de pago de los derechos contenidos en dicha Ley serán los titulares de concesiones y asignaciones mineras, así como las personas morales que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias minerales; el artículo 270 del mismo ordenamiento señala que únicamente estarán obligados

al pago de dicho derecho los titulares de concesiones y asignaciones mineras.

- Por otra parte, estimó que el derecho extraordinario sobre minería transgrede el principio de proporcionalidad, pues el legislador tomó en cuenta la capacidad económica del contribuyente al gravar los ingresos totales que el concesionario obtenga de la enajenación o venta de oro, plata y platino, y no el uso o aprovechamiento que éste haya efectuado de los mismos.
- Agregó que dichos ingresos de ninguna manera reflejan el grado de consumo o utilización de los bienes del dominio público cuya concesión se otorgó, pues el derecho extraordinario sobre minería se calcula aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino que se obtengan en un ejercicio fiscal, es decir, la base del referido derecho son las utilidades que se tengan en un ejercicio fiscal por la enajenación de dichos metales preciosos, lo cual es un reflejo de la capacidad económica del sujeto, no del grado de aprovechamiento que los concesionarios obtendrán por la explotación de los mismos.
- Ahora bien, explicó que, suponiendo sin conceder que fuera constitucionalmente válido establecer el derecho extraordinario sobre minería sobre la utilidad obtenida por la venta de oro, plata y platino, de cualquier manera, el artículo 270 reclamado deviene transgresor del principio de proporcionalidad tributaria, pues para realizar el cálculo de la base se debió permitir la deducción de los gastos en que hayan incurrido los concesionarios para obtener ingresos por la enajenación de los mencionados minerales.

- Añadió también que, en caso de que fuera correcto que la utilidad de la actividad extractiva fuera un parámetro válido para medir la proporcionalidad del derecho contenido en el artículo 270 reclamado, dicho precepto, con independencia de lo plasmado en párrafos anteriores, resulta desproporcional, pues no se encuentra contemplada la posibilidad de amortizar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores con que cuenten los concesionarios, de lo que puede concluirse que el legislador no reconoce los efectos de erogaciones efectuadas en los ejercicios por medio de las cuales se obtendrían mayores ingresos.
- Por otro lado, estimó que el numeral 270 impugnado es contrario a la garantía de proporcionalidad tributaria, en la medida en que establece una contribución adicional a los titulares de concesiones y asignaciones mineras, lo que genera que los contribuyentes no se vean obligados a pagar un derecho con base en ingresos, cuando la Ley del Impuesto Sobre la Renta ya grava el total de los ingresos sin distinguir su fuente
- Asimismo, indicó que, toda vez que los titulares de concesiones y asignaciones mineras tienen ingresos por fuente de riqueza ubicada en el territorio nacional, están obligados al pago del impuesto contenido en el artículo 1° de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, aplicando la tasa del 30% a la utilidad obtenida en el ejercicio fiscal; asimismo, dichos titulares deben realizar el pago semestral de derechos establecido en el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos; además se encuentran obligados al pago del 7.5% sobre la utilidad que se obtenga por la actividad extractiva; también se les obliga, de acuerdo al numeral 269 de la Ley reclamada, al pago de un derecho adicional sobre minería, consistente en el pago del 50% de la cuota máxima del derecho

sobre minería, por cada dos años continuos que no realicen obras y trabajos de exploración y explotación dentro de los primeros once años de vigencia, y para el caso para los titulares de concesiones y asignaciones que estén en el doceavo año en adelante, pagarán el 100% de la referida cuota; por último, aquellos titulares que obtengan ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino, pagarán el derecho extraordinario sobre minería, aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de dicha enajenación.

- Por ende, advirtió que el que una misma fuente de ingresos sea impactada hasta en cinco ocasiones no tiene justificación y, además, provoca que los titulares de concesiones y asignaciones mineras paguen una tasa de más de 38%, lo que torna inconstitucional el actuar legislativo.
- En diverso aspecto, consideró que tanto los titulares de concesiones que obtengan oro, plata y platino, como el resto de los concesionarios de otros minerales, realizan ciertas inversiones a efecto de llevar a cabo los trabajos de extracción y explotación de dichos materiales, por lo que ambos tipos de concesionarios se encuentran en igualdad de condiciones; sin embargo, a los titulares de concesiones de minas de oro, plata y platino se les obliga a pagar un derecho extraordinario sobre minería, consistente en el 0.5% de los ingresos derivados de la enajenación o venta de dichos materiales, sin que exista razón válida alguna para ello; aspecto que vulnera la garantía de equidad tributaria.
- Complementó lo anterior alegando que incluso existen otros metales que también son considerados como preciosos como el

paladio y el rodio, pero el legislador no los incluyó dentro del supuesto de causación del derecho extraordinario de mérito.

1.7. En su **séptimo concepto de violación**, argumentó que el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos resulta inconveniente, al violar el derecho al desarrollo integral y a un nivel de vida adecuado y digno, ya que el mismo grava la utilidad que se obtenga por la actividad extractiva y no el grado de uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, pues se trata de una disposición contenida en un sistema impositivo que no es adecuada, justa, equitativa ni proporcional, pues no permite las deducciones de los gastos necesarios para obtener dicha utilidad, ni la amortización de las pérdidas fiscales de ejercicios.

- Insistió en que existe una múltiple tributación, provocando que la tasa efectiva del impuesto sea de arriba de 38%, lo cual resulta sumamente ruinoso para los contribuyentes.
- Estimó que el artículo 270 impugnado también viola el derecho a la libre competencia o concurrencia, en virtud de que impone una ventaja competitiva a aquéllos contribuyentes que no lleven a cabo la enajenación de oro, plata y platino, pues sólo a aquéllos contribuyentes sí enajenen dichos minerales se les impone el pago del derecho extraordinario contenido en el 0.5% de los ingresos derivados de dicha actividad.
- Por otro lado, insistió en que, en virtud de que el numeral 270 reclamado grava la utilidad que se obtenga por la actividad extractiva y no el grado de uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, se trata de una disposición contenida en un sistema impositivo que no es adecuada, justa, equitativa ni

proporcional, pues no permite las deducciones de los gastos necesarios para obtener dicha utilidad, ni la amortización de las pérdidas fiscales de ejercicios. Asimismo, aclaró que existe una múltiple tributación, provocando que la tasa efectiva del impuesto sea de arriba de 38%. En este orden de ideas, estableció que dicho precepto viola el derecho humano a la propiedad privada.

- Por otra parte, arguyó que se transgrede el derecho humano de igualdad ante la ley y a la no discriminación, ya que, por virtud de lo establecido en el artículo 270 aludido, se da un trato distinto a aquéllos contribuyentes que lleven a cabo la enajenación de oro, plata y platino, respecto del resto de los concesionarios, pues a aquéllos se les impone el pago del derecho extraordinario sobre minería, consistente en el 0.5% de los ingresos derivados de dicha actividad.
- Argumentó que también resulta inconvencional el hecho de que en el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos se señale que los sujetos obligados la pago del derecho serán los titulares de concesiones o asignaciones mineras; mientras que en el artículo 262 del mismo ordenamiento atribuye dicha obligación a todas las personas físicas o morales, titulares de concesiones mineras o que desarrollen trabajos de exploración o explotación minera; aspecto que provoca confusión y, por tanto, resulta inconstitucional al vulnerar las garantías de seguridad jurídica y legalidad tributaria.
- Expuso que se violentaba el derecho al trabajo, pues a efecto de cumplir con las obligaciones tributarias en análisis, los contribuyentes de los mencionados derechos ven incrementada su carga de trabajo a efecto de llevar una contabilidad adicional en la que se identifiquen específicamente los ingresos derivados de oro,

plata y platino, sin que exista una remuneración o ni siquiera consenso de por medio, sin que nos encontremos en presencia de los servicios públicos obligatorios y gratuitos que taxativamente señala nuestra Constitución Federal.

2. El Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, emitió sentencia, en la que sostuvo, sustancialmente las siguientes consideraciones:

2.1. En el **considerando cuarto**, advirtió que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión invocó la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

Señaló que la causa de improcedencia en estudio se actualiza cuando el acto de autoridad que se combate en el juicio de amparo no incide en forma alguna en forma alguna en la esfera jurídica del promovente.

Explicó que las probanzas vertidas por la parte quejosa, concatenadas entre sí, tienen valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto por los artículos 129, 210-A y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Sin embargo, argumentó que su alcance demostrativo sólo es eficaz para acreditar la representación con que se ostentó la persona física que promovió el amparo y la existencia de las personas jurídicas afectadas. Pero no se extiende para comprobar que las empresas peticionarias de amparo tienen interés jurídico

para reclamar la inconstitucionalidad de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

Lo anterior es así, porque de los medios probatorios reseñados, se aprecia que si bien las solicitantes de amparo efectuaron el pago de contribuciones, productos y aprovechamientos Federales; lo cierto es que en las documentales de referencia no se advierte cuáles derechos pagaron efectivamente las quejas.

Planteó que si conforme a la jurisprudencia de este Alto Tribunal, de rubro: **“LEYES TRIBUTARIAS. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE SUS HIPÓTESIS NORMATIVAS Y LA CONSECUENTE AFECTACIÓN AL INTERÉS JURÍDICO, SE PUEDE ACREDITAR CON LA RESPECTIVA DECLARACIÓN DE PAGO, SI LOS RESULTADOS PLASMADOS EN ELLA SE SUSTENTAN INDEFECTIBLEMENTE EN LO PREVISTO EN AQUÉLLAS.”**, para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime para impugnar en el juicio de amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio, lo que no puede derivar de presunciones o de las afirmaciones contenidas en la demanda de amparo o en los diversos escritos presentados durante la tramitación del juicio sino, en todo caso, del contenido del supuesto acto de aplicación.

En tal virtud, explicó que a través del recibo de pago de uno o varios derechos, es factible acreditar la aplicación de las disposiciones jurídicas que sirven de base a los diversos cálculos cuyo resultado se plasma en él; sin embargo, debe ser indudable

que las correspondientes hipótesis normativas sustentan los resultados contenidos en el mismo, lo que no acontece si los datos reportados no generan convicción al órgano de control constitucional sobre la norma que sirvió de base al cálculo de un determinado concepto, situación que puede suceder cuando la ley correspondiente establece diversos sistemas y, por ende, diferentes hipótesis o porciones normativas, que regulan disímiles procedimientos para obtener el mismo concepto, por lo que, en tales casos, para acreditar el respectivo acto de aplicación no bastará, por sí solo, el formato de recibo de pago, ya que será necesario el desahogo de la prueba idónea para acreditar el sistema utilizado y, por ende, la norma jurídica efectivamente aplicada.

Determinó que si la Ley Federal de Derechos prevé diversos supuestos de pago de ese tipo de contribuciones y, en la especie, las peticionarias de amparo con los medios de convicción aportados, no acreditan cuáles fueron pagados por ellas, no se crea convicción en el ánimo del que suscribe sobre cuáles derechos fueron los que sufragaron las quejas en los recibos exhibidos.

Así, resolvió que la parte quejosa no demostró el acto de aplicación de las normas que reclama; por ello, es fundada la causa de improcedencia propuesta por la autoridad responsable.

3. Los razonamientos esenciales que interesan al caso, contenidos en los **agravios** hechos valer por las recurrentes, son los que se sintetizan a continuación.

3.1. Agravios formulados en la revisión interpuesta por la parte quejosa:

- En su **primer agravio**, el Juez Federal aplicó de manera indebida el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues contrario a lo manifestado en la sentencia recurrida, las pruebas vertidas por la parte quejosa sí son idóneas para acreditar el interés jurídico.

Expuso que, el A quo, sin atender al principio de acceso a la justicia, interpretó de manera indebida la jurisprudencia de Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: ***“LEYES TRIBUTARIAS. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE SUS HIPÓTESIS NORMATIVAS Y LA CONSECUENTE AFECTACIÓN AL INTERÉS JURÍDICO, SE PUEDE ACREDITAR CON LA RESPECTIVA DECLARACIÓN DE PAGO, SI LOS RESULTADOS PLASMADOS EN ELLA SE SUSTENTAN INDEFECTIBLEMENTE EN LO PREVISTO EN AQUÉLLAS.”***.

Advirtió de dicho criterio que existe una regla general para el acreditamiento del interés jurídico, la cual consiste en que es suficiente para demostrar el interés jurídico la declaración de la contribución, porque precisamente, ésta revela que el quejoso se asume sujeto de dicha contribución y que, además, lo ha declarado a través del formato correspondiente; siendo en ello irrelevante si se reflejó una cantidad a pagar o no, pues eso ya es materia de una revisión en el plano de legalidad por una parte de la autoridad exactora competente. Por otro lado, existe una regla particular, en la que podría ser necesario que se acompañe alguna prueba adicional y que entonces, la declaración no sea la prueba idónea, sino dicha prueba adicional.

Al respecto, señaló que su caso es el de la regla general y no así el de la regla particular, por lo que para acreditar el interés jurídico, respecto de los artículos reclamados, se requería demostrar que la parte quejosa es sujeta de la contribución y que presentaron la declaración de pago, sin que fuera necesario hacer alusión al cálculo detallado de la contribución.

Añadió que los recibos de pago y las hojas de ayuda anexadas a la demanda son aptas para demostrar que son sujetos del derecho especial y del derecho extraordinario sobre minería; además de que presentaron la declaración correspondiente, lo que es suficiente para acreditar su interés jurídico.

Adujo que los formatos de recibo de pago y las hojas de ayuda fueron solicitados conforme al anexo 1-A, apartados A y B, de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil quince, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de dos mil quince, en que se disponen las claves de referencia que asentaron para cumplir las obligaciones tributarias previstas en las normas reclamadas.

Al respecto, agregó que basta atender a esas disposiciones para corroborar que las claves ***** y ***** , que se observan en los recibos de pago y las hojas de ayuda aportadas como prueba, corresponden, respectivamente, al derecho especial sobre minería y al derecho extraordinario sobre minería.

- En su **segundo agravio**, estimó que el Juez A quo interpretó de manera incorrecta la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues, contrario a lo

determinado por el órgano de amparo, la parte quejosa sí acreditó su interés jurídico en el juicio de amparo.

Arguyó que el juzgador pretende introducir requisitos adicionales a los que la ley exige, a fin de que los contribuyentes demuestren la forma de realizar el cálculo con base en el cual efectuaron el pago de los derechos cuya constitucionalidad se controvierte; ello, pasando por alto que en el juicio de amparo indirecto, lo trascendente no son las circunstancias particulares que se produjeron en aspectos tangenciales sobre la actualización de supuestos normativos específicos, que en particular, serían la forma de pagar los derechos en cuestión; sino la incompatibilidad de la norma reclamada misma que establece la obligación de pago de aquéllos y la Constitución Federal.

Añadió que no puede llegarse al extremo de exigirse a las quejosas acreditar el interés jurídico mediante el desahogo de la prueba idónea, pues el recibo de pago basta por sí solo para acreditar lo anterior, ya que se sustenta en las hipótesis normativas impugnadas, mismas que quedan expresadas a través de la clave de referencia para los derechos en cuestión.

- En su **tercer agravio**, estimó que el Juez Federal inaplicó el principio *pro persona*, en perjuicio de la parte quejosa. Consideró que, de haber aplicado dicho principio, debieron tomarse en cuenta todos y cada uno de los elementos aportados en cada una de las pruebas, con el fin de determinar que la parte quejosa, por un lado, se dedican a la actividad minera, por lo que por su propia naturaleza son sujetas de diversas contribuciones y, por otro, que realizaron el pago del derecho especial y el derecho extraordinario sobre minería, con fundamento en los artículos 268 y 270 de la Ley

Federal de Derechos, lo que resultaba suficiente para acreditar el acto reclamado y, por tanto, su interés jurídico para acudir al juicio de amparo.

- En su **cuarto agravio**, la parte quejosa indicó que se violaba el derecho fundamental de acceso a la justicia, pues el Juez de Distrito determinó sobreseer, por una cuestión de forma, el juicio incoado, sin analizar los argumentos vertidos en la demanda de amparo, no obstante que en la misma se hicieron valer violaciones a los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna.

Alegó que el A quo se limitó a señalar que era necesaria la exhibición de una prueba idónea para acreditar el sistema y la forma conforme a los cuales se realizó el pago del derecho especial y el derecho extraordinario sobre minería, sin considerar ni desestimar de manera fundada y motivada la razón por la cual las pruebas que sí acompañaban el escrito inicial de demanda no constituyen esa “prueba idónea”. Lo anterior, aunado a que el Juez omitió el cumplimiento de su función principal, que es el determinar si las normas reclamadas afectaban los derechos de las quejas

- En su **quinto agravio**, la parte quejosa sostuvo que en la sentencia reclamada se aplicó de manera indebida el principio *pro actione*, pues en caso, como resultado de una violación procedimental de indebida valoración de medios probatorios, se impide que se obtenga una sentencia que resuelva el fondo de la cuestión de constitucionalidad planteada.
- En su **sexto agravio**, arguyó que, de manera incorrecta, el Juez A quo inaplicó lo dispuesto por el artículo 75, tercer párrafo de la Ley

de Amparo, pues determinó sobreseer en el juicio, al advertir que los actos reclamados no afectaban el interés jurídico de la parte quejosa; ello, no obstante que las pruebas aportadas fueron suficientes para acreditar que las impetrantes de garantías son sujetos de las contribuciones impugnadas y que se presentaron las declaraciones correspondientes, de conformidad con los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

Señaló que el primer acto de aplicación, claramente, se materializó a través de las declaraciones de contribuciones, productos y aprovechamientos federales. Ahora bien, suponiendo sin conceder que hubiera sido necesario recabar cualquier tipo de información adicional, el Juez de Distrito contaba con libertad de jurisdicción para solicitarla o allegarse de ella, de conformidad con el artículo 75 antes aludido.

Ahora bien, consideró que si bien es cierto que el artículo 62 de la Ley de Amparo establece que los órganos jurisdiccionales analizarán de oficio las causas de improcedencia, también lo es que dicho estudio no puede llegar al extremo de negar el derecho de acceso a la justicia.

3.2. Agravios formulados en la revisión adhesiva interpuesta por la autoridad responsable Presidente de la República:

- En su **primer agravio**, la autoridad recurrente estimó inoperantes los argumentos de la parte quejosa en los que señaló que la reforma de la Ley Federal de Derechos es inconstitucional, ya que dentro de la exposición de motivos no se justifica la imposición de gravámenes basados en fines extrafiscales como el que se trate de minerales de considerable

extracción o de minerales cuya extracción afecta el entorno en donde se encuentran, pues estos necesitan ser plenamente justificados y soportados bajo estudios o análisis técnicos que soporten sus argumentos.

Planteó lo anterior, pues contrario a lo manifestado por la parte quejosa, aunque la exposición de motivos puede ser un elemento coadyuvante en el ejercicio de la reconstrucción de la voluntad del legislador, y ésta, a su vez, uno de los elementos que deben de considerarse en el momento de determinar el contenido de una norma, no es por sí sola parámetro y medida para determinar la constitucionalidad de una ley, ya que la parte dispositiva es en principio el lugar del que debe partirse para determinar la voluntad del legislador.

A lo anterior, agregó que la exposición de motivos contenida en una iniciativa de ley, así como los debates suscitados con motivo de su aprobación, no forman parte del cuerpo legal de un ordenamiento y, por ende, lo previsto en la misma no es suficiente para que genere la inconstitucionalidad de una norma.

- En su **segundo agravio**, la autoridad recurrente consideró que, tal como lo determinó en Juez en su resolución, no se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, ya que los derechos contenidos en las normas impugnadas se calculan conforme al beneficio utilizado del bien del dominio público.

Manifestó que de la mecánica de los artículos reclamados se advierte que a fin de obtener la aproximación más cercana al grado de beneficio obtenido por los titulares de las concesiones y

asignaciones mineras, se calcula el derecho tomando como base los ingresos menos deducciones establecidas en ley.

Así, estableció que el artículo 270 reclamado consiste en un pago adicional al derecho establecido en el diverso 268 también combatido, por la extracción de oro, plata y platino, por lo que el legislador consideró acertadamente que los ingresos derivados de la enajenación de dichos metales constituyen un indicador idóneo del grado de aprovechamiento que obtienen los titulares de las concesiones y asignaciones mineras antes aludidos. En ese sentido, se puede concluir que ambos dispositivos comparten el mismo fin, consistente en obtener la aproximación más cercana al grado de beneficio obtenido por la explotación de los minerales en cuestión.

Añadió que el Estado mexicano y las comunidades donde se realizan actividades mineras también deben recibir una justa retribución por a su favor, mediante el establecimiento de un porcentaje razonable, acorde a la utilidad obtenida, en atención a que se está permitiendo la extracción de bienes que son propiedad exclusiva del Estado.

Al respecto, expuso que los artículos reclamados atienden a los parámetros de proporcionalidad que rigen a ese tipo de derechos, toda vez que se determinan atendiendo a un beneficio real obtenido por los concesionarios; ello, toda vez que la actividad extractiva por sí sola no refleja ningún beneficio para los empresarios, ya que dicho beneficio se revela cuando los bienes, recursos y riquezas extraídas se venden o se enajenan, y con dicha ganancia económica es posible determinar el porcentaje de retribución que le corresponde al Estado.

Argumentó que, para determinar la proporcionalidad de los derechos impugnados, debe partirse del acto permisivo del Estado y que el presente asunto versa sobre el agotamiento a través de la explotación y extracción de la riqueza mineral del país al extraer diversos minerales; asimismo, debe atender al grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, considerando que se trata de bienes y riquezas no renovables, el grado de aprovechamiento debe tasarse atendiendo al real y verdadero grado de aprovechamiento que el particular obtiene por la explotación de esos bienes y de la justa retribución que debe percibir el Estado al permitirle su explotación y exploración.

Por otro lado, alegó que, contrario a lo manifestado por la parte quejosa, el pago de los derechos en cuestión no puede considerarse igual al pago del impuesto sobre la renta, ya que no se aplica sobre la utilidad obtenida en función de la totalidad de la riqueza, sino que se aplica la tasa del 7.5% a la diferencia positiva de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta, únicamente, de la actividad extractiva, las deducciones permitidas, es decir, se paga por el beneficio obtenido de dicha actividad, así como tampoco se aplican las mismas deducciones.

Ahora bien, sostuvo que, suponiendo sin conceder que el artículo 268 reclamado tuviera realmente la naturaleza de un impuesto, el A quo debió analizar dicho numeral como un impuesto y valorar si el mismo respetaba la garantía de proporcionalidad, pues no existe ningún fundamento en la Constitución que establezca que un impuesto resulta inconstitucional por el simple hecho de estar contenido en una Ley que regula derechos.

- En su **tercer agravio**, la autoridad expuso que resulta incongruente que la quejosa pretenda que en el pago de derechos sean consideradas en su favor las deducciones estructurales, en virtud de que en el presente juicio de garantías no se está convirtiendo la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que en su caso, sería la norma que regula dicha figura, sino la Ley Federal de Derechos.

Aunado a lo anterior, explicó que, aun cuando el derecho especial sobre minería, por su naturaleza, grava en torno a la utilidad que recibe el concesionario y no en función de su capacidad contributiva, el legislador no fue omiso en otorgar un beneficio a los concesionarios o asignatarios, contemplando que los mismos podrán disminuir las deducciones autorizadas conforme a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, lo cual se traduce en un beneficio para los sujetos del impuesto en cuestión, sin que esto implique que tengan que contemplar las deducciones estructurales.

Estimó infundado el argumento de la parte quejosa respecto a que el artículo 270 de la Ley impugnada transgrede el derecho de proporcionalidad, en virtud de que establece que el derecho extraordinario se determinará aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos obtenidos por la enajenación de oro, plata y platino, calculándose con base en los ingresos brutos, sin permitirse deducción alguna.

- Respecto a lo anterior, aclaró que, si bien es cierto que el pago del derecho se lleva a cabo sobre ingresos brutos, también lo es que sólo es respecto de aquéllos derivados de la enajenación de metales preciosos, atendiendo a su alta rentabilidad, por lo que

las deducciones que pudieron aplicar los concesionarios y asignatarios, lo harán únicamente respecto del derecho especial sobre minería; en consecuencia, en el impuesto extraordinario, al ser sobre una tasa del ordinario, es evidente que sí se le aplican las deducciones respectivas del artículo 268, por lo que no existe la afectación a la que se refiere la parte quejosa, puesto que establecer una doble deducción por los mismos sería tomar dos veces las erogaciones por los conceptos diferidos por la misma actividad.

- En su **cuarto agravio**, la recurrente calificó de inoperante el argumento de la parte quejosa en el que alega una supuesta violación al principio de equidad tributaria ya que dos concesionarias mineras que exploten un lote minero con las mismas características y extraigan similares cantidades de mineral, el trato respecto a la norma impugnada, en lugar de ser igual o similar, dependerá de un criterio subjetivo, relacionado con la eficiencia de cada concesionario para promover o enajenar su actividad extractiva, lo que provocaría que recibiera un trato desigual frente a la norma; ello ya que dichos argumentos se sustentan en situaciones particulares e hipotéticas que parten de un análisis ficticio e irreal, que no guarda relación con los supuestos normativos de la ley impugnada.
- En su **quinto agravio**, la autoridad manifestó que, contrario a lo que adujo la parte quejosa, no puede considerarse que se transgreda el principio de legalidad, por el hecho de que el legislador no defina con precisión los conceptos de “venta de la actividad extractiva”, “exploración y prospección” y “actividad extractiva”, toda vez que son conceptos que bien pueden ser

estudiados por los particulares, allegándose de los medios idóneos para ello y así poder realizar una interpretación de la norma.

- En su **sexto agravio**, la autoridad recurrente indicó que resulta infundado el argumento de la parte quejosa en el que señala que el artículo 270 de la Ley impugnada resulta contrario al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que grava la capacidad contributiva y no en relación al uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.

Sostuvo que el principio de proporcionalidad tributaria se aprecia en el pago de derechos, tomando en cuenta el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como el beneficio aproximado obtenido por el usuario, traducido en las utilidades obtenidas por el uso o explotación del bien del dominio público de la nación y no en razón de la capacidad contributiva del concesionario. Ahora bien, el artículo 270 de la Ley en estudio consiste en un pago adicional al derecho especial sobre minería, por lo que el legislador consideró acertadamente que los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino constituyen un indicador idóneo del grado de aprovechamiento que obtienen los titulares de concesiones y asignaciones mineras respecto de estos minerales que forman parte del dominio público de la nación, que además son recursos naturales limitados.

- En su **séptimo agravio**, la recurrente alegó que los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos no violan los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, pues contrario a lo argumentado por la parte quejosa, no generan una múltiple

tributación, pues el objeto y la finalidad de cada uno de los derechos es distinta, así como la del impuesto sobre la renta.

Al respecto, estableció que el pago de derechos atiende exclusivamente la beneficio que está obteniendo quien es titular de concesiones o asignaciones mineras, y más aún cuando el beneficio es mayor, como ocurre con quienes extraen oro, plata y platino; y por su parte, el impuesto sobre la renta grava la riqueza obtenida por las personas, atendiendo a la capacidad contributiva, lo cual no ocurre con los derechos, ya que el pago de estos únicamente son por el uso o aprovechamiento, traducido en el beneficio económico obtenido.

Por lo tanto, el pago de derechos sobre minería es un pago que les corresponde a todos aquéllos que realicen actividades de extracción de minerales, sin importar de cuáles se trate, toda vez que lo que se grava es el uso del bien propiedad del Estado y, por su parte, el derecho sobre minería y el derecho extraordinario sobre minería constituyen un mismo derecho, ya que uno es por el pago de la venta o enajenación de lo extraído, y el otro es en función de que dicha extracción sea de oro, plata y platino, de los cuales, resulta obvio, se obtiene un mayor beneficio, al tratarse de metales preciosos.

- En su **octavo agravio**, la recurrente indicó que, contrario a lo aducido por la parte quejosa, no se contraviene el derecho a la propiedad privada por virtud de lo establecido en el artículo 268 de la Ley impugnada, pues de lo establecido en dicho numeral, en ningún momento se puede considerar que exista una figura parecida a la expropiación, pues en la especie se trata de un pago de derechos que un concesionario deberá realizar con motivo de

encontrarse gozando del uso y aprovechamiento de un bien que es propiedad de la nación, como claramente establece el artículo 27 Constitucional.

- En su **noveno agravio**, señaló que es incorrecto el argumento de la parte quejosa por medio del cual se duele de una supuesta transgresión al principio de equidad tributaria, en razón de que sólo se grava con el pago del derecho extraordinario sobre minería a la utilidad obtenida respecto de oro, plata y platino; sin embargo, existen otros metales, como el paladio y el rodio, que también son considerados como metales preciosos y no se afectó su extracción con el pago del mencionado derecho.

Destacó lo infundado del argumento de la quejosa, alegando que, a la luz de la interpretación de la garantía de equidad tributaria, los parámetros de constitucionalidad han sido atendidos, en virtud de que existe una tasa fija, que se aplica sin excepción a los concesionarios mineros que obtengan ingresos derivados de la enajenación de metales como el oro, plata y platino. Aunado a lo anterior, de conformidad con la información proporcionada por la Dirección General de Regulación Minera, en el país no se lleva a cabo la extracción de metales como el rodio y el paladio; en consecuencia, no puede pensarse que los concesionarios mineros obtengan ingresos por la enajenación de dichos metales.

- En su **décimo agravio**, la recurrente planteó que el hecho de que se establezca un derecho para los concesionarios de minas y no para otros concesionarios de otros bienes de la nación; ello, contrario a lo dicho por la parte quejosa, no transgrede el principio de equidad tributaria, pues únicamente se permite la deducción

respecto a la inversión por extracción y no respecto a la inversión por exploración.

Añadió que se cumple con la garantía de equidad tributaria, en razón de que el pago de los derechos establece una tasa fija aplicable para todos los concesionarios mineros que exploten y extraigan minerales preciosos y, que derivado de esa explotación, obtengan ingresos. En otras palabras, no sólo la parte quejosa, sino cualquier concesionario minero que obtenga ingresos por la enajenación de oro, plata y platino causarán los derechos que establecen los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

- En su **décimo primer agravio**, estimó que el artículo 270 impugnado no viola el principio de proporcionalidad, al no permitir ningún tipo de deducción, en comparación al artículo 268 de la Ley Federal de Derechos que sí lo permite.

Explicó que lo anterior obedece a una lógica sencilla, pues de la lectura a los numerales en comento se puede advertir que, en un primer momento, ambos numerales van de la mano uno con el otro, es decir, que el derecho especial sobre minería grava la actividad minera en general, en otras palabras, sin importar el tipo de material extraído y del cual se obtengan ingresos por su enajenación, se pagará este derecho; por su parte, si el artículo 270 de la Ley en estudio no permite realizar ninguna deducción, ello no resulta inconstitucional, pues cuando un concesionario se ubica en el supuesto de pago del derecho extraordinario, previamente ya se aplicó la mecánica establecida en el diverso 268 aludido, el cual sí permite realizar deducciones en términos de ley.

- En su **décimo segundo agravio**, alegó que, suponiendo sin conceder que los artículos 268 y 270 reclamados tuvieran realmente la naturaleza de un impuesto, el A quo debió analizar dicho numeral como un impuesto y valorar si el mismo respetaba la garantía de proporcionalidad, pues no existe ningún fundamento en la Constitución que establezca que un impuesto resulta inconstitucional por el simple hecho de estar contenido en una Ley que regula derechos.

4. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en su resolución de veinticuatro de septiembre de dos mil quince, determinó:

4.1. En su tercer considerando, afirmó que, de conformidad con la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil quince, el pago de productos, derechos y aprovechamientos puede realizarse a través de medios electrónicos, de modo que los recibos que exhibieron las quejas son aptos para acreditar que presentaron ante una institución bancaria la declaración y, en su caso, pago por ese concepto vía electrónica.

Agregó que de las documentales reproducidas, concatenadas entre sí, se desprende que el veinticinco de marzo del dos mil quince, *********, rindió dos declaraciones por el ejercicio fiscal dos mil catorce a través del portal electrónico de *********. Ambas por concepto DEM y dirigidas a la dependencia con clave 10, Secretaría de Economía. Una con la clave de referencia *********, y otra con la diversa *********, en las que los primeros dos dígitos corresponden a la clave de la citada dependencia, los seis siguientes a la clave de pago y el último constituye un dígito verificador.

Explicó que la clave de pago ***** corresponde al derecho especial sobre minería, previsto en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos, y la diversa ***** al derecho extraordinario sobre minería, establecido en el arábigo 270 del citado ordenamiento.

Así, advirtió que las demandantes cumplieron la obligación de rendir declaración respecto de los derechos especial y extraordinario, ambos sobre minería, previstos en los artículos que reclaman e incluso, dos pagaron el segundo de dichos tributos, lo que resulta suficiente para acreditar el acto de aplicación de las normas que reclaman.

Indicó que no pasa inadvertido que las quejasas declararon en cero el derecho especial sobre minería y que *****, también lo hizo respecto del derecho extraordinario sobre minería. Sin embargo, ese hecho es insuficiente para concluir que el acto de aplicación de la norma no les depare perjuicio o que no sean sujetos del tributo, pues la obligación de presentar la declaración correspondiente es suficiente para causar afectación a su esfera jurídica.

Señaló que la obligación de rendir la declaración a que se refieren los artículo 268 y 270 del citado ordenamiento implica que se deba acreditar ante la autoridad encargada de administrar los bienes del dominio público que aprovechan las demandantes, que se cumplió la obligación de presentar la declaración y, en su caso, que se hizo el pago correspondiente, so pena de que se interrumpa el uso o goce que tengan sobre dichos bienes y la autoridad tributaria inicie facultades de comprobación.

Lo anterior resulta suficiente para evidenciar que, aun cuando las demandantes, derivado de la aplicación de los mecanismos para calcular la cantidad a pagar por concepto de los derechos cuya inconstitucionalidad acusan, no hubieran obtenido saldo a pagar, la obligación de rendir la declaración correspondiente y de acreditar ante la Secretaría de Economía que lo hicieron es suficiente para actualizar la afectación a su esfera jurídica. Consecuentemente, revocó el sobreseimiento decretado por el Juez A quo.

4.2. Por otro lado, en su cuarto considerando, desestimó la causal de improcedencia invocada por la Cámara de Senadores, establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 77, ambos de la Ley de Amparo.

4.3. En su considerando quinto, dio respuesta a los argumentos vertidos por la autoridad recurrente en su revisión adhesiva y, al respecto, determinó que dichos argumentos están encaminados a evidenciar que no asiste la razón a las demandantes en el fondo del asunto, esto es, que las normas que reclaman se ajustan a los principios previstos en la Constitución. Consecuentemente, los declaró inoperantes en la medida en que no atienden al objeto de la revisión adhesiva, esto es, no tienden a demostrar la existencia de una violación que, de ser revocado el sobreseimiento decretado, se consume de manera irreparable y pueda trascender al estudio de regularidad constitucional de las normas reclamadas.

4.4. Finalmente, resolvió que carecía de competencia legal para conocer del tema de constitucionalidad, por lo que remitió los autos del asunto a este Máximo Tribunal para los efectos legales procedentes.

QUINTO. Estudio de fondo. En virtud de que el Tribunal Colegiado del conocimiento revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito en el presente juicio de amparo, lo procedente es realizar el estudio de los argumentos vertidos por la parte quejosa en su demanda de amparo.

En ese sentido, de la lectura de sus conceptos de violación, se advierte que las quejas impugnaron la constitucionalidad de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, al considerar que los derechos especial y extraordinario sobre minería transgreden los principios de legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad, igualdad y no discriminación, destino al gasto público, entre otros, así como derechos humanos reconocidos en diversos tratados internacionales.

Con el propósito de ilustrar la materia regulada y estar en posibilidad de calificar los argumentos esgrimidos por las empresas quejas, se considera conveniente efectuar un análisis de la naturaleza jurídica de los derechos previstos en los artículos reclamados y de la teoría constitucional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a dichas contribuciones.

I. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LOS “DERECHOS”.

Los **derechos** se encuentran legalmente definidos en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2º, párrafo primero y fracción IV, que establece:

“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.

(...).”

En el mismo tenor, la Ley Federal de Derechos vigente, señala en el primer párrafo de su artículo 1º:

“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 que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio.

(...).”

De ello deriva que el legislador ha establecido dos clases de derechos: **a)** las contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (**derechos por servicios**) y, **b)** cuando se trata de contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular aprovecha los bienes del dominio público de la Nación

(derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público).

Ahora bien, aunque las normas legales antes reproducidas no señalen expresamente que los derechos son contraprestaciones, de su redacción se advierte que cuando el Estado permita el uso o explotación de bienes del dominio público o preste un servicio público, los contribuyentes pagarán derechos por dicha permisión o por la recepción del servicio, lo que en esencia, significa que se trata de una contraprestación, porque a cambio de la cantidad que se paga, el particular obtiene un beneficio o servicio concreto determinado.

En este orden de ideas, también podemos advertir aspectos relevantes de su conceptualización, de los siguientes pronunciamientos de este Alto Tribunal:

En la jurisprudencia de rubro “**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.**”⁴, se

⁴ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IV, Julio de 1996, Tesis: P./J. 41/96, Página: 17, de texto:

“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 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 (‘COOPERACIÓN, NATURALEZA DE LA.’, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 *****; A.R. 5318/64. *****; A.R. 4183/59*****). 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 ARTÍCULO 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 ARTÍCULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA

destacan aspectos tales como: **a)** La causa generadora de los derechos reside en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios; **b)** La relación que surge entre el servicio estatal y el derecho que se paga, puesto que lo que se cubre por el derecho debe estar acorde a lo que se recibe por parte del Estado en su función de derecho público y **c)** Los derechos por servicios son contribuciones que tienen su causa en la recepción de la actividad estatal individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre el Estado y el usuario que justifica el pago del tributo.

Al respecto, también son de citarse las jurisprudencias de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.”**⁵ y **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL**

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 ***** y A.R. 202/91 *****). 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.”

⁵ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J. 1/98, Página: 40, de texto:

“Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra “contraprestación” no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de “derechos”.”

MONTO DE LA CUOTA.⁶, conforme a las cuales, a los elementos destacados, se suma otro igual de importante, que es **la relación existente entre el usuario y la administración estatal**, de donde se sigue que, en cada caso específico, será conveniente analizar 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.⁷

⁶ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J. 3/98, Página: 54, de texto:

“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.”

⁷ Resulta aplicable la tesis aislada 2a. CCX/2002, de la Novena Época, emitida por la Segunda Sala, misma que esta Sala comparte, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Enero de 2003. Página: 727, de rubro y texto: **“DERECHOS POR SERVICIOS. PARA DETERMINAR SI TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES CUYA OBLIGACIÓN DE PAGO ESTÁ VINCULADA CON UN DETERMINADO ACTO DEL ESTADO, ES NECESARIO ANALIZAR LA RELACIÓN JURÍDICA AL SENO DE LA CUAL SURGE LA REFERIDA OBLIGACIÓN.** El hecho de que la obligación de pago de las prestaciones patrimoniales nazca para los gobernados con motivo de la realización de un determinado acto por parte de un órgano del Estado, consistente en una actividad divisible, individualizada y susceptible de medición, no basta para estimar que se trata de contribuciones, en su especie derecho por servicios, cuyo establecimiento, liquidación y cobro se rige por los principios de justicia tributaria garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es necesario analizar cuál es la naturaleza de la relación jurídica que subyace a esa obligación de pago, ya que dependiendo de la índole de las atribuciones que desarrolla el respectivo órgano estatal al realizar la conducta que debe retribuirse, se podrá advertir si ésta surge dentro de un vínculo en el que el Estado acude investido de imperio y, por tanto, la prestación correspondiente constituye un derecho por servicio, o bien, si tiene su origen en una relación de coordinación que se da entre el respectivo órgano estatal y los gobernados y, por ende, se trata de un producto, con el cual se

Aunque en dichas tesis plenarios se analicen los derechos por servicios, se pueden destacar elementos comunes con el tipo de derechos que en este estudio nos ocupan, básicamente, que éstos son contribuciones impuestas unilateralmente por el Estado, cuyo presupuesto es la realización o permisión de un acto por parte del mismo, en sus funciones de derecho público, que **otorgue un beneficio concreto** a los sujetos obligados a su pago.

En efecto, el Tribunal Pleno ha diferenciado a los derechos que se pagan por el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación** de aquéllos por **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, al señalar que la utilización o aprovechamiento de los bienes en cuestión no puede ser considerada una prestación administrativa, sino un acto de permisión del Estado, por el cual los particulares llevan a cabo tales usos privativos o aprovechamientos.⁸

retribuyen los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado y en cuya obtención prevalece la voluntad de las partes.”

⁸ Tesis P. XLVI/94, de la Octava Época, emitida por el Tribunal Pleno, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 81, Septiembre de 1994, Página: 43, de texto y rubro: **“AGUAS DEL DOMINIO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.** Conforme a los artículos 223 de la Ley Federal de Derechos, reformado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día veinte de diciembre de mil novecientos noventa y uno, y 2o. del Código Fiscal de la Federación, el hecho generador de las contribuciones a que se refiere la fracción IV de esta última disposición es el aprovechamiento o utilización de los bienes del dominio público, que se diferencia del relativo a los derechos por la prestación de un servicio público. Al respecto debe precisarse que el principio de proporcionalidad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, se aplica de manera diversa a las figuras mencionadas como a los impuestos. En efecto, si bien es verdad que por cuanto a estas últimas contribuciones la potestad estatal para ajustarse al principio de proporcionalidad debe ejercerse en relación con la capacidad contributiva de los causantes, también es cierto que en el supuesto de los derechos por la prestación de un servicio público, la proporcionalidad, en principio, se basa en la relación del costo del servicio y la tarifa de su prestación; y que, tratándose de los derechos por la utilización o aprovechamiento de bienes del dominio público, el principio en cuestión se aplica sobre elementos diversos de los considerados. La utilización o aprovechamiento de los bienes en cuestión no puede considerarse una prestación administrativa, sino un acto de permisión del Estado por el cual los particulares llevan a cabo tales usos privativos o aprovechamientos. Por tanto, el establecimiento o variación de las cuotas referentes a esta clase de derechos, en relación con el principio de proporcionalidad, se vincula con el grado del aprovechamiento por los usuarios de los bienes del dominio público, medido según unidades de consumo o utilización conforme a la naturaleza de tales bienes y al beneficio obtenido. De acuerdo con lo anterior, los derechos reclamados se ajustan al mencionado principio, porque sus tarifas se fijan atendiendo al volumen del agua aprovechada y a la mayor o menor disponibilidad de este recurso, lo cual explica las diferentes cuotas previstas por el precepto reclamado.”

Lo anterior cobra relevancia, pues si bien, dada la naturaleza de los derechos como especie dentro del género de las contribuciones, se rigen por los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo cierto es que el presupuesto de su actualización – ya sea por un servicio público o por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público-, tiene notas distintivas que traen como consecuencia que para verificar su apego a dichos principios constitucionales, deba atenderse a parámetros diversos, como se explicará más adelante.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS IMPUGNADOS.

Por ello, lo que en este punto interesa identificar, es el tipo de derecho contenido en las normas que se reclaman, según se desprende de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

El texto de los artículos reclamados de la Ley Federal de Derechos vigente para dos mil catorce, es el siguiente:

“ARTICULO 268. *Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán anualmente el derecho especial sobre minería, aplicando la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en este artículo, mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente a aquel al que corresponda el pago.*

Los ingresos a que se refiere el párrafo anterior, se determinarán considerando los ingresos acumulables que tenga el concesionario o asignatario minero conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, con excepción de los establecidos en las fracciones IX, X y XI del artículo 18 de dicha ley, o las que las sustituyan.

Para la determinación de la base del derecho a que se refiere este artículo, los titulares de concesiones o asignaciones mineras podrán disminuir las deducciones autorizadas conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, con excepción de las siguientes:

- a). Las establecidas en las fracciones IV, VII y VIII del artículo 25 de dicha ley, salvo las inversiones realizadas para la prospección y exploración minera o las que las sustituyan, y*
- b). Las contribuciones y aprovechamientos, pagados por dicha actividad.*

Los contribuyentes podrán acreditar contra el derecho a que se refiere este artículo, los pagos definitivos efectuados en el ejercicio de que se trate del derecho sobre minería a que se refiere el artículo 263 de esta Ley.

El derecho a que se refiere el presente artículo, se calculará considerando la totalidad de las concesiones o asignaciones de las que sea titular.

Los concesionarios y asignatarios mineros que paguen el derecho por el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral a que se refiere el artículo 267 de esta Ley, no estarán obligados al pago del derecho a que se refiere este artículo únicamente respecto de dicho gas.

El pago del derecho señalado en este artículo se efectuará con independencia de los pagos de otros derechos sobre minería que, en su caso, procedan de acuerdo a esta Ley.”

“ARTICULO 270. *Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán anualmente el derecho extraordinario sobre minería, aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino, mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente a aquel al que corresponda el pago.*

El derecho a que se refiere el presente artículo, se calculará considerando los ingresos totales del concesionario o asignatario minero por la enajenación o venta del oro, plata y platino, independientemente del número de concesiones o asignaciones de las que sea titular.

Los contribuyentes deberán llevar contabilidad por separado en donde se identifiquen los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino.

El pago del derecho señalado en este artículo, se efectuará con independencia de los pagos de otros derechos sobre minería que, en su caso, procedan de acuerdo a esta Ley.

El Servicio de Administración Tributaria podrá expedir las disposiciones de carácter general necesarias para la correcta y debida aplicación de este artículo.”

De dichos preceptos se advierte que la obligación de pago de dos contribuciones: **1) el derecho especial sobre minería y 2) el derecho extraordinario sobre minería**, a cargo de los titulares de concesiones y asignaciones mineras.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, en el cuarto párrafo del artículo 27, señala, entre otras cosas, que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos,

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(...)

Corresponde a la Nación el **dominio** directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; **de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas**, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

(...)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y **la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes**, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

(...).”

“Artículo 28. (...)

El Estado, **sujetándose a las leyes**, podrá en casos de interés general, **concesionar** la prestación de servicios públicos o la explotación, **uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación**, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

(...).”

constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como **los minerales** de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria y los **yacimientos de piedras preciosas**. A su vez, el sexto párrafo del mismo precepto establece que el dominio sobre dichos bienes es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento sólo se podrá realizar mediante concesión otorgada conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes, lo cual se reitera en el décimo primer párrafo del diverso 28, constitucional.

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales¹⁰, que establece el régimen de dominio público de los bienes de la Federación, señala que las concesiones, permisos y autorizaciones sobre los mismos no crean derechos reales, sino sólo el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes reglamentarias respectivas y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

En materia minera, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional es la Ley Minera que regula la exploración, explotación, y beneficio, entre otros, de los minerales o sustancias que en vetas,

¹⁰ Ley General de Bienes Nacionales vigente:

“**Artículo 4.-** Los bienes nacionales estarán sujetos al **régimen de dominio público** o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

(...)”

“**Artículo 6.-** Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I.- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)”

“**Artículo 16.-** Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.”

“**Artículo 17.-** Las concesiones sobre bienes de dominio directo de la Nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se registrarán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas.”

mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.¹¹

Al efecto, dicha ley establece que la exploración corresponde a las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales y sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan; mientras que la explotación es la actividad destinada a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los trabajos encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo, los cuales específicamente describe.¹²

¹¹ Ley Minera vigente:

“**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, a quien en lo sucesivo se le denominará la Secretaría.”

“**Artículo 2.-** Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas.”

¹² “**Artículo 3.-** Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

I.- Exploración: Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;

II.- Explotación: Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo, y

III.- Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.”

“**Artículo 4.-** Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:

I. Minerales o sustancias de los que se extraigan antimonio, arsénico, bario, berilio, bismuto, boro, bromo, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, flúor, fósforo, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, itrio, lantánidos, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, potasio, renio, rodio, rubidio, rutenio, selenio, sodio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio, zinc, zirconio y yodo;

II. Minerales o grupos de minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, amosita, andalucita, anhidrita, antofilita, azufre, barita, bauxita, biotita, bloedita, boemita, boratos, brucita, carnalita, celestita, cianita, cordierita, corindón, crisotilo, crocidolita, cromita, cuarzo, dolomita, epsomita, estaurilita, flogopita, fosfatos, fluorita, glaserita, glauberita, grafito, granates, halita, hidromagnesita, kainita, kieserita, langbeinita, magnesita, micas, mirabilita, mulita, muscovita, nitrata, olivinos, palygorskita, pirofilita, polihalita, sepiolita, silimanita, silvita, talco, taquidrita, tenardita, tremolita, trona, vermiculita, witherita, wollastonita, yeso, zeolitas y zircón;

IV. Piedras preciosas: agua marina, alejandrina, amatista, amazonita, aventurina, berilo, crisoberilo, crocidolita, diamante, dioplasa, epidota, escapolita, esmeralda, espinel, espodumena, jadeita, kuncita, lapislázuli, malaquita, morganita, olivino, ópalo, riebeckita, rubí, sodalita, tanzanita, topacio, turmalina, turquesa, vesuvianita y zafiro;

V. Sal gema;

Además prevé que la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, se considera de utilidad pública y es preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento de terreno.¹³

En el mismo contexto, la atribución de expedir los títulos de concesión y asignación de mineras, así como de llevar un Registro Público de Minería, forma parte de las funciones de la Secretaría de Economía.¹⁴

Asimismo, la ley de la materia establece la diferencia entre concesiones y asignaciones mineras, su vigencia, obligaciones que imponen¹⁵ y, en lo que interesa resaltar, los derechos que otorgan a los titulares de los respectivos títulos:

VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las arcillas en todas sus variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;
VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colófano, fosfosiderita, francolita, variscita, wavelita y guano;
VIII. El carbón mineral en todas sus variedades;
IX. Los demás que determine el Ejecutivo Federal, mediante decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a su uso industrial debido al desarrollo de nuevas tecnologías, a su cotización en los mercados internacionales o a la necesidad de promover la explotación racional y la preservación de los recursos no renovables en beneficio de la sociedad.
Quienes estén realizando la exploración o explotación de los minerales o sustancias a que se refiere la fracción IX anterior, con base en las disposiciones del derecho común, tendrán derecho preferente para obtener la concesión minera correspondiente, siempre que la soliciten en los términos de esta Ley y su Reglamento.”

¹³ **ARTICULO 6.-** La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.

¹⁴ **ARTICULO 7.-** Son atribuciones de la Secretaría:

(...)

VI.- Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;

(...)

X.- Llevar el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera y realizar toda clase de levantamientos topográficos y geodésicos con el fin de mantener actualizada esta última;

¹⁵ Ley Minera vigente:

“De las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras.

Artículo 10.- La **exploración y explotación de los minerales** o sustancias a que se refiere el artículo 4, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas, sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. Constitucional reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, y

sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante **concesiones mineras** otorgadas por la Secretaría.

La exploración del territorio nacional con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación se llevará a cabo por el Servicio Geológico Mexicano, por medio de **asignaciones mineras** que serán expedidas únicamente a favor de este organismo por la Secretaría y cuyo título deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por causas de utilidad pública o para la satisfacción de necesidades futuras del país podrán establecerse zonas de reservas mineras, mediante decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sobre las zonas incorporadas a dichas reservas no se otorgarán concesiones ni asignaciones mineras.

Los títulos de concesión y de asignación mineras y los decretos de incorporación de zonas a reservas mineras se expedirán, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y requisitos establecidos por esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de tercero.”

“**Artículo 15.-** Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.

Las concesiones mineras tendrán una **duración de cincuenta años**, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.

En tanto se resuelven las solicitudes de prórroga de vigencia, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.”

“**Artículo 16.-** Las asignaciones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta Ley y tendrán **una duración improrrogable de seis años**, contados a partir de la fecha de publicación del título respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

(...).”

De las Obligaciones que Imponen las Concesiones y Asignaciones Mineras y el Beneficio de Minerales

“**Artículo 27.-** Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

I.- Ejecutar y comprobar las obras y trabajos previstos por esta Ley en los términos y condiciones que establecen la misma y su Reglamento;

II.- Pagar los derechos sobre minería que establece la ley de la materia;

III.- (DEROGADA, D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2005)

IV.- Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

V.- No retirar las obras permanentes de fortificación, los ademes y demás instalaciones necesarias para la estabilidad y seguridad de las minas;

VI.- Conservar en el mismo lugar y mantener en buen estado la mojonera o señal que precise la ubicación del punto de partida;

VII.- Rendir a la Secretaría los informes estadísticos, técnicos y contables en los términos y condiciones que señale el Reglamento de la presente Ley;

VIII.- Permitir al personal comisionado por la Secretaría la práctica de visitas de inspección;

IX.- Rendir a la Secretaría un informe geológico-minero cuando la concesión minera correspondiente se cancele por terminación de su vigencia, desistimiento, sustitución por reducción, infracción o resolución judicial. El informe describirá los trabajos de exploración y explotación realizados en el lote minero, o en la superficie que se abandona, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

La Secretaría entregará al Servicio Geológico Mexicano dicho informe para que sea incorporado en el sistema público de información del propio Servicio;

X.- Rendir al Servicio Geológico Mexicano, en el caso de concesiones otorgadas mediante concurso, un informe semestral en los meses de enero y julio de cada año, de los trabajos realizados y de la producción obtenida en el lote amparado por la concesión minera, para efectos de control del pago de la prima por descubrimiento o cualquier otra contraprestación económica contemplada a favor de dicho organismo;

XI.- Informar a la Secretaría de Energía sobre el hallazgo de cualquier hidrocarburo en el área objeto de la concesión minera.

XII.- (DEROGADA, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)

XIII.- (DEROGADA, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)

XIV.- (DEROGADA, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)

Los titulares de concesiones mineras otorgadas mediante concurso o de aquellas que las sustituyan estarán obligados a cubrir, adicionalmente, la prima por descubrimiento y la contraprestación económica ofrecidas.

De los Derechos que Confieren las Concesiones y Asignaciones Mineras

ARTICULO 19. Las **concesiones mineras** confieren derecho a:

I.- Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II.- Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;

III.- Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;

IV.- Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

V.- Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI.- Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;

VII.- Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;

VIII.- Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;

IX.- Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;

X.- Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por esta Ley y de rendir informes estadísticos y técnicos;

XI.- Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

XII.- Obtener la prórroga en las concesiones minera por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley, y

“ARTÍCULO 26.- Las **asignaciones mineras** confieren derecho a:

I.- Realizar obras y trabajos de exploración dentro del lote minero que amparen, sujeto a lo previsto por el artículo 20 de la presente Ley;

II.- Obtener la ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma;

III.- Reducir e identificar la superficie que amparen, y

IV.- Desistirse de las mismas o de los derechos que de ellas deriven.

Las asignaciones serán intransmisibles y no podrán ser objeto de gravamen alguno.

Quando se transmitan los derechos derivados de una concesión, las obligaciones a las que se hace mención en este artículo estarán a cargo del adquirente, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley.”

Conforme al citado marco normativo, tenemos que las concesiones mineras pertenecen a un régimen jurídico específico de la Federación que deriva directamente del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por tratarse de bienes de dominio público.¹⁶

Al respecto esta Primera Sala ha interpretado que, aun cuando la Ley de Minería, permite que los concesionarios puedan ejercer derechos de transmisión, ello no significa que el bien materia de la explotación se desvincule de su naturaleza de propiedad de la Nación, toda vez que la materia de la concesión es de orden constitucional y administrativo federal.¹⁷

De lo anterior deviene que, los minerales con sus respectivas variantes y salvo las excepciones específicamente previstas, son bienes de dominio público cuyo uso y explotación por parte de los particulares o

¹⁶ Sirve de apoyo en lo aplicable la tesis: 2a. LXXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Agosto de 2010, página: 468, de rubro y contenido: "**PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN Y DOMINIO DIRECTO DE LOS RECURSOS NATURALES. SUS DIFERENCIAS.** El artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, quien ejerce un poder máximo sobre aquéllas y, con base en él, puede cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada, o bien, una vez transmitido su dominio, si es necesario, disponer de aquéllas por medio de las vías previstas en la propia Ley Suprema, siendo que tanto el Congreso Constituyente de 1916, como la doctrina han denominado a dicha propiedad como "propiedad absoluta", "dominio supremo", "dominio pleno" o "dominio eminente", similar al existente en el derecho colonial o virreinal, delimitado actualmente por el derecho internacional. Así, aunque la propiedad de las tierras y aguas puede transmitirse a particulares, no implica que siempre se transfiera el dominio de los recursos naturales encontrados en ellas, porque los párrafos cuarto y quinto del referido precepto constitucional establecen que corresponde a la Nación su dominio directo, es decir, sólo ella puede disponer de los recursos o bienes, vivos o no, descritos en esos párrafos, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados -sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada-, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una concesión, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental."

¹⁷ Criterio sostenido en el Amparo Directo en Revisión 2634/2010, resuelto en sesión diecisiete de agosto de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra.

Sirve de apoyo en lo que resulte aplicable la Tesis aislada, Quinta Época, Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación XXXVII, página: 1155, de rubro y contenido: "**CONCESIONES MINERAS, LEYES QUE LAS RIGEN.** Las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, son aplicables al régimen de la propiedad minera, en lo no previsto en la ley respectiva; en cuanto son relativas a la propiedad común y a sus desmembraciones; pero la materia de concesiones no es de orden civil, sino constitucional y administrativo, y, por ende, no pueden tomarse en cuenta preceptos del derecho civil, en cuanto se refiere a los actos del poder público, en calidad de administrador de la parte del patrimonio nacional; siendo aplicables los preceptos de la Constitución Federal y la ley especial respectiva, en este caso, la de minería."

por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, sólo puede realizarse mediante concesiones de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

De ahí que, tanto el **derecho especial** como el **derecho extraordinario** sobre minería son contribuciones establecidas en la Ley Federal de Derechos, por el **uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación**.

III. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.

El estudio de los conceptos de violación hechos valer por las quejas, se realizará en forma diversa a la planteada, toda vez que, esta Primera Sala advierte que resultan **fundados** los argumentos en los que hizo valer la violación al principio de proporcionalidad tributaria, tal como se demostrará a continuación.

En efecto, en su demanda de amparo, las quejas se duelen de que la base para el cálculo de los derechos especial y extraordinario sobre minería –al tratarse de la utilidad y los ingresos, respectivamente– no atienden al grado de aprovechamiento del bien de dominio público objeto de la contribución, conforme a los criterios que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que resultan desproporcionales.

Arguyen, esencialmente, que ello es así pues el “aprovechamiento” del bien del dominio público debe identificarse por unidades de consumo o utilización, de acuerdo a su naturaleza, por lo que, el diseño de los referidos derechos implica volver a gravar la renta y los ingresos, lo que

eleva la carga fiscal del contribuyente, basándose en su capacidad contributiva.

Además, agregaron que si bien es cierto que los derechos cuya inconstitucionalidad se reclama gravan una actividad relacionada con bienes de compleja disponibilidad que, incluso, pudiera considerarse que genera cierto deterioro, el estándar debería partir de la valoración de todos esos aspectos, lo que no ocurre en la especie, pues los ingresos o utilidad no pueden ser de ninguna manera la valoración de la disponibilidad o de la destrucción o reconstrucción de la mina, ya que aquéllos miden otras circunstancias meramente económicas que no tienen comparativo con cuestiones naturales.

Como se adelantó, dichas argumentaciones resultan **fundadas**, y para estar en posibilidad de demostrar este aserto, es necesario atender, en principio, a la forma en que operan los principios de justicia tributaria en materia de derechos.

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS.

Como se adelantó, la conceptualización a partir de la cual se considera que la causa generadora de los derechos no reside 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, ha permitido establecer que tratándose de este tipo de contribuciones no le son inaplicables, en su concepción clásica, la proporcionalidad y equidad que todo impuesto debe acatar, pues en virtud de la naturaleza jurídica de los derechos y sus

características particulares, se presentan variantes en cuanto a los citados principios constitucionales.¹⁸

Bajo esa perspectiva tenemos que, por lo que toca a los derechos por la prestación de un servicio público, la Suprema Corte ha considerado que la proporcionalidad, en principio, radica en la razonable relación que debe existir entre el costo del servicio y la tarifa o cuota aplicable por su prestación, de manera que permita al Estado la recuperación del costo del servicio prestado.¹⁹

¹⁸ Criterio que se ha sostenido desde la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, como se aprecia de la tesis plenaria con número de registro: 232989, Volumen 70, Primera Parte, página: 21, del SJF, de rubro y texto:

“DERECHOS, LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, TAMBIEN COMPRENDE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. Aunque existen algunos derechos que se generan en forma potestativa por los causantes, como cuando se trata de la educación superior o la que no imparte el Estado en forma gratuita, y hay otros cuyo hecho generador no queda al arbitrio de los particulares, como cuando éstos se ven obligados a utilizar un servicio público como el que se presta con el fin de garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la urbanización de la localidad, la higiene del trabajo, la salubridad pública, etcétera, en todos estos casos los derechos quedan comprendidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, aunque la proporcionalidad y la equidad de los derechos no tengan una connotación igual que la proporcionalidad y equidad de los impuestos.”

Nota: En el Informe de 1973, la tesis aparece bajo el rubro "DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA, LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, TAMBIEN COMPRENDE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS."

¹⁹ Así lo estableció el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias P./J. 2/98, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación Tomo VII, enero de 1998, página 41, de rubro y texto:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, 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 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 que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos." Y P./J. 3/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Enero de 1998, página: 54, 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

En este sentido, al resolver la contradicción de tesis 312/2010, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil doce, el Tribunal Pleno estableció que para que se respeten los principios de equidad y proporcionalidad tributaria en los derechos por servicios, se deben identificar 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: 1. Que el referente sea adecuado, porque guarda relación con el objeto del derecho y 2. Que el parámetro sea objetivo, porque al individualizar el costo se efectúa conforme a la intensidad del uso.²⁰

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”.

²⁰ Es ilustrativa la tesis Plenaria P. V/2012 (10a.) Décima Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, página: 227, de rubro y texto: **“DERECHOS POR SERVICIOS. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE RAZONABILIDAD.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de derechos por servicios, deben analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, ya que para el caso de servicios divisibles prestados por el Estado, el equilibrio entre el costo del servicio y la cuota a pagar debe efectuarse mediante el establecimiento de criterios razonables, conforme a los cuales desde un análisis cualitativo, se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio. En este sentido, el análisis de razonabilidad consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio, esto es, el referente, se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, lo que conlleva a que pague más quien más utilice el servicio. Por su parte, para el análisis del parámetro debe identificarse si el tipo de servicio es simple o complejo, para con ello determinar si en la cuota debe existir o no una graduación; así, los servicios simples son aquellos en los que las actividades que desarrolla directamente el Estado para prestarlos no se ven modificadas por su objeto, mientras que en los complejos las actividades directamente relacionadas con la prestación del servicio varían con motivo de las características de su objeto; en este sentido, en el primer caso el parámetro no debe reflejar una graduación en la intensidad, pues el aumento en el uso está determinado por las veces en que se actualice el hecho imponible, mientras que en el segundo el parámetro debe reflejar la graduación en la intensidad del uso.”

En tanto que, en el caso específico de los **derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación**, se ha determinado que la proporcionalidad atiende, por un lado, **al grado de aprovechamiento** obtenido por los usuarios de los bienes del dominio público, el cual debe ser medido según unidades de consumo o utilización y por la otra, al propósito de lograr una mayor protección y conservación de esos bienes.²¹

Al respecto la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 27/2010, de rubro: “**DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**”²², misma que esta Sala comparte, estableció que el respeto al principio de proporcionalidad tributaria debe analizarse, partiendo del acto de permisión del Estado, del **grado de**

²¹ Sirve de referencia el criterio establecido en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 81/97, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, página: 171, de rubro y texto:

“AGUAS NACIONALES. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE ESTABLECE LOS CAUSADOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996). El apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece que por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará un derecho cuya cuota varía según la cantidad de líquido utilizado y la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción. La diversificación de estas cuotas cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que el legislador las establece en relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación.”

²² Jurisprudencia 2a./J. 27/2010, Novena Época, Segunda Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página: 1031.

“DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Tratándose de derechos fiscales por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, a que se refieren los artículos 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 1o., párrafo primero, de la Ley Federal de Derechos, el principio tributario de proporcionalidad no puede apreciarse, como en los impuestos, tomando en cuenta la capacidad contributiva del obligado, pues las actividades de usar o aprovechar dichos bienes no reflejan por sí solas y de modo patente, disponibilidad económica; de ahí que el citado principio constitucional se haga derivar, partiendo del acto de permisión del Estado, del grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción, si se produce un deterioro. Por su parte, el principio de equidad tributaria de los derechos citados se cumple, por regla general, cuando las tasas aplicables son fijas e iguales para los gobernados que usan, explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien de dominio público, al traducirse en un beneficio uniforme para ellos; o variables, si el grado de utilización del bien es diferente.”

aprovechamiento de los bienes del dominio público, medido en **unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien**, así como del **beneficio aproximado obtenido por el usuario** y, en su caso, de **la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción**, si se produce un deterioro.

También se sostuvo que el principio de equidad tributaria de los derechos citados se cumple, por regla general, cuando **las tasas aplicables son fijas e iguales para los gobernados que usan, explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien de dominio público**, al traducirse en un beneficio uniforme para ellos; o variables, si el grado de utilización del bien es diferente.

Para ilustrar la forma en que deben valorarse dichos parámetros, se considera útil acudir a la teoría constitucional que este Máximo Tribunal ha desarrollado en el transcurso del tiempo, respecto de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, a la luz de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, por lo que, a continuación se citan algunos precedentes significativos en la materia.

Al resolver el **amparo en revisión 479/2002**, en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil tres, la Primera Sala –con su anterior integración- resolvió que el pago de los derechos contenidos en los artículos 232-C y 233, fracción VIII, de la Ley Federal de Derechos no generaban una doble tributación por el mismo concepto, en relación con el pago de derechos que establecían los diversos 262 y 263 del mismo ordenamiento, por cuanto que los primeros preceptos, contemplaban el pago de derechos por el **uso, goce o aprovechamiento de inmuebles** que constituyen la zona federal marítima terrestre, mientras que los segundo, gravaban **la exploración**

y explotación de substancias mineras, en el caso, las salinas formadas con agua de mar.

En dicha ejecutoria se llevó a cabo un análisis de los elementos esenciales de dichas contribuciones y se concluyó que **la base** del derecho sobre el uso, goce o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (artículos 232-C y 233, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos) se fijó en relación **con la superficie del bien de dominio público concesionada y con su ubicación**, mientras que su tarifa quedaba definida **en razón del precio fijado por metro cuadrado** de la superficie o zona federal marítima terrestre utilizada. Por otro lado, la base del derecho por el uso, goce o aprovechamiento de las salinas formadas por el agua de mar, se fijó en relación con **las toneladas de sal vendidas** y su tarifa quedaba definida en razón **del precio fijado por cada tonelada de sal**.

Al resolver el **amparo en revisión 841/2003**, en sesión de tres de marzo de dos mil cuatro, la Primera Sala –con su anterior integración-, analizó el artículo 232-C, de la Ley Federal de Derechos, que imponía la obligación del pago de derechos por el aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación como son, entre otros, las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito de aguas marítimas, previendo el propio numeral, para efectos de determinar el monto a pagar: **a)** una relación de **zonas diferenciadas** que iban de la I a la X, integradas cada una por las entidades federativas y Municipios precisadas en el diverso 232-D de la ley invocada, y **b)** una tabla progresiva de valores en la que se indicaba respecto de cada zona, **la cuota por metro cuadrado aplicable a la superficie ocupada**, esto es, al número de metros cuadrados del bien de que se trate, dependiendo de la zona en que se ubique y de su uso o aprovechamiento (específico o general); de este modo, la cuota variaba

según **la superficie, zona y uso** que correspondiera al bien objeto de uso, goce o aprovechamiento.

Por lo que, se concluyó que dicho precepto respetaba los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, puesto que por una parte, **atendía al beneficio o aprovechamiento obtenido** por los concesionarios, **derivado del uso o goce de bienes del dominio público** y, por otra, determinaba la aplicación de **la misma cuota a todos los bienes que se encuentren en iguales condiciones**, es decir, a los que estuvieran comprendidos en la misma zona y destinados al mismo uso.²³

La Segunda Sala, al resolver, en sesión de dieciocho de agosto de dos mil cuatro, el **amparo en revisión 186/2004**, avaló la constitucionalidad del artículo 198 de la Ley Federal de Derechos que gravaba con una tasa fija de veinte pesos por persona y por día, la prestación de los servicios que llevaran a cabo los titulares de permisos y autorizaciones respecto de actividades realizadas en un área natural protegida, consistentes en buceo autónomo, libre, esquí acuático y recorridos en embarcaciones con o sin motor, esencialmente por lo siguiente: **i)** las personas que realicen ese tipo de actividades en dichas zonas y tengan como finalidad obtener un beneficio personal de lucro, están obligadas al pago del derecho, lo que revela que no existe inequidad, dado que no se exenta a persona alguna de su pago; **ii)** para determinar si se acata el principio de proporcionalidad tributaria no cobran relevancia los ingresos del sujeto obligado, ya que **el derecho está en función del aprovechamiento del bien, que en la especie es**

²³ Criterio plasmado en la Tesis 1a. XLV/2004, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Abril de 2004, página: 416, de rubro:

“DERECHOS POR EL USO, GOCE Y APROVECHAMIENTO DE LAS PLAYAS, LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE, Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR O A CUALQUIER OTRO DEPÓSITO DE AGUAS MARÍTIMAS. EL ARTÍCULO 232-C DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, QUE FIJA EL MONTO DEL PAGO SEGÚN EL USO Y SUPERFICIE DEL BIEN Y LA ZONA EN QUE SE UBIQUE, NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS.”

el **área natural protegida**, por ende, el derecho es proporcional **a la actividad recreativa o turística** y **al lucro obtenido**, sin que pueda sostenerse que se cumpliría con el principio de proporcionalidad estableciendo tarifas progresivas, pues esto no resulta necesario tomando en consideración que se grava la ganancia obtenida; **iv)** Además, el artículo dispone que los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos previstos se destinarán a la vigilancia, conservación y aprovechamiento sustentable de las áreas naturales protegidas.²⁴

La propia Segunda Sala, al resolver el **amparo en revisión 1781/2005**, en sesión de diez de octubre de dos mil siete, confirmó la constitucionalidad del artículo 289 de la Ley Federal de Derechos, vigente a partir de dos mil cinco, pues conforme a su texto, todas las personas que realizaran el hecho generador del tributo (usar el Espacio Aéreo Mexicano) debían causar el derecho establecido en él, **atendiendo a la envergadura de la aeronave**, elemento que consideró idóneo para determinar **el volumen de espacio aéreo utilizado** durante el vuelo, por tanto, el pago del derecho se medía atendiendo al **grado de utilización del bien sujeto a permisión** y de acuerdo con **su particular naturaleza**.²⁵

En la misma línea, la Segunda Sala, al resolver el **amparo en revisión 2177/2010**, en sesión de diez de noviembre de dos mil diez, sostuvo que el artículo 244-D, de la Ley Federal de Derechos que

²⁴ Tesis 2a. LVI/2004, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, página: 346, de rubro:

“DERECHOS. EL ARTÍCULO 198 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECERLOS POR EL USO, GOCE O APROVECHAMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS.”

²⁵ Jurisprudencia 2a./J. 2/2009, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Febrero de 2009, página: 456, de rubro:

“DERECHOS. EL ARTÍCULO 289 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER DIVERSAS CUOTAS EN FUNCIÓN DE LA ENVERGADURA DE LAS AERONAVES, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005).”

estableció el derecho por el uso, goce, o aprovechamiento del espectro radioeléctrico, no resultaba violatorio del principio de proporcionalidad, ya que el legislador tomó en cuenta el acto de permisión del Estado, que en la especie era la concesión; el grado de aprovechamiento del espectro radioeléctrico, **medido en unidades de utilización**, de acuerdo con su naturaleza de espacio que es bien de dominio público, siendo en el caso **los "hertzios"** (ciclos por segundo) que a su vez implican la longitud de onda medida en metros; y el beneficio aproximado obtenido por el usuario, que es **determinado por la región de cobertura**, así como por el factor de población, pues a mayor concentración de población en una región, se podrá obtener un mayor beneficio.²⁶

De los precedentes citados, se puede advertir que este Alto Tribunal ha sido constante en sostener que, para verificar si un derecho por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación respeta el principio de proporcionalidad tributaria, se debe atender, principalmente, a la relación entre la cuota establecida y el grado de aprovechamiento del bien de que se trata, medido en unidades de consumo (o utilización) de acuerdo con la particular naturaleza de dicho bien, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario, de tal forma que aquéllos sujetos que resulten más beneficiados por su uso, paguen más.

Lo anterior obedece, a que el acto generador de este tipo de derechos es la permisión del Estado de utilizar un bien de dominio público, ya sea a través de una concesión, autorización u otro de naturaleza análoga, por lo que, a diferencia de los derechos por

²⁶ Tesis: 2a. CXXXIV/2010, Novena Época, Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, página: 1473, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.”**

servicios, en los que debe existir una razonable relación entre lo que le cuesta a la Administración Pública prestar el servicio y la tarifa o cuota aplicable, en los derechos cuyo estudio nos ocupa el análisis constitucional del respeto a los principios de justicia tributaria, debe incluir variables que cuantitativa y/o cualitativamente permitan de alguna manera graduar el grado de aprovechamiento obtenido derivado del uso del bien del dominio público, atendiendo a su naturaleza y características particulares.

En efecto, recordemos que estamos en presencia de contribuciones que se causan por el **uso o aprovechamiento** que de un bien de dominio público haga el particular, por ello, la cuota del derecho debe atender a su hecho generador, que en su acepción gramatical más simple, el uso se refiere al **grado de utilización del bien**, mientras que el aprovechamiento puede entenderse como **el beneficio** que se obtenga de dicho uso.

Por tanto, retomando la línea de interpretación del Tribunal Pleno en materia de derechos por servicios -en lo que resulta aplicable-, así como los pronunciamientos que respecto de la constitucionalidad de diversos derechos por uso o aprovechamiento de un bien de dominio público han efectuado, coincidentemente, ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Primera Sala considera que la proporcionalidad de los derechos en estudio, dependerá sobre todo de que la cuota fijada se encuentre directamente relacionada con el **grado de aprovechamiento del bien de que se trate**, sin que ello signifique, en todos los casos, un cálculo preciso numérico, ya que dicho aprovechamiento deberá atender a la particular naturaleza del bien, que no necesariamente será cuantificable en una unidad de medida.

Ahora bien, para corroborar el equilibrio existente entre la cuota establecida para derecho y el grado de aprovechamiento del bien de que se trate, deberá verificarse si dicho aprovechamiento se estableció con base en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario.

La verificación de la relación que debe existir entre el aprovechamiento del bien de dominio público y la cuota a pagar, se convierte entonces en el elemento más importante a cumplir en el establecimiento de un derecho del tipo del que se estudia, y deberá realizarse mediante el establecimiento de parámetros razonables conforme a los cuales, desde un análisis cuantitativo y/o cualitativo se establezca la individualización del costo del derecho, de manera que pague más aquél que resulte más beneficiado por el uso del bien de que se trate, conforme a su propia naturaleza.

Acorde a lo anterior, podemos atender a dos criterios de razonabilidad para analizar la relación entre el establecimiento de la cuota a pagar por el derecho y el grado de aprovechamiento del bien de dominio público, consistentes en un referente adecuado y parámetros objetivos, en los términos siguientes:

1. Que el referente sea adecuado, porque guarda relación con el bien de dominio público cuyo uso o aprovechamiento genera el pago del derecho.

El referente como unidad de medida –carácter volumétrico, temporal, superficial, de valor, de peso, o de complejidad- con base en la cual, el legislador fija la cuota a pagar por el derecho, debe atender necesariamente a **la naturaleza y características especiales** del bien

de dominio público, lo que resulta razonable dado que no sería factible considerar que bienes de características diversas –espectro radioeléctrico o zonas turísticas- puedan generar a un concesionario o usuario el mismo grado de aprovechamiento, además de que como se adelantó, no en todos los casos éste es exactamente cuantificable.

De ahí que, el análisis de razonabilidad consistirá en verificar si el referente utilizado por el legislador, está relacionado con el **bien de dominio público cuyo uso ha sido concesionado**, para que, en principio, la cuota fijada para el pago del derecho se establezca en función de unidades de consumo o utilización de dicho bien y, en segundo término, conforme al beneficio obtenido por dicho consumo.

Ello es así, ya que la base para determinar el pago de la contribución debe estar relacionada con las características del hecho generador, de lo contrario contendrá elementos ajenos al derecho.²⁷

²⁷ Sirve de sustento, por analogía, la tesis 1a. LXXII/2007, de la Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Marzo de 2007, página: 269, de rubro y texto:

“VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DEL GRAVAMEN PARA QUIENES TRIBUTAN CONFORME AL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005). El artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en 2005, al establecer que las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes pagarán el impuesto al valor agregado mediante estimativa del valor de las actividades que practiquen las autoridades fiscales, en lugar de hacerlo en los términos generales que establece dicha Ley, para lo cual, se aplicará la tasa que corresponda a la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente de valor agregado que señala el citado artículo, al valor estimado de las actividades por las que estén obligados al pago de este impuesto, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque el monto a enterar no se determina atendiendo al impuesto causado y trasladado, disminuido en la medida del impuesto acreditable, sino en atención a la manifestación de riqueza o al incremento patrimonial del contribuyente determinado normativamente, como si se tratara de un impuesto directo, sin considerar que la imposición indirecta debe soportarse por el patrimonio del consumidor contribuyente de facto, aunado a que si la estimativa mencionada se determina conforme a los ingresos del contribuyente, los cuales no guardan relación alguna con el objeto del impuesto y considerando un periodo distinto al corriente, se desvincula al tributo que se calcula de las operaciones que efectivamente resulten relevantes para efectos del impuesto al valor agregado. Es decir, el referido artículo 2o.-C establece una mecánica para determinar el pago del impuesto que no guarda estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que debe aplicarse la tasa correspondiente, toda vez que el cálculo de la base tendrá que determinarse conforme a una estimativa de valor que realizarán las autoridades fiscales, de manera que el impuesto no se paga conforme a una situación económica real, sino con base en un presunto ingreso y conforme a elementos derivados de un periodo anterior.”

Por ello, si el referente no guarda relación **con el bien concesionado** –que es el objeto del derecho-, de acuerdo a su particular naturaleza, entonces se torna inadecuado pues no podría atender al aprovechamiento del mismo y, por ende, resultaría desproporcional.

Algunos de esos referentes adecuados, han sido identificados por este Alto Tribunal en los precedentes citados con antelación; por ejemplo, para las salinas formadas por el agua de mar el referente eran las toneladas de sal vendidas, para el espectro radioeléctrico lo fueron los hertzios (ciclos por segundo), respecto del espacio aéreo se atendió el volumen de espacio utilizado conforme a la envergadura de la aeronave, etcétera.

Por el contrario, si un derecho se estructura a través de un referente ajeno, como puede ser la capacidad contributiva del sujeto pasivo —que no se encuentre relacionada con el bien cuyo uso se concede—, entonces se torna desproporcional, pues el referente no guarda relación con el hecho generador del derecho, lo que conduce a romper la relación que pueda existir entre la cuota a pagar y el aprovechamiento del bien, y por tanto, resulta violatorio de los principios tributarios, y por ende, resultaría irrelevante el estudio del parámetro.

2. Que se establezcan parámetros objetivos para graduar el aprovechamiento del bien, conforme a sus unidades de consumo o utilización y al beneficio obtenido.

La individualización de la cuota a pagar por el derecho, como se dijo, debe estar en función del grado de aprovechamiento del bien de dominio público.

Para verificar si esa condición se cumple se deberá atender al parámetro establecido por el legislador, cuya objetividad estará determinada en la medida en que conduzca a reflejar la intensidad en el uso del bien, medido en **unidades de consumo o utilización**, de acuerdo con su naturaleza, así como del beneficio aproximado obtenido por dicho uso, lo que conlleve a que pague más quien más lo usa y obtenga por ello un mayor beneficio.

Es decir, el beneficio aproximado necesariamente estará relacionado con el mayor uso o utilización del bien, por lo que, las variables que se fijen dentro del parámetro deben atender a dicha relación.

Previamente también fueron identificados ejemplos de parámetros objetivos, a saber, en el espectro radioeléctrico el referente se estableció en hertzios pero el parámetro para individualizar la cuota del derecho incluyó la región de cobertura, así como el factor de población, pues a mayor concentración de población en una región, se obtenía un mayor beneficio del bien, ya que se usaba en mayor medida; otro ejemplo fue en el derecho por el uso o aprovechamiento de terrenos ganados al mar y zona federal marítimo terrestre, en el que la cuota se estableció por metro cuadrado –referente- atendiendo a la zona y a una tabla progresiva de valores de acuerdo a cada una de ellas –parámetro objetivo-.

Con base en lo anterior, es preciso considerar que el análisis de razonabilidad, esta conferido a que exista un referente adecuado que se aplique a la par de un parámetro objetivo, para que la individualización del costo del derecho se efectúe en función del grado de aprovechamiento del bien de dominio público.

Por otro lado, la elección de la forma de individualizar el costo del derecho, y cómo se aplica éste, ya sea mediante **cuota, tasa, 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.²⁸

Finalmente, en congruencia con lo anterior, el principio de equidad tributaria se cumple, por regla general, cuando la cuota –tasa, tarifa o rango- son fijas e iguales para todos los gobernados que usen o aprovechen en similar grado el mismo bien de dominio público, al traducirse en un beneficio uniforme para ellos, o variables, si el grado de utilización es diferente.

²⁸ Resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, de la Novena Época, emitida por la Primera Sala, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: YXXIV, Noviembre de 2006, página: 29, de rubro y texto:

“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 ESTRICTO 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 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”.*

En este contexto, respecto de los otros elementos a considerar en el estudio de los derechos por el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público, como lo son el acto de permisión del Estado, y que pueda valorarse la mayor o menor disponibilidad del bien de que se trata o su reparación o reconstrucción, de ser posible, si se produce un deterioro; debe aclararse que, si bien son importantes para verificar su regularidad constitucional, no son elementos que puedan por sí mismos, sustentar la proporcionalidad de la contribución y, por ende, el respeto al artículo 31, fracción IV, constitucional.

En lo que respecta al acto de permisión del Estado, se revisará si se trata de un bien de dominio público, cuyo uso o aprovechamiento pueda ser concesionado, conforme al artículo 27 constitucional, pues sólo así se justifica el pago de un derecho de esas características.

Por otro lado, por lo que hace al fin “extrafiscal” relacionado con la disponibilidad o la reparación o reconstrucción del bien de dominio público –de ser posible-, si bien debe valorarse como un objetivo directamente encaminado a la conservación del bien que se usa o aprovecha, éste no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de justicia fiscal, sino que debe considerarse en conjunto con las demás características del derecho, esto es, dicho objetivo sólo aporta elementos adicionales para el estudio de constitucionalidad de un precepto, pero no puede, *per se*, sustentarla.²⁹

²⁹ Son aplicables por analogía las tesis siguientes: Tesis: P. CIV/99, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Diciembre de 1999, página: 15, de rubro: **“CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”** Y la tesis 1a. XX/2009, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Enero de 2009, página: 551, de rubro: **“FINES EXTRAFISCALES Y DE POLÍTICA FISCAL. CUANDO PERSIGUEN UNA FINALIDAD AVALADA POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS APORTAN ELEMENTOS ADICIONALES PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO.”**

Conforme a la teoría jurisdiccional constitucional antes explicada, debe atenderse a la relación entre la cuota establecida para los derechos especial y extraordinario sobre minería y el grado de aprovechamiento de los bienes de que se trata (minerales o sustancias), a fin de demostrar las razones por las que esta Primera Sala considera que resultan fundados los argumentos de las quejas.

En los artículos impugnados podemos identificar los siguientes elementos esenciales:

	ARTÍCULO 268 LEY FEDERAL DE DERECHOS Derecho Especial Sobre Minería	ARTÍCULO 270 LEY FEDERAL DE DERECHOS Derecho Extraordinario Sobre Minería
SUJETO	Titulares de concesiones y asignaciones mineras	Titulares de concesiones y asignaciones mineras
OBJETO	El uso o aprovechamiento de los minerales o sustancias señaladas por el artículo 27 constitucional como bienes de dominio público de la Nación.	El uso o aprovechamiento de los minerales o sustancias señaladas por el artículo 27 constitucional como bienes de dominio público de la Nación.
BASE	La diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva <i>–ingresos acumulables conforme a la Ley del Impuesto Sobre la Renta a excepción de los establecidos en las fracciones IX, X y XI del artículo 18 de dicha ley–</i> las deducciones autorizadas en la misma ley, a excepción de las establecidas en las fracciones IV, VII y VIII del artículo 25 <i>–salvo las realizadas para la prospección y exploración minera–</i> y las contribuciones y aprovechamientos pagados por la misma actividad.	Los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino.
TASA	7.5% sobre la base	0.5% sobre la base

Como se advierte, el derecho especial sobre minería se determina aplicando la tasa del 7.5% a la **utilidad** obtenida por el titular de la

concesión o asignación minera por la actividad extractiva, calculada disminuyendo de los ingresos señalados, las deducciones autorizadas por el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos.

Por otro lado, el derecho extraordinario sobre minería se calcula aplicando la tasa del 0.5% a la **totalidad de los ingresos** del concesionario o asignatario, obtenidos por la enajenación del oro, plata y platino.

Los derechos impugnados se establecieron partiendo del acto de permisión del Estado para la explotación del bien del dominio público, en el caso, minerales y sustancias reseñadas en el cuarto párrafo del artículo 27 constitucional, a saber, **la concesión minera** –y como especie la **asignación minera**-, permitida a su vez por el sexto párrafo del mismo precepto de nuestra Carta Magna, como se ha explicado previamente en este considerando.

Ahora bien, para constatar si la cuota fijada para los derechos en estudio atiende al grado de aprovechamiento de los bienes concesionados, como se explicó previamente, el primer criterio de razonabilidad a verificar es si el referente establecido por el legislador para calcular el pago del derecho, guarda relación con el bien del dominio público concesionado.

Así tenemos que, en el caso del **derecho especial sobre minería**, el referente elegido es la “utilidad” obtenida por el concesionario por la actividad extractiva, pues el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos establece que la tasa para calcular dicha contribución se aplicará a la diferencia positiva determinada al disminuir de los ingresos obtenidos por la actividad minera extractiva las deducciones que el propio precepto autoriza consistentes, presumiblemente, en aquéllas que sirvieron para

la generación de dichos ingresos, es decir, erogaciones que están relacionadas con dicha actividad y fueron estrictamente indispensables para obtener la ganancia de que se trata –esto es así, porque el precepto en estudio remite a las normas relativas del Impuesto Sobre la Renta-. En tanto que, tratándose del **derecho extraordinario sobre minería**, lo son los ingresos obtenidos por la enajenación de oro, plata y platino, sin deducción alguna.

En ese sentido, esta Primera Sala advierte que ninguno de los dos **referentes** mencionados guarda relación con el bien del dominio público objeto del impuesto, de tal forma que pueda graduarse su aprovechamiento en función de **unidades de consumo o utilización** e incluso del beneficio obtenido.

Lo anterior es así, pues si consideramos que el bien de dominio público sobre el que se establecen los citados derechos, son los minerales o sustancias cuya explotación está permitida al gobernado con motivo de una concesión –o asignación minera-, en el caso, la utilidad neta obtenida por la actividad extractiva o los ingresos derivados de ella, no establecen un referente útil para verificar en qué medida se explotan dichos minerales o sustancias, pues con éstos no es posible identificar la intensidad de uso de dichos bienes por el particular, **base principal sobre la cual se debe fijar la cuota del derecho**, ya que para considerar que ésta es acorde al principio de proporcionalidad tributaria, en principio, debe fijarse en función de unidades de consumo o utilización de dicho bien, de acuerdo con su naturaleza y, en segundo término, conforme al beneficio obtenido por dicho consumo.

En efecto, como se adelantó en líneas precedentes, en el control constitucional de las contribuciones, es indispensable constatar que su establecimiento esté relacionado con el hecho generador, por lo que, en

el caso de los derechos por uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, si el referente que se establece por el legislador para gravarlo no guarda relación con el bien objeto de la concesión u autorización, de acuerdo a su particular naturaleza, entonces se torna inadecuado pues al no poder graduar el aprovechamiento del mismo resulta desproporcional.

Derivado de ello, sería irrelevante el estudio de los demás parámetros que se establezcan para graduar el aprovechamiento del bien, toda vez que si el referente es inadecuado para fijar aquél en unidades de consumo o utilización, tampoco es posible identificar el beneficio que genera dicho uso, pues estos dos elementos se encuentran íntimamente relacionados, es decir, el beneficio debe medirse conforme a la intensidad de uso o utilización que se le dé al bien de que se trata, de manera que pague más, el que más lo use.

Por tanto, resulta **fundado** lo vertido en los conceptos de violación **primero** y **sexto** de la demanda de amparo, en la parte en que tildan de inconstitucionales a los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos por transgredir el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que los mismos no atienden al grado de aprovechamiento del bien de dominio público de la Nación que les da origen, conforme a sus unidades de uso o utilización y al beneficio recibido por dicho uso, al no existir un referente adecuado que relacione estos dos elementos.

No es obstáculo para sostener lo anterior lo sostenido en el **segundo agravio** de la revisión adhesiva hecha valer por el Presidente de la República, en el que sostiene que los preceptos impugnados no violan el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que sus argumentos resultan **infundados**.

Ello es así porque no le asiste la razón a la señalada autoridad responsable cuando alega que los derechos controvertidos miden **el beneficio aproximado** obtenido por la extracción minera, pues si un particular hace uso o explota un bien exclusivo del Estado recibe **utilidades** por dicho uso, por lo que, establecer el derecho en función de las mismas no es inconstitucional; pues si bien es cierto que el uso o explotación de los minerales o sustancias concesionados está encaminado a obtener precisamente un beneficio económico con su enajenación reflejado, desde luego, en ingresos y finalmente en utilidades de las empresas mineras, la inconstitucionalidad de los derechos en cuestión no deviene de que se hayan fijado esos elementos para graduar el beneficio que éstas obtengan, sino porque **no existe un referente adecuado** que relacione el beneficio obtenido con la intensidad de la explotación de los referidos bienes.

Ello es así, pues como se explicó, el segundo criterio de razonabilidad para analizar la adecuada relación entre la cuota a pagar por el derecho y el grado de aprovechamiento de un bien de dominio público, consiste en que se establezcan parámetros objetivos para medir dicho aprovechamiento en función de las **unidades de consumo o utilización del bien** y, que a partir de dicho uso, pueda también calcularse –cuantitativa o cualitativamente- **el beneficio obtenido**, por lo que, para que la contribución sea proporcional debe atender a ambos elementos no sólo a uno, pues no puede considerarse que es susceptible de gravarse sólo “el beneficio”, sin tomar en cuenta **si deriva o no del consumo o utilización del bien**, toda vez que ello implicaría una suposición, como en el caso, que a mayor ingreso o a mayor utilidad de las concesionarias mineras, es mayor el uso o explotación del bien, lo que no resulta adecuado, al no tenerse un referente que relacione esta fórmula uso-beneficio y permita corroborar que lo anterior es así.

De ahí que, es **infundado** lo alegado por la autoridad recurrente en el sentido de que ambos artículos comparten el mismo fin, consistente en **obtener la aproximación más cercana al grado de beneficio obtenido**, mismo que se revela cuando éstos se enajenan o venden, obteniéndose así la ganancia económica buscada; sin embargo se reitera, en el caso de los derechos impugnados, **no existe un referente adecuado**, para lograr dicha aproximación en función de las unidades de uso o utilización del bien de dominio público concesionado.

Además con dichas afirmaciones la recurrente pasa por alto hechos notorios que corroboran la consideración de este Alto Tribunal, en el sentido de que la falta de un referente relacionado con el bien de dominio público concesionado, impide identificar el beneficio que deriva de su uso o explotación; como lo son, el hecho de que la “utilidad” sobre la cual se aplica la tasa del 7.5% para calcular el derecho especial sobre minería, no necesariamente se identifica con el uso o explotación del mineral o sustancias de que se traten, pues también depende de otros factores como la eficacia operativa de la empresa, incluyendo estrategias de venta, ubicación, e incluso las deducciones que se permitan a la misma –lo que sería materia de un análisis diverso en relación con el principio de proporcionalidad-; de igual forma, los ingresos sobre los que se aplicará la tasa del 0.5% del derecho extraordinario sobre minería también pueden variar por distintos factores, dependiendo de la época de venta de los minerales o sustancias explotadas, del movimiento de los mercados internacionales, entre otros, pues como la propia autoridad lo reconoce, los precios de los referidos bienes son variables.

Incluso, de la exposición de motivos³⁰ de los artículos controvertidos se desprende que, en el establecimiento de los derechos

³⁰ Dictamen/Origen, Cámara De diputados, Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos y se Expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de 17 de octubre de 2013, que a la letra cita:

*“Señala la Iniciativa que México es uno de los principales productores de minerales metálicos y de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Bienes Nacionales señalan, los minerales y sustancias del subsuelo son considerados bienes del dominio público de la Nación, por lo que su exploración y explotación únicamente puede llevarse a cabo por quienes cuenten con un título de asignación o una concesión minera, lo cual les permite llevar a cabo trabajos de exploración y explotación mineros sobre una superficie determinada, independiente de si éstos se realizan o no, con lo que **las empresas mineras se han visto beneficiadas por el incremento de los precios de los minerales en los mercados internacionales, lo que se traduce en mayores ganancias económicas para dichas empresas y de las cuales el Estado no ha participado.***

*Es por ello que, al ser los minerales y sustancias del subsuelo bienes no renovables de la naturaleza, se considera prioritario para el Estado Mexicano la optimización de dichos recursos minerales. En tal virtud, se precisa que es menester que se establezca a cargo de quienes se benefician de estos recursos naturales, **un derecho que represente una justa retribución a favor del Estado Mexicano y de las propias comunidades en donde se realizan actividades mineras,** mediante el establecimiento de un porcentaje razonable acorde a la **utilidad neta obtenida.***

(...)

*Derivado de lo anterior, el proponente **considera que la utilidad neta obtenida por la enajenación de los minerales constituye un adecuado parámetro de proporcionalidad,** dado que se está permitiendo la extracción de bienes que son propiedad exclusiva de la Nación cuya disponibilidad es escasa y **el grado de aprovechamiento de los minerales por parte de los contribuyentes es total, cuyo beneficio se refleja directamente en los ingresos obtenidos por la enajenación de los productos que fueron extraídos,** por lo que se justifica la incorporación de nuevas contraprestaciones al régimen vigente, consistente en la adición de un artículo 268 a la Ley Federal de Derechos mediante el cual se implemente el derecho especial sobre minería a los titulares de las concesiones y asignaciones mineras por la producción de minerales y sustancias sujetos a la Ley Minera, aplicando una tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta.*

En ese sentido, la Iniciativa en comento señala para efectos del cálculo del derecho, cuales ingresos no se considerarán como acumulables, con lo cual se pretende fijar una base real y conveniente para el cálculo del pago de derechos por parte de las empresas mineras, al establecerse sobre la utilidad neta derivada exclusivamente de dicha actividad.

En el mismo tenor de ideas, el proponente plantea la posibilidad de disminuir las deducciones autorizadas conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, con excepción de: (i) las inversiones; (ii) los intereses devengados a cargo en el ejercicio, sin ajuste alguno, e intereses moratorios, y (iii) el ajuste anual por inflación que resulte deducible en los términos del mencionado ordenamiento.

*Al respecto, señala la Iniciativa que mediante la implementación del derecho descrito **se obtiene una base gravable que refleja en mayor medida el grado de aprovechamiento de los minerales y sustancias que los concesionarios y asignatarios mineros obtienen por la exploración y explotación de los mismos,** acorde a lo principios de proporcionalidad y equidad tributaria, descartando la posibilidad de que los concesionarios o asignatarios mineros pudieran salir perjudicados ante la eventual variación de los precios en los mercados internacionales de los minerales y sustancias sujetas a la Ley Minera, principalmente de los metálicos.*

Asimismo, se destaca que el derecho solamente se deberá de cubrir cuando se genere valor por encima de los costos operativos, lo que evita distorsiones a las decisiones de inversión y con lo cual se plantea un tratamiento más favorable que el adoptado en otros países donde simplemente se gravan los ingresos brutos.

(...)

en estudio, el legislador no tomó en cuenta el aprovechamiento del bien medido en unidades de consumo o utilización de acuerdo a su naturaleza.

Esto, pues se advierte que la finalidad del establecimiento de los derechos en estudio fue, claramente, obtener **una participación de las ganancias** de las concesionarias y asignatarias mineras, al considerar que éstas se han visto beneficiadas por el aumento en el precio de los minerales en mercados internacionales, por lo que, se soslayó graduar el aprovechamiento de dichos minerales en función de unidades de consumo o utilización.

Es decir, el legislador valoró únicamente el aprovechamiento del bien de dominio público concesionado a partir de un criterio de razonabilidad consistente en el **beneficio aproximado**; sin embargo, como se ha explicado, no es válido afirmar que con ello se atiende al principio de proporcionalidad, toda vez que, se deja de verificar mediante el referente adecuado, la intensidad de uso o utilización del bien concesionado y, con ello, al objeto del derecho.

En corolario de lo anterior, al resultar fundado el concepto de violación de las quejas en el sentido de que los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, e infundadas las alegaciones de la autoridad responsable que sostienen lo contrario, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado.

*Aunado a lo mencionado, se propone el cobro del derecho extraordinario sobre minería a los titulares de concesiones y asignaciones mineras, estableciendo una tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino, en tanto que se trata de minerales de una considerable extracción y que cuyos procesos afectan de igual manera el entorno en donde se encuentran. Para estos efectos, se plantea considerar los ingresos totales del concesionario o asignatario minero por la enajenación o venta de dichos metales, con independencia de los pagos de otros derechos sobre minería que, en su caso, procedan de acuerdo a la Ley Federal de Derechos.
(...).”*

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a *********, en contra de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos vigente para dos mil catorce.

SEGUNDO. Es infundada la revisión adhesiva, promovida por la autoridad responsable Presidente de la República.

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 3, fracción II y 18, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.