

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016

QUEJOSA: ***.**

**RECURRENTE: PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA Y OTRAS
(AUTORIDADES RESPONSABLES)**

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 31/2016, promovido por el Presidente de la República; la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el veintiuno 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 aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan 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 Especial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, del tres de octubre de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, por lo que hace a su ARTÍCULO QUINTO, que reforma y adiciona la Ley Federal de Derechos, en específico los artículos 268 y 270.

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

- a) La promulgación del Decreto Legislativo 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 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21 y 24 de la Convención Americana de

Derechos Humanos “Pacto de San José”, relato los antecedentes del caso y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del amparo.

Mediante auto de veintitrés de abril de dos mil quince, el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió y registró la demanda bajo el número *****; asimismo, solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados y señaló fecha para la audiencia constitucional.

Seguidos los trámites procesales correspondientes, el Juzgado del conocimiento dictó sentencia el dieciséis de junio de dos mil quince, en la que resolvió **conceder** el amparo a la parte quejosa.

TERCERO. Interposición y trámite del recurso de revisión.

Inconformes con la resolución anterior, el Delegado del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Subdirectora de Amparos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Delegado de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, mediante oficio recibidos en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y la Oficialía de Partes del juzgado del conocimiento, el dieciocho, veintiuno y veintidós de septiembre de dos mil quince, respectivamente, interpusieron recursos de revisión.

De los referidos recursos correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya Presidenta, los admitió el seis de octubre de dos mil quince, registrándolos con el número *****; asimismo, se ordenó dar vista al

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, quien se abstuvo de formular pedimento.¹

Seguidos los trámites de ley, en resolución de veintitrés de noviembre de dos mil quince, el Tribunal del conocimiento estudió las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades recurrentes y se declaró legalmente incompetente para conocer de la cuestión de constitucionalidad planteada en los recursos de revisión, por lo que, remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.²

CUARTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de diecinueve de enero 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, con la designación del Ministro Eduardo Medina Mora I., en términos de la diversa sesión privada del Tribunal Pleno de siete de diciembre de dos mil quince, 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

¹ Toca del amparo en revisión ***** . Folios 57 y 58.

² *Ibidem*. Folios 66 a 99.

en tanto este Máximo Tribunal emita criterio acerca del problema central abordado.

Asimismo, por auto de cuatro de abril 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 veintitrés 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

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

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.

CUARTO. 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 quejosa planteó, medularmente, lo siguiente:

1.1. En su **primer concepto de violación** argumentó que los artículos 268 y 270 transgreden los derechos fundamentales de seguridad y legalidad jurídica, consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, en relación con lo dispuesto en el diverso 73, fracción XXIX, inciso 5), apartado a), de la Carta Magna.

- Indicó que, tratándose de actos legislativos, las garantías de fundamentación y motivación se cumplen si el órgano legislativo está legitimado constitucionalmente para emitir la norma y, la motivación se cumple, si existen relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas por el ordenamiento de que se trate.
- Señaló que ello es así porque las autoridades responsables crearon una ley que prevé un derecho especial y un derecho extraordinario, ambos sobre minería, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5), apartado a), de la Carta Magna, en materia de contribuciones especiales las facultades del legislador federal están acotadas a las fuentes de riqueza derivadas de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.
- En estos términos, expuso que, al establecer nuestra Constitución Federal facultades de establecer contribuciones especiales en ciertas materias como las señaladas, ello incuestionablemente constituye una limitante para la autoridad legislativa al momento de establecer contribuciones especiales como lo es el impuesto especial sobre producción y servicios.

- Alegó que, no obstante la limitante referida, el Congreso de la Unión estableció un impuesto especial sobre minería y un impuesto extraordinario por la enajenación de oro, plata y platino, siendo que dicho órgano carece de facultades para tal efecto y, por ende, el acto reclamado en el caso carece de la debida fundamentación y motivación.
- Adujo que si bien es cierto que el legislador federal tiene amplias facultades para establecer contribuciones que cubran el presupuesto, no menos es cierto que el establecimiento de contribuciones sólo pueden recaer sobre las actividades que, limitativamente y expresamente, se señalan en el numeral 5°, de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, lo que significa que el legislador federal no tiene facultades para establecer derechos sobre minería a través de una contribución especial.

1.2. En su segundo concepto de violación, argumentó que los preceptos reclamados violentan la garantía de proporcionalidad tributaria, pues determinan y establecen el pago de un derecho a cargo de los concesionarios mineros aplicando un tasa de 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación de la actividad extractiva, las deducciones permitidas, con excepción de, entre otras, y que constituye la razón de ser de su objeto social; y un derecho extraordinario aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos brutos obtenidos por la enajenación de oro, plata y platino.

- A su juicio, para que las contribuciones de mérito respeten el derecho fundamental de proporcionalidad tributaria, se debe partir 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 a la naturaleza del bien, así como el beneficio aproximado obtenido por el usuario y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción en caso de deterioro.

- Así las cosas, estimó que los artículos reclamados son inconstitucionales, pues los derechos que en ellos se establecen se determinan sobre una base que no refleja el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, ya que en vez de determinarse a partir de una base objetiva como lo serían las unidades de consumo o de utilización, de acuerdo con la naturaleza del bien, el referido derecho se determina a partir de la utilidad del concesionario o asignatario, lo cual no tiene relación alguna el grado de explotación de los bienes concesionados, pues los ingresos que obtiene la quejosa no constituyen un mismo parámetro en relación con la explotación de las concesión.
- Refiere que, en atención a lo expuesto en la tesis jurisprudencial *“DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.”*, en materia de derechos por el uso o explotación de un bien del dominio público, el derecho de fundamental de proporcionalidad no puede medirse tomando en cuenta la capacidad contributiva del obligado, pues las actividades de explotación no reflejan disponibilidad económica y, por ende, resulta inconstitucional que sobre esa supuesta disponibilidad económica, en este caso, la utilidad, se obligue al pago al concesionario.

DERECHO ESPECIAL

- Alegó que si tomamos en consideración que la tasa del 7.5% establecida con motivo del Derecho Especial sobre Minería es aplicable a la utilidad que obtenga el concesionario minero, resultado de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en el artículo en estudio, es evidente que no se está respetando el derecho fundamental de proporcionalidad tributaria, pues no existe una relación adecuada para aplicar dicha tasa y pagar el derecho en cuestión, en razón de la utilidad obtenida por el concesionario minero y no por el uso o explotación del bien público de la nación.
- Así las cosas, la tasa aplicable para el pago del derecho combatido no se aplica tomando en consideración el uso o explotación del bien público de la nación, sino que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos para el ejercicio fiscal dos mil catorce, la base a la cual se le aplicará la tasa de referencia, la constituye la utilidad –con restricciones en cuanto a deducciones– obtenida por la parte quejosa con motivo de los ingresos por la enajenación de la actividad extractiva con las deducciones permitidas en dicho precepto.

DERECHO EXTRAORDINARIO

- Afirmó que en el caso del derecho extraordinario, que se determina sobre los ingresos brutos, sin deducción alguna, de la venta de oro, plata o platino, es desproporcional al no gravar en función del uso o explotación del bien concesionado, pero además, por no permitir deducción alguna.
- Planteó que los ingresos brutos no pueden ser un parámetro real y proporcional que represente el uso o explotación del bien

concesionario, pues el hecho de que un contribuyente tenga mayores o menores ingresos producto de la enajenación de oro, plata y platino no puede tomarse como base para la aplicación de las tasas del 0.5%.

- Del mismo modo, un parámetro justo para medir el grado de explotación del bien por el cual se deba de pagar el derecho, son los gastos de explotación a fin de que pudieran ser extraídos oro, plata y platino, debido a que dichos gastos son los que permiten al concesionario, después de diversos procesos y de implementar la metodología para la explotación, extraer dichos minerales para posteriormente comercializar con los mismos.
- Así, el gravar los gastos que efectúa un concesionario para poder extraer los metales preciosos que grava el artículo 270 a través de la imposición de un derecho extraordinario representa un justo parámetro para gravar el grado de explotación de un bien, el cual se traduce en todas las erogaciones que se efectúen directamente al bien concesionado.

1.3. En su **tercer concepto de violación**, explicó que, suponiendo sin conceder, que se pueda gravar el grado de explotación de un bien, a partir del ingreso o utilidad, entonces debe permitirse deducir todas aquellas erogaciones necesarias para la actividad empresarial, es decir, se deben reconocer todas las deducciones estructurales.

- Sostuvo que, en la especie, los artículos impugnados no establecen, de conformidad con el derecho fundamental de proporcionalidad tributaria, la posibilidad de efectuar las deducciones estructurales de los contribuyentes, pues en el caso

del artículo 268 se establece que el derecho se determina restando de los ingresos las deducciones autorizadas por la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a excepción de las establecidas en las fracciones IV, VII y VIII del artículo 25 de dicha ley, es decir, inversiones, intereses y el ajuste anual por inflación; y por su parte el artículo 270 no establece la posibilidad de efectuar deducción alguna.

- En efecto, sólo se permite la deducción de las inversiones que efectúe el concesionario para la prospección y exploración; dichas etapas no son las únicas que el concesionario requiere de efectuar inversiones, pues el proceso de explotación se conforma, en términos generales, de las siguientes etapas: i) prospección, ii) exploración, iii) desarrollo del proyecto, iv) operación de la mina que incluye la extracción de los minerales, v) trasportación de los minerales, vi) análisis de los minerales para su comercialización y vii) cierre de la mina; sin embargo, el legislador únicamente permite la deducción de las inversiones en las dos primeras etapas, lo cual violenta el derecho fundamental de proporcionalidad.
- Sostuvo que gravar los ingresos brutos que obtiene el concesionario minero, en términos del artículo 270 reclamado resulta desproporcional, pues el legislador deja a un lado las deducciones o incluso las pérdidas que el concesionario pueden tener y, no obstante ello, aún tener que pagar la contribución que nos ocupa.
- En su **cuarto concepto de violación**, señaló que se violan en su perjuicio los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues si bien es cierto que en la discusión llevada a cabo en la Cámara de

Diputados en el caso del derecho especial –artículo 268– se incluyeron como deducciones únicamente las inversiones realizadas con motivo de la prospección y exploración minera, y la posibilidad de acreditar los pagos definitivos del derecho sobre minería a que se refiere el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos; tal modificación a la iniciativa no puede considerarse suficiente para cumplir con la obligación que impone nuestra Ley Suprema al legislador para motivar de forma reforzada cuando pueda existir una posible violación a los derechos fundamentales o la necesidad de la imposición del derecho especial.

- A su juicio, el hecho de que la exposición de motivos señale que la base es “real y conveniente” no se traduce en una motivación reforzada, pues existen elementos que acreditan que el derecho especial (artículo 268) violenta derechos fundamentales, además de que no señala el significado y alcance de los conceptos “real y conveniente”.
- En ese sentido, argumentó que al no justificar de forma expresa, objetiva y razonable los motivos por los cuales no se permite la deducción de todos los gastos estructurales para la determinación de los derechos especial y extraordinario, se violentó el derecho fundamental de legalidad. Añade que la motivación de las ley por parte del legislador debe ser presentado y acogido por nuestros tribunales como un antídoto formal ante la arbitrariedad.
- Refirió que, la violación reclamada resulta más evidente en el establecimiento, discusión y aprobación del derecho extraordinario contemplado en el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos, pues el mismo se determina sobre una base bruta sin que se

permita deducción alguna, situación que no fue justificada durante todo el proceso legislativo.

- En su **quinto concepto de violación**, arguyó que los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos transgreden las garantías de igualdad y equidad tributaria, pues del proceso legislativo que dio origen a la reforma a la Ley Federal de Derechos para el ejercicio dos mil catorce y que adicionó los artículos impugnados, no se advierten razones por las cuales no se estableció derecho especial o extraordinario alguno a otros concesionarios para la explotación de otros bienes del dominio público de la nación.
- Estimó que, en virtud de que los concesionarios tienen las mismas obligaciones, independientemente del bien explotado, como las son el ejercitar personalmente el derecho de la concesión, no transferir, enajenar, o gravar los derechos derivados de la concesión, etcétera, confirma que, para efectos de la obligación en el pago de los derechos por la explotación del bien del dominio público, los concesionarios están en un plano de igualdad.
- En esa inteligencia, señaló que no existe razón justificada para no gravar con derechos especiales, por ejemplo, la concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, la concesión de televisión y audio restringido, la concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas.
- En su **sexto concepto de violación**, estimó que se viola el derecho fundamental de propiedad, establecido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en relación con los diversos 14, 16 y 133 Constitucionales.

- Lo anterior, pues los derechos establecidos en los artículos 268 y 270 impugnados afectan desmesuradamente su patrimonio, ya que se determinan bajo la misma mecánica que grava el impuesto sobre la renta, así como que no permite las deducciones estructurales que resultan necesarias para la quejosa para obtener los ingresos que gravan los derechos que se impugnan.
- Estima que ya ha demostrado que los derechos establecidos en los numerales combatidos violentan, entre otros, el principio de proporcionalidad, al no permitir la deducción de los gastos estructurales y, por ende, es claro que los derechos mineros combatidos transgreden el derecho de propiedad privada de la quejosa, pues contravienen el orden constitucional por no atender los principios que deben regir en materia tributaria. Agregó que las facultades del Estado fueron extralimitadas, pues los artículos impugnados establecen la obligación del pago de derechos especiales y extraordinarios sin permitir la deducción de los gastos estructurales necesarios para la quejosa, lo que afecta ilegítimamente su patrimonio.
- En su **séptimo concepto de violación**, expuso que el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos transgrede los principios de igualdad y equidad tributaria, pues establece un derecho extraordinario aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos brutos derivados de la enajenación de oro, plata platino; sin embargo, no se establece en el proceso legislativo que dio vida al artículo impugnado las razones que justifiquen que únicamente se graven dichos metales y no otros metales preciosos.

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

- Para completar su argumento, solicitó se tuviera por transcrito su quinto concepto de violación.

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

- 2.1. En el **considerando octavo**, estimó **fundado** el segundo concepto de violación en el que la quejosa arguyó que los artículos 268 y 270 impugnados transgreden el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, habida cuenta que los derechos establecidos en los artículos impugnados no se determinan en relación con el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, sino conforme a los porcentajes que cada uno de ellos establece, lo que no refleja el aprovechamiento concesionado.
- Refiere que, de acuerdo con la jurisprudencia de rubro: *“DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.”*, para analizar la proporcionalidad de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes, se deben considerar los factores de permisión del Estado; el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público; el beneficio aproximado obtenido por el usuario y la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción si es que se produce un deterioro.
 - Explicó que del artículo 268 reclamado se desprende que 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 ese artículo, lo que se traduce en gravar el rendimiento (ingresos menos deducciones) que se genere por la enajenación de la actividad extractiva de que se trate. De igual forma, del artículo 270 combatido se desprende que 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, lo que se traduce en gravar los ingresos brutos que se generen por la enajenación de esos materiales.

- Así, consideró que los elementos que se toman en cuenta para el cobro de derechos de los que se ha dado cuenta, son por una parte, el rendimiento, y por otra, los ingresos brutos aspecto que se corrobora con la lectura de la exposición de motivos de la Ley Federal de Derechos.
- El Juez Federal, a fin de analizar si los derechos contenidos en los artículos 268 y 270 controvertidos, cumplen con el principio de proporcionalidad tributaria, valoró los siguientes elementos:
 - **Acto de permisión del Estado.** El legislador, para imponer dichos derechos sí partió del acto de permisión del Estado, pues en ambos numerales se establece con toda claridad que los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán anualmente el derecho especial sobre minería y, por otra parte, el derecho extraordinario sobre minería respecto de los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino.

- **Grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien.** El legislador, para imponer tales derechos no atendió al grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, puesto que no consideró dicho aprovechamiento medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, ello puesto que se precisó que le será aplicada a los titulares de concesiones y asignaciones mineras la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en los artículos y una tasa del 0.5% a sus ingresos totales derivados de la enajenación de oro, plata y platino.
- **El beneficio aproximado obtenido por el usuario.** La base para calcular los derechos de mérito son, de conformidad con el artículo 268 impugnado, la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en dicho artículo y, de conformidad con el diverso 270 de la Ley Federal de Derechos, los ingresos derivados de la enajenación del oro, plata y platino, es decir, el legislador consideró referenciar el beneficio de los usuarios a su utilidad obtenida y a sus ingresos brutos, lo cual se corrobora con la lectura que se dé a la exposición de motivos.
- **La valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción, si se produce un deterioro.** De la exposición de motivos no se desprende que la imposición de los derechos en cuestión se hayan establecido

atendiendo al parámetro de mayor o menor disponibilidad no reparación o reconstrucción ante un deterioro.

- En este orden de ideas, consideró que los artículos 268 y 270 que se reclaman contravienen el principio de proporcionalidad tributaria, pues el legislador, al haber fijado el referido parámetro en los términos expresados en la normas, al precisar que les será aplicada a los titulares de concesiones y asignaciones mineras la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en ese artículo (utilidad neta) y una tasa del 0.5%, a sus ingresos totales derivados de la enajenación de oro, plata y platino; tomó en cuenta la capacidad económica del contribuyente al gravar sus ingresos y no al uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, el cual debe ser medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo a la naturaleza del bien, además de que para determinar el beneficio obtenido por el usuario, lo vinculó con las ganancias de las empresas mineras, o bien de sus ingresos, lo que se traduce a que se atendió a su capacidad contributiva para medir dicho beneficio.
- En efecto, la capacidad económica del contribuyente no refleja el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación, sino únicamente la capacidad contributiva del gobernado, el cual se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero de ninguna manera puede aplicarse a la imposición de derechos, ya que su naturaleza es distinta y el parámetro de medición seleccionado debe distinguir el grado de utilidad de ese bien por parte de los particulares, medido en unidades de consumo o utilización de acuerdo a la naturaleza del bien.

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

- Advirtió que, de una interpretación teleológica de los preceptos legales combatidos, se desprende que los mismos tienen como fin que el Estado participe de las ganancias de esas empresas, participación que se le entregará respecto de las utilidades e ingresos obtenidos por la enajenación de los minerales que obtengan en virtud del uso y aprovechamiento de los bienes concesionados. Ahora bien, como punto de partida debe esclarecerse que, con independencia de la denominación que el legislador le dé a un ingreso público, hay que atender a su naturaleza.
- Lo anterior, es importante, puesto que, de conformidad con el artículo 1 de la Ley Federal de Derechos, los derechos se causan 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, tomando en consideración para su establecimiento, la medición de dicho uso o aprovechamiento, por lo que si la base sobre la que se pagarán dichos derechos serán las utilidades netas y los ingresos brutos, entonces la contraprestación pagada se traduce a una participación que recibe el Estado por las utilidades netas, o bien, los ingresos que obtengan las empresas mineras, por lo que dicha contraprestación no puede ubicarse en ese rubro, es decir, como un derecho por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

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

3.1. En el escrito de revisión, interpuesto por el **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, se expresaron, esencialmente, los siguientes argumentos:

- En su **primer agravio**, plantea que el análisis realizado por el A Quo es erróneo, toda vez que la medida establecida por el legislador, es decir, los Derechos Especial y Extraordinario sobre Minería no miden la capacidad contributiva del contribuyente sino el beneficio obtenido por éste, puesto que lo que se grava con dichos impuestos es el ingreso que obtuvo el contribuyente por la enajenación de diversos minerales, así como de oro, plata y platino, dicho en otras palabras, los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, establecen que el sujeto pasivo de la obligación tributaria pagará las tasas del 7.5% y 0.5%, respectivamente, por el ingreso obtenido derivado de la explotación de un bien exclusivo de la nación menos las deducciones autorizadas, es por ello que lo que se grava a través de dichas tasas es el beneficio aproximado obtenido por la minera a través de la extracción y no la capacidad contributiva del contribuyente.
- Estima que el A Quo pierde vista que los derechos son ingresos que percibe el Estado consistentes en sumas de dinero que deben pagar las personas que se benefician, por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, como es el caso de la minería.
- Indica que del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, los particulares reciben un determinado beneficio, ya que lógico es pensar que si el particular hace uso, aprovecha o explota un bien exclusivo del Estado, es claro que recibe las utilidades que

genera dicho uso, lo que se traduce en un beneficio para el concesionario asignatario. Así, resulta ilegal lo señalado por el Juez Federal al declarar que se viola el principio de proporcionalidad al gravarse conforme a la capacidad contributiva como un impuesto y no como un derecho, esto es, conforme al beneficio utilizado del bien de dominio público, como lo establece la norma.

- Al respecto, señala que debe tomarse en cuenta lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 27/2010, de rubro y texto: “*DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD*”, en el sentido de que el principio de proporcionalidad, tratándose de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público se aprecia tomando en cuenta el 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, elementos que se atienden en la norma reclamada.
- Considera incuestionable que los artículos 268 y 270 reclamados, al establecer el pago del derecho especial en función de las utilidades obtenidas por el uso o explotación, no violenta el principio de proporcionalidad, ya que con dicha medida es como se puede apreciar el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como el beneficio aproximado obtenido por el usuario. Por ende, resulta evidente que los derechos establecidos en los numerales impugnados se determinan en función del grado

de aprovechamiento del bien de dominio público y del beneficio aproximado obtenido por los titulares de las concesiones y asignaciones mineras.

- Expone que el artículo 270 de la Ley impugnada consiste en un pago adicional al derecho establecido en el artículo 268 del mismo ordenamiento por la extracción de minerales de una gran riqueza, 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 se obtiene, respecto de esos bienes, que además son recursos naturales limitados cuya disponibilidad es escasa.
- Así, alega que los artículos combatidos comparten el mismo fin, consistente en obtener la aproximación más cercana al grado de beneficio obtenido por los concesionarios y asignatarios mineros, en relación a la explotación de los minerales que son propiedad de la nación.
- Indica que debe existir una justa retribución a favor del Estado Mexicano y de las comunidades donde se realizan actividades mineras, 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 de la Nación, cuya disponibilidad es escasa, no renovable y que además dicha actividad impacta en gran medida al medio ambiente, y toda vez que el grado de aprovechamiento de la riqueza mineral extraída por parte de los contribuyentes es total, reflejando un beneficio directo en los ingresos obtenidos por su enajenación.

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

- Advierte que antes de la reforma, el único derecho existente relacionado con la extracción de la riqueza minera del país se cuantificaba en relación al número de hectáreas que se tenían concesionadas, por el número de años que se tenía con dicha concesión. Tal método recaudatorio no reflejaba en ningún sentido el grado de aprovechamiento obtenido por la explotación de bienes del dominio público, toda vez que para el cobro específico del derecho sobre minería no se consideraba como un parámetro las “unidades de consumo o utilización”, lo que resulta en una imposibilidad para determinar el tipo de minerales extraídos, la cantidad dichos metales, el beneficio obtenido por la explotación, los daños causados al medio ambiente y la afectación causada a las comunidades cercanas a la explotación minera, toda vez que el número de hectáreas concesionadas y el tiempo que se tenga la concesión de mérito, no es un parámetro válido y justificable que implique que el Estado estaba recibiendo una justa retribución por el aprovechamiento a través de la extracción realizada por terceros de los recursos minerales de país.
- Luego, estima que el parámetro de cuantificación establecido en los artículos impugnados, no resulta inconstitucional, toda vez que al considerarse la obtención de ingresos menos las deducciones permitidas derivadas de la enajenación o venta de dicha actividad extractiva, como un elemento para determinar la base del pago de los derechos especial y extraordinario, atiende perfecta y constitucionalmente el beneficio obtenido por los concesionarios mineros.
- Precisa que el hecho de determinar la base del pago del derecho en atención a los ingresos derivados de la actividad extractiva no es un elemento extraño para determinar el pago de un derecho, ya

que a través de dicha medida se revela en forma objetiva el beneficio realmente obtenido por los concesionarios, toda vez que, al considerarse los ingresos obtenidos de la actividad extractiva ya no se toman en cuenta factores ficticios como el número de hectáreas concesionadas, la antigüedad de la concesión, los variables y variantes precios del mercado; sino que se considera el beneficio real resultado de la actividad extractiva minera, ya que al momento que el concesionario adquiere ingresos es como manifiesta el beneficio realmente obtenido y con ello es posible determinar la justa retribución que ha de percibir el estado por la explotación de sus recursos minerales.

- En consecuencia, indica que los artículos 268 y 270, de la Ley Federal de Derechos, atienden a los parámetros de proporcionalidad que rigen a este tipo de derechos, toda vez que se determinan en atención a un beneficio real obtenido por los concesionarios, toda vez que la actividad extractiva por sí sola, no refleja ningún beneficio a los empresarios, ya que dicho beneficio se revela cuando los bienes, recursos y riquezas extraídas se venden o enajenan, obteniéndose así el beneficio buscado por los concesionarios y dicha ganancia económica, es posible determinar en base a un porcentaje que retribución le corresponde recibir al Estado.
- Así las cosas, señala que para determinar la proporcionalidad de los derechos impugnados debe partirse del acto permisivo del Estado, y que en el presente asunto versa sobre el agotamiento a través de la explotación y extracción de la riqueza mineral del país al extraer diversos minerales, así como por el oro, plata y platino; asimismo se 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 concesionario obtiene por la explotación de esos bienes y de la justa retribución que debe percibir el Estado al permitirle su explotación y su extracción.

- Por tanto, afirma que lo argumentado por el A Quo es infundado en tanto que las ganancias derivadas de la enajenación de la producción minera guardan relación directa con el aprovechamiento que obtiene de los minerales y sustancias extraídos del subsuelo, en tanto que la capacidad contributiva del derecho impugnado se encuentra vinculado con el nivel de aprovechamiento de los bienes del dominio público medido con el beneficio aproximado obtenido por el usuario y la valoración de su mayor o menor disponibilidad, así como la reparación o reconstrucción del deterioro que genera la actividad minera.
- En su **segundo agravio**, considera ilegal la sentencia que se recurre, en virtud de que existe una violación al procedimiento relativa a que al A quo debió de haber llamado a juicio, como terceros interesados al municipio y a la entidad federativa en donde se encuentra ubicada la mina en la que tiene concesión la quejosa para la extracción de minerales y sustancias del subsuelo, en virtud de que, tanto en el dictamen de la Cámara de Diputados de diecisiete de octubre de dos mil trece, como el artículo 275 de la Ley Federal de Derechos, se señala que de la recaudación que se obtenga por el cobro de los derechos establecidos en los artículos 268, 269 y 270 de la misma Ley serán destinados a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal, en los que tuvo lugar la explotación minera, así como a la entidad federativa correspondiente, ya que éstas también conforman el entorno

afectado por dichas actividades, un 80% de lo recaudado que se destina a los municipios y a las entidades federativas.

- Así, en virtud de que los porcentajes especificados en el artículo 275 de la Ley Federal de Derechos se aplicarán en inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, ya que las sustancias o minerales extraídos del subsuelo son bienes de dominio público de la Nación, los municipios y las entidades federativas resienten una afectación en su entorno ambiental y ecológico.
- De ahí que, afirma que el A quo, en el caso concreto, al no llamar a juicio al municipio y entidad federativa donde se encuentra establecida la mina de la cual es concesionaria la quejosa y al conceder el amparo para efecto de que no se le aplique el precepto impugnado, le está generando un perjuicio a dichas autoridades, en virtud de que no van a percibir el ingreso con el cual realizaran una inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, a efecto de solventar el deterioro que sufra el entorno donde se encuentra situada la mina.
- En su **tercer agravio**, explica que, suponiendo sin conceder que los artículos impugnados tienen la naturaleza de impuestos, el A quo debió analizar la proporcionalidad de dichas normas a la luz de dichas contribuciones, ya que no existe ningún fundamento en nuestra Carta Magna en el que prohíba que sea inconstitucional un impuesto por el simple hecho de estar en una ley en la que se regulan derechos.
- Manifiesta que, de lo vertido en la jurisprudencia de esta Primera Sala, de rubro: *“INGRESOS PÚBLICOS. EL ANÁLISIS DÉ LA*

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE LOS PREVEN POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. NO IMPLICA QUE SE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO NI QUE SE ESTABLEZCAN PRESTACIONES PATRIMONIALES PUBLICAS O CONTRIBUCIONES VIA INTERPRETACION.”, se advierte que el Poder Judicial, para reconocer la validez constitucional de una disposición normativa que prevé una contribución, debe atender a su verdadera naturaleza jurídica, con independencia de la denominación que le otorgó el legislador. En este sentido, si el A quo determinó que la contribución establecida en los artículos impugnados tienen una naturaleza distinta a los derechos, debió estudiarlos atendiendo su verdadera, naturaleza y no declararlo inconstitucional, sin realizar un estudio.

- En su **cuarto agravio**, aduce que la resolución que se recurre es ilegal, en virtud de que, si el A quo concluyó que los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos tiene naturaleza de impuestos, dichos numerales debieron analizarse de conformidad con el principio de proporcionalidad tributaria, establecido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.
- Añade que, puesto que los concesionarios o asignatarios de minería por la actividad extractiva y enajenación de oro, plata o platino obtienen ganancias, éstas se traducen en ingresos los cuales por disposición constitucional deben ser gravados a efecto de contribuir al gasto público.
- Refiere que de la tesis “*PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA QUE UN TRIBUTO RESPETE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SE REQUIERE QUE EXISTA*”

CONGRUENCIA ENTRE EL GRAVAMEN Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS, QUE ÉSTA ENCUENTRE RELACIÓN DIRECTA CON EL OBJETO GRAVADO Y QUE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE GRAVABLE SE RELACIONEN ESTRECHAMENTE.” se desprende que para que un tributo cumpla con el principio de proporcionalidad tributaria debe:

1. Existir congruencia entre el gravamen y la capacidad contributiva de los sujetos.
 2. Que la capacidad contributiva de los sujetos encuentre relación directa con el objeto gravado.
 3. El hecho imponible y la base gravable tengan correspondencia.
- Sostiene que, en la especie, se encuentran satisfechos dichos requisitos, toda vez que:
 1. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras contribuirán, en el caso del artículo 268, con el 7.5% de los ingresos obtenidos por la actividad extractiva, y respecto del artículo 270 de la Ley impugnada, con el 0.5% de los ingresos obtenidos por la enajenación de oro, plata y platino, ya que al realizar una actividad en la cual obtienen ganancias, deben contribuir con el gasto público.
 2. El potencial real para contribuir de los titulares de concesiones y asignaciones mineras, guarda íntima relación con el objeto, pues lo que se grava es el ingreso obtenido, propio de la actividad que éstos desempeñan.
 3. El tributo a pagar, se encuentra tasado con 7.5% (por la actividad extractiva) y un 0.5% respecto de los ingresos totales obtenidos por la enajenación de oro, plata y platino, cantidades que resultan mínimas, pues con tasas tan pequeñas, la ganancia obtenida será mayor al gravamen pagado.

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

- En este sentido, tomando en consideración que los elementos esenciales del tributo se encuentran perfectamente definidos en los artículos tildados de inconstitucionales, y que se cumple a cabalidad con los requisitos establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consecuentemente dichas contribuciones deben ser analizadas bajo la óptica del principio tributario de proporcionalidad, arribando a la conclusión que los artículos combatidos, se encuentran apegados a la Constitución, toda vez que imponen el pago de una contribución sobre minería a los titulares de concesiones y asignaciones mineras estableciendo tasas de tan sólo del 7.5% y 0.5% a los ingresos derivados de la actividad extractiva y enajenación de oro, plata y platino, las cuales resultan mínimas, respecto de las entradas totales que obtiene el concesionario o asignatario minero por la enajenación o venta de los metales antes citados.
- En su **quinto agravio**, la autoridad recurrente asevera que el A quo se excedió en sus facultades al conceder el amparo para efecto de que se le devuelvan a la quejosa las cantidades que, como primer acto de aplicación, hubiera pagado; lo anterior, pues el análisis de tal devolución corresponde únicamente a la autoridad fiscal competente, esto es, al Servicio de Administración Tributaria.
- Complementa lo anterior alegando que la sentencia de amparo, únicamente puede dictarse, en todo caso, para efectos de que se desincorporen de la esfera jurídica de la quejosa dichos preceptos y no le sean aplicados, lo cual deja expedito su derecho para acudir ante la autoridad hacendaria competente para solicitar la devolución que estime tener a su favor como consecuencia de aplicar el mencionado procedimiento, de conformidad con el artículo 22 Constitucional.

- Aún más, aduce que lo resuelto por el A quo es ilegal en tanto que está prejuzgando respecto de la procedencia de la devolución, siendo que ello es una facultad exclusiva de la unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria correspondiente, en atención a la jurisprudencia “*PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XXV, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.*”

3.2. Agravios formulados en la revisión interpuesta por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

- En su **primer agravio**, la autoridad recurrente aduce que el Juez A quo omitió pronunciarse respecto a la causal de improcedencia contenida en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, la cual fue invocada por la Cámara de Diputados, y por diversas autoridades de la Administración Pública Federal, pues ese juzgador únicamente realizó el estudio de la causal de improcedencia derivada de la fracción I, del artículo 107 de la Ley de Amparo, donde determinó que para la procedencia del juicio de amparo, únicamente basta que la norma impugnada tenga la naturaleza de autoaplicativa y que el quejoso se encuentre dentro de la hipótesis legal que contemplan las normas impugnadas. Agregó que, aunque ninguna autoridad haya expresado diversa causal de improcedencia o sobreseimiento respecto del presente asunto de garantías, se debe advertir la causal de improcedencia y sobreseimiento en análisis.

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

- Arguye que el Juez de Distrito debió precisar 1.¿Cómo se tuvo por acreditado el interés jurídico o legítimo de la parte quejosa en el presente asunto?; y 2.¿En qué consiste la supuesta afectación de la esfera jurídica de la parte quejosa, por la simple entrada en vigor de las normas impugnadas?, empero nunca se hizo mención alguna de la causal de improcedencia contenida en la fracción XII, del artículo 61, de la Ley de Amparo.
- Indica que no debe confundirse el carácter de autoaplicativa de la ley, con el interés jurídico que se debe acreditar para reclamar una acción en el juicio de amparo, pues mientras que el primero se refiere a la obligatoriedad del mandato legal desde que entra en vigor, el segundo requisito se relaciona con la afectación que el propio mandato origina a la parte quejosa; afectación que debe probarse, tomando en cuenta que el artículo 5 de la Ley de Amparo, previene que el juicio de garantías únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, en consecuencia para legitimar el ejercicio de la acción constitucional, no es suficiente con que las disposiciones de la ley resulten obligatorias desde el momento mismo en que entran en vigor, sino que es indispensable demostrar que el quejoso se encuentra en los supuestos de las normas que pretenda impugnar, ya que sólo así se puede concluir que la ley, desde el momento de su iniciación de vigencia, afecta los intereses jurídicos del solicitante del amparo.
- Así, considera que la sentencia se torna ilegal, principalmente porque ese juzgador no cumple con el principio de exhaustividad en las sentencias, esencialmente porque no se ocupó de la totalidad de las partes al resolver sobre el presente asunto; es decir, no se ocupó de todas las causales de improcedencia

planteadas por las partes, sin que exista fundamentación o motivación alguna para no haber realizado dicho análisis.

- En su **agravio segundo**, en estrecha relación con el agravio anterior, señala que la parte quejosa no demostró tener algún interés jurídico o legítimo para actuar dentro del presente juicio de amparo, en consecuencia, la sentencia se torna ilegal principalmente porque se resolvió sin que la parte quejosa hubiese acreditado los requisitos que prevén los artículos 5, fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.
- Estima que no basta que el simple hecho de que una ley o norma general sea considerada como autoaplicativa, para que pueda en automático impugnarse por sus posibles destinatarios, pues eso traería como consecuencia desmedida e irracional que todos aquellos destinatarios que acudieran a su impugnación tendrían un interés jurídico o legítimo para reclamarla en la vía de amparo.
- Sostiene que una ley o una disposición general e impersonal, por su propia naturaleza y en sí misma representa una situación jurídica abstracta, pero en el momento de cobrar vigencia por medio de un acto jurídico puede engendrar una situación jurídica concreta en beneficio o en perjuicio de una o varias personas en relación con la formación, modificación o extinción de una relación de derecho. En la especie, el juicio de amparo no puede ser una acción de carácter popular, como lo pretende hacer el A quo en la sentencia que se recurre.
- Plantea que si bien es cierto que para impugnar las leyes reclamadas no se requiere de la realización de un acto concreto de aplicación, resulta más cierto que quien se considere agraviado

por esos cuerpos normativos autoaplicativos deberán de acreditar, a través de los medios de convicción idóneos, que en efecto han resentido una modificación o alteración en su esfera jurídica por encontrarse comprendidos en los supuestos que regulan, lo cual se vincula, desde luego, con el acervo probatorio que se encuentre agregado al expediente. Por ende, debe destacarse que el interés jurídico se identifica como un derecho subjetivo derivado de una norma objetiva, que se debe concretar en forma individual en algún sujeto determinado, lo que solo así le otorga la facultado o potestad de exigencia oponible a la autoridad para que ese derecho le sea respetado.

- Explica que, en atención a la jurisprudencia “*DERECHOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN, SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.*”, se desprenden dos requisitos procesales que debió probar la parte quejosa dentro del juicio de amparo, para efectos de que así se tuviera por demostrado que la parte quejosa sí cuenta en su caso, con un interés jurídico o legítimo para motivar la procedencia del mismo, dichos requisitos son los siguientes: 1) Que se cuenta con un título de concesión correspondiente; y 2) Que haya efectuado algún pago en concepto de ese tipo de derechos, o que tiene la obligación de hacer los pagos por su explotación (sin que sea óbice mencionar que el segundo requisito no se refiere a que se tenga la obligación de hacer los pagos por la sola concesión, pues lo cierto es que el segundo requisito de la jurisprudencia arriba citada, solo se refiere a la obligación que se tiene de realizar los pagos de derechos específicamente por la explotación).

- En el caso concreto, expone que, tal como se desprende del considerando quinto de la sentencia que se recurre, resulta cierto que la parte quejosa probó que efectivamente cuenta con un 'título de concesión correspondiente', empero, resulta más cierto que la parte quejosa no probó el segundo de los requisitos; esto es, no probó que haya efectuado pagos por este tipo de derechos, ni tampoco probó que tenga obligación de pagar los derechos esencialmente, porque tampoco probó que haya explotado los bienes que contemplan las normas impugnadas. De lo anterior, se puede concluir que para que la norma por su sola entrada en vigor afecte los intereses jurídicos de la parte quejosa, debe probar en primer lugar que lleva a cabo tales usos privativos o aprovechamientos.
- Argumenta que las pruebas ofrecidas por la quejosa, durante la secuela procesal del presente juicio de amparo no hacen prueba plena, ni siquiera hacen presumible la existencia de un interés jurídico o legítimo, pues solo es posible probar la existencia de este requisito procesal, mediante el acreditamiento de los requisitos procesales que establece la jurisprudencia supracitada, para que a través de ellos, en su caso, se pueda lograr el acreditamiento de la existencia del derecho que invoca la quejosa como afectada y la demostración de los actos, de los hechos o de las circunstancias que afectan a ese derecho, tratándose de interés jurídico; y en tratándose del interés legítimo, de la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, consecuentemente, como requisito indispensable de la acción de amparo, el interés jurídico y legítimo se transforma en elemento insustituible que sirve de fundamento y limite a las pretensiones, pues cada pretensión debe tener como base el interés que se invoca.

- A su juicio, en el caso concreto no aplicaría la suplencia de la queja deficiente para fundamentar la procedencia del presente asunto, pues si bien es cierto que el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, ordena que las autoridades que conozcan del juicio de amparo suplan la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos correspondientes, resulta más cierto que en esencia, la suplencia de la queja deficiente consiste en examinar cuestiones no propuestas por el quejoso o recurrente, en sus conceptos de violación o en sus agravios, respectivamente, empero, sin trastocar la procedencia del juicio de garantías, porque es un requisito procesal de estudio preferente, oficioso y de orden público, según lo dispone el último párrafo del artículo 62 de la Ley de Amparo.
- En su **tercer agravio**, manifiesta que la sentencia recurrida resulta ilegal, en virtud de que, contrario a lo expuesto por el Juez A quo, las normas impugnadas no son desproporcionales.
- Refiere que, de acuerdo a la fracción IV, del artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación, los derechos son contribuciones establecidas en la ley, que a su vez, derivan en dos tipos de derechos diferentes: 1) los derechos derivados del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, y; 2) los derechos derivados por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. Asimismo, precisó que el hecho generador de las contribuciones a que se refiere la fracción IV aludida, en tratándose de las normas impugnadas, es el aprovechamiento o utilización de los bienes del dominio público, que definitivamente es diferente al relativo de los derechos por la prestación de un servicio público.

- Ahora bien, señala que el principio de proporcionalidad debe basarse en relación a cada tipo de derecho, lo cual debe ser de la siguiente manera:
 - Derechos por la prestación de un servicio público. El principio de proporcionalidad se basa en la relación del costo del servicio y la tarifa de su prestación, y;
 - Derechos por la utilización o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación. El principio antes referido se basa en razón del establecimiento o variación de las cuotas referentes a esta clase de derechos que se vincula con el grado de aprovechamiento por los usuarios de los bienes del dominio público, que debe ser medido según unidades de consumo o utilización conforme a la naturaleza de tales bienes y al beneficio obtenido.
- Aduce que debe distinguirse que la naturaleza de los derechos por usos y aprovechamientos de bienes del dominio público de la nación es distinta a los derechos por la prestación de un servicio público. Además señala que el juzgador pretende fundar la sentencia recurrida con base en las características del propio principio de proporcionalidad, el cual le es aplicable exclusivamente a los derechos por la prestación de un servicio público.
- Por otro lado, el Juez planteó que las normas combatidas no cumplen con los requisitos que prevé el principio de proporcionalidad; sin embargo, contrario a lo sostenido, el legislador gravó las contribuciones de mérito tomando en cuenta el grado de aprovechamiento por los usuarios de los bienes del

dominio público, el cual es medido según las unidades de consumo conforme a la propia naturaleza de los bienes contenidos en las normas impugnadas; también tomó en consideración al beneficio obtenido en dicha enajenación de los bienes explotados.

- Advierte que la Segunda Sala de este Máximo Tribunal estableció, en la jurisprudencia de rubro “*DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.*”, cuatro requisitos esenciales que cumplimentan al principio de proporcionalidad tratándose específicamente de los derechos por usos o aprovechamientos de bienes del dominio público de la nación:
 - i. Que partan del acto de permisión del Estado.
 - ii. Que sean derechos por aprovechamientos de los bienes del dominio público, los cuales puedan ser medidos en unidades de consumo o de utilización, de acuerdo con la naturaleza del bien.
 - iii. Que sea posible determinar o cuantificar el beneficio aproximado obtenido por el usuario, y, en su caso;
 - iv. Que se realice una valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción en caso de producirse un deterioro.

- Indica que, por cuanto hace al primero de los requisitos (i), el legislador cumplió con el mismo, pues la obligación de pagar dicha contribución contenida en las normas impugnadas nacen del acto de permisión que le otorga el Estado a los gobernados, pudiendo ser los segundos aquellas personas físicas o morales titulares de una concesión o asignación minera, en términos de los artículos 262 y 263, primer párrafo de la Ley Federal de Derechos.

- Respecto al segundo de los requisitos (ii), sostiene que el mismo también se cumple, pues los bienes contenidos en las normas impugnadas son medidos en unidades de consumo, las cuales se traducen en unidades explotadas por los titulares de las concesiones; así como por las cantidades pagadas semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada por los titulares de las concesiones y asignaciones mineras, de conformidad con lo dispuesto el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, así como de las cantidades que pagarán anualmente por 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 autorizadas, lo cual se calculará considerando la totalidad de las concesiones o asignaciones de las que sea titular, en términos del artículo 268 impugnado; y las cantidades por los pagos de manera anual del derecho extraordinario sobre minería, aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino, el cual se calculará considerando los ingresos totales del concesionario o asignatario minero, por la enajenación o venta de dichos metales, con independencia del número de concesiones o asignaciones de las que sea titular, en términos del artículo 270 de la Ley Federal de Derechos.
- Por cuanto hace al tercero de los requisitos (iii), advierte que el legislador cumplió con el mismo pues sí es posible determinar cuál es la ganancia que obtuvo el concesionario o asignatario minero, pues de conformidad con el artículo 268 impugnado, se establece claramente que dichas personas 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; y en tratándose del artículo 270 combatido, los aludidos titulares 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. Lo que se fundamenta, señala, en la exposición de motivos del Decreto en estudio.

- Por último, respecto al cuarto requisito (iv), refiere que sí es posible que se realice una valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción en caso de deterioro, pues inclusive, los artículos 271 y 275, en relación a los diversos 63, 92, 277, 227-A, 277-B y 278, todos de la Ley Federal de Derechos; así como la Ley Minera y su reglamento, prevén la creación de un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, que se integrará con los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley aludida, los cuales deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, para procurar la reparación o reconstrucción de los daños ocasionados por las mineras.
- En ese sentido, sostiene que es claro que las normas no son inconstitucionales, pues es cumplen con el principio de legalidad, pues en el caso estamos ante un acto que cumple con los requisitos establecidos por el orden jurídico.
- Añade que las normas son constitucionales, en virtud de que le corresponde al legislador tributario diseñar el régimen legal del gravamen y, en lo que hace por este tema, definir si en un momento determinado resulta más adecuado a las perseguidas, o

más acorde con la realidad económica, por tanto, no es una norma inequitativa no desproporcional. Lo anterior, se entiende que en tanto exista un valor que pondere y asegure el derecho positivo mexicano, el cual se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos, el legislador protegerá el interés de la sociedad por encima del interés del particular, por lo que, cuando este último pueda lesionar el del primero afectando dichos valores, en aras de ese interés mayor, se limitará o condicionará el individual cuando con esto pueda afectarse a aquél en una proporción mayor del beneficio que en lo individual obtendría un solo individuo.

- Aunado a lo anterior, plantea que no debe soslayarse que la facultad de creación de disposiciones normativas corresponde al Poder Legislativo, de ahí que el Poder Judicial esté impedido para dictar una sentencia con fines legislativos, dado que adolece de facultades para ello. Del mismo modo, como se puede corroborar en la exposición de motivos de la Ley impugnada, las normas controvertidas persiguen fines fiscales y extra fiscales que la justifica.
- En atención a los mencionados fines extra fiscales, al A quo conoció de los mismos al entrar al estudio de las normas reclamadas, empero ilegalmente decidió omitir considerarlos plena y literalmente al momento que dictó la sentencia que se recurre. Dichos fines extra fiscales, por mencionar alguno de ellos, es el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros.
- Explica que todas las contribuciones, por su propia naturaleza, persiguen esencialmente un fin recaudatorio y son destinadas en

principio a sufragar el gasto público, aunque pueden por excepción, atender adicionalmente a fines extrafiscales. Dichos fines responden a una cuestión de política tributaria, que escapa del escrutinio constitucional, siempre que se cumplan con el principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva.

- De ahí que, el legislador tiene un amplio margen para el diseño de esa política tributaria, por lo que, si en un momento histórico determinado, ha decidido que es objetivo, deseable y necesario propiciar la creación de un derecho especial, es claro que las razones que han llevado a dicha decisión no son susceptibles de ser analizadas jurídicamente por el Poder Judicial de la Federación, pues ello sería intervenir de manera injustificada en un campo que sólo le corresponde al legislador.
- Por último, indica que esta Suprema Corte, en la contradicción de tesis 32/2006-PL, resolvió en el sentido de que, tratándose de actos de la autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando ésta actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Federal le confiere, y que la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica, ya que ello significaría una actividad materialmente imposible de llevar a cabo, pues basta que de la lectura de la norma tributaria se advierta, prima facie, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y que los fines que pretende sean fácilmente identificables en tanto que éstos se desprendan del propio

precepto, sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación

3.3. En el escrito de revisión, interpuesto por la representante legal de la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, se expresaron, esencialmente, los siguientes argumentos:

- En el **único agravio** de su recurso, argumenta que, contrario a lo sostenido por el Juez Federal, los artículos 268 y 270 impugnados sí atienden al parámetro de mayor o menor disponibilidad, reparación o reconstrucción ante un deterioro.
- Aduce que ello es así, toda vez que en la iniciativa por la cual se expidió la reforma a la Ley Federal de Derechos se señala 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.
- En ese mismo sentido, señala que debe considerarse que los minerales y sustancias del subsuelo son bienes no renovables, por lo que es prioritario para el Estado la optimización de los recursos minerales que se encuentran en el subsuelo. En tal virtud, se consideró que se cubra por parte de quienes se benefician con la explotación de los recursos de mérito con una justa retribución a favor del Estado y de las propias comunidades en donde se realizan actividades mineras mediante el establecimiento de un procedimiento razonable acorde a la utilidad neta obtenida que refleje de manera directa el beneficio obtenido por la extracción que lo coloca en una situación de ventaja sobre el resto de la población.

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

- Lo anterior, tomando en consideración que para que sea proporcional un derecho por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de las Nación, se debe atender a los aspectos que enseguida se mencionan: el acto de permisión del Estado; el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien; el 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.
- En esta tesitura se consideró en la citada iniciativa que la utilidad neta obtenida por la enajenación de los minerales se encuadra dentro de los supuestos de proporcionalidad, dado que se está permitiendo la extracción de los bienes propiedad exclusiva de la Nación; así también el grado de aprovechamiento de los minerales por parte de los contribuyentes era total salvo las restricciones de la Ley Minera, lo cual llevó a una elevada rentabilidad de la industria; cuyo beneficio se reflejaba directamente en los ingresos obtenidos por la enajenación de los productos que fueron extraídos y que obligaba de la intervención del Estado para implementar políticas que prevengan y revertieran el deterioro que produce su extracción.
- Refiere que todo lo anterior se corrobora con la iniciativa de la Ley reclamada, en la parte en la que ese señala lo siguiente:

Minería. (...) Adicional a lo anterior, podemos señalar que los mencionados títulos mineros otorgan el derecho de llevar a cabo trabajos de exploración y explotación mineros sobre una superficie determinada, independiente de si estos se llevan a cabo o no. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, 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.

En ese mismo sentido, considerando que los minerales y sustancias del subsuelo son bienes no renovables de la naturaleza, debe considerarse prioritario para el Estado Mexicano la optimización de los recursos minerales que se encuentran en el subsuelo. En tal virtud, es menester que se cubra por parte de quienes se benefician 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 que refleja de manera directa el beneficio obtenido por la extracción, que lo coloca en una situación de ventaja sobre el resto de la población.

(...)

Derivado de lo anterior, se considera que la utilidad neta obtenida por la enajenación de los minerales se encuadra dentro de los supuestos de proporcionalidad, dado que se está permitiendo la extracción de los bienes propiedad exclusiva de la Nación; así también el grado de aprovechamiento de los minerales por parte de los contribuyentes es total salvo las restricciones de la Ley Minera, lo cual ha llevado a una elevada rentabilidad de la industria; el beneficio obtenido se refleja directamente de los ingresos obtenidos por la enajenación de los productos que fueron extraídos, y que además su disponibilidad es escasa y se requiere de la intervención del Estado para implementar políticas que prevengan y reviertan el deterioro que produce su extracción. Cabe señalar, que en los últimos veinte años, el régimen fiscal de derechos sobre minería se orientó a reactivar el desarrollo y la inversión privada en la industria minera en un contexto internacional de bajos precios de los metales y minerales. Sin embargo, el reconocimiento de los recursos mineros como un capital natural propiedad de la Nación y las tendencias de sus precios internacionales justifican la incorporación de nuevas contraprestaciones al régimen vigente. (...)"

- Insiste en que, de lo anteriormente transcrito se advierte que las medidas establecidas en los artículos tildados de inconstitucionales tuvieron la finalidad de procurar la disponibilidad de los recursos naturales o la reparación o reconstrucción, en caso de producirse un deterioro en el entorno donde se explotan.
- En ese sentido, afirma que el principio de proporcionalidad tributaria se respeta en los artículos impugnados, ya que la base establecida en los mismos para calcular, respectivamente, 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; y el derecho extraordinario sobre minería a los titulares de concesiones y asignaciones mineras, parte del acto de permisión del estado, del grado de aprovechamiento de los

bienes del dominio público y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad, o su reparación o reconstrucción, y si se produce un deterioro.

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

4.1. En principio, señaló que únicamente analizaría los agravios **primero y segundo del recurso de revisión** interpuesto por la Subdirectora de Amparos como representante legal de la Cámara de Diputados.

- En el primero de ellos, la recurrente alega esencialmente que le causa agravio el hecho de que el Juez de Distrito no se pronunciara respecto de la causal de improcedencia contenida en la fracción XII del artículo 61, de la Ley de Amparo, consistente en que la parte quejosa no acreditó el interés jurídico o legítimo para acudir al juicio de amparo a reclamar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.
- Al respecto, considera infundado el agravio narrado con antelación, toda vez que de la consulta que se realice al juicio de amparo, se puede observar que si bien es cierto, la autoridad hoy recurrente rindió su informe justificado, también lo es que en el mismo, no se hizo valer la causa de improcedencia que dice no examinó el Juez de Distrito.
- En efecto, señaló que la autoridad recurrente, si bien rindió el informe con justificación respectivo, lo cierto es que no hizo valer motivo de improcedencia alguno, por lo que es evidente que si el

juzgador no se pronunció sobre la que ahora señala la inconforme, fue porque no se hizo de su conocimiento; siendo que la única que examinó fue la propuesta por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, contenida en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el diverso artículo 77, ambos de la Ley de Amparo, relativa a que no se pueden concretar los efectos del amparo, la cual fue desestimada, sin que se advirtiera la actualización de alguna otra por parte del Juez, además de que contrariamente a lo sostenido por la agraviada, no existió pronunciamiento en cuanto a que las normas reclamadas sean autoaplicativas; de ahí lo infundado del agravio en estudio.

- En el segundo agravio, la autoridad inconforme aduce que en la especie, la parte quejosa no demostró tener algún interés jurídico o legítimo para promover el juicio de amparo de que se trata, pues no basta que una ley sea considerada como autoaplicativa para que pueda impugnarse por sus posibles destinatarios; por lo que en el caso, la quejosa debió demostrar que: a) cuenta con un título de concesión correspondiente y b) efectuó algún pago en concepto de ese tipo de derechos o que tiene la obligación de hacer los pagos por su explotación.
- En atención a lo anterior, explicó en primer lugar que, cuando se impugnan normas de carácter general es necesario identificar si se trata de autoaplicativas: que por su sola entrada en vigor causen un perjuicio, pues la obligación de hacer o no hacer nace con la norma misma, esto es, la individualización del supuesto normativo surge de manera incondicionada; o heteroaplicativas: que requieren de un acto que concrete la aplicación al particular de la disposición jurídica combatida, es decir, está condicionada para que se actualice el perjuicio contra el quejoso.

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

- En el caso, explicó que del artículo 268 transcrito se desprende que 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 ese artículo, lo que se traduce a gravar el rendimiento (ingresos menos deducciones) que se genere por la enajenación de la actividad extractiva de que se trate.
- Por su parte, el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos, establece que 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.
- Así, expuso que la naturaleza de los preceptos combatidos es autoaplicativa, dado que con su entrada en vigor, se afecta automáticamente la esfera económica, contable y fiscal de los concesionarios y asignatarios mineros, pues en el sistema de cálculo del derecho deberán aplicar, sin mediar condición alguna, el mecanismo que aquél dispone; es decir, existe una obligación de hacer que nace para los destinatarios que se ubique en sus supuestos, desde su entrada en vigor, debido a que se da una secuencia lógica de impactos económicos, contables y fiscales, que se generan de inmediato con la fijación de la tasa, esto es, la naturaleza de los numerales en comento, radica en una vinculación de los destinatarios (concesionarios o asignatarios

mineros que tengan ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino), al acatamiento a ese esquema de cálculo y determinación del derecho, sin mediar condición alguna; de ahí su esencia autoaplicativa.

- Sumando a lo anterior, estableció que se está en presencia de preceptos que se encuentran establecidos en la Ley Federal de Derechos, los cuales tienen el carácter de autoaplicativos para todas aquellas personas que se encuentran dentro de la hipótesis de causación, pues en el caso basta que se acredite que se cuenta con el título de concesión correspondiente, así como que enajenen oro, plata y platino, sin la necesidad de que condicione un acto diverso de aplicación, pues desde que la norma entró en vigor afecta la esfera jurídica del quejoso, al tratarse de un acto de permisión del Estado, por el cual los particulares llevan a cabo esos usos o aprovechamientos; para demostrar ese extremo debe decirse que la parte quejosa ofreció como medio probatorio, copias certificadas de diversas concesiones mineras, las cuales obran a fojas ciento sesenta y dos a ciento setenta y dos, mismas que valoradas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 202, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, son suficientes para acreditar que se encuentra en la hipótesis de causación que establece el precepto tildado de inconstitucional.
- Una vez precisado lo anterior, determinó que no se actualiza la causal de improcedencia invocada por la autoridad recurrente, prevista en la fracción XII del artículo 61, en relación con los diversos 63, fracción V y 5, fracción I, todos de la Ley de Amparo.
- Reconoció que, en el caso, la quejosa allegó al juicio

constitucional, entre otros medios de convicción, los siguientes: **a)** Copia certificada del instrumento público 91,070 (noventa y un mil setenta) de trece de enero de dos mil catorce, pasado ante la fe del Notario Público 217 (doscientos diecisiete), con residencia en el Distrito Federal; **b)** Copias certificadas de los títulos de concesión minera números ***** , ***** , *****y ***** , expedidos por la Dirección General de Minas, de la Secretaría de Economía, en favor de la quejosa; y **c)** Copias certificadas de las facturas ***** , ***** , ***** , ***** , expedidas por la empresa quejosa, con sello y cadena digital, que amparan la venta de concentrado de plata y oro. Pruebas que son eficaces para demostrar que la quejosa: **1.** Es una sociedad cuyo objeto, entre otros, es comprar, vender, explotar y en general negociar toda clase de metales, metaloides y minerales no metálicos; –prueba identificada en el inciso a); **2.** Que es concesionaria minera– documentales precisadas en el inciso b); **3.** Enajena oro y plata, lo que se prueba con las documentales destacadas en el inciso c).

- En ese contexto, contrario a lo señalado por la autoridad responsable recurrente, resolvió que a la quejosa le asiste interés jurídico para acudir a la instancia constitucional, toda vez que las normas que combate –artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos– son de naturaleza autoaplicativa y se ubica en los supuestos contemplados por aquéllas; de ahí que se considera infundada la causa de improcedencia que nos ocupa en relación con los preceptos analizados. Máxime que con su entrada en vigor, se afecta automáticamente la esfera económica, contable y fiscal de los concesionarios y asignatarios mineros, pues en el sistema de cálculo del derecho deberán aplicar, sin mediar condición alguna, el mecanismo que aquél dispone; es decir,

existe una obligación de hacer que nace para los destinatarios que se ubiquen en sus supuestos, desde su entrada en vigor, debido a que se da una secuencia lógica de impactos económicos, contables y fiscales, que se generan de inmediato con la fijación de la tasa.

- Finalmente, al advertir que las autoridades recurrentes Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Presidente de la República combaten la concesión de amparo decretada por el Juez Federal, en cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 268 y 270 ambos de la Ley Federal de Derechos por transgredir el artículo 31, fracción IV, constitucional; sin que existan precedentes o jurisprudencia que resuelva ese tema de fondo, remitió el asunto a este Máximo Tribunal para su estudio.

QUINTO. Estudio de fondo. Por cuestión de método, esta Primera Sala analizará, en conjunto, los agravios hechos valer en los recursos de revisión interpuestos por las autoridades responsables en defensa de la constitucionalidad de la norma controvertida, que contengan argumentos similares, a fin de calificar los mismos y determinar si son eficaces para revocar la sentencia recurrida.

Previo a ello, con el propósito de ilustrar la materia regulada y estar en posibilidad de calificar los argumentos esgrimidos por las señaladas autoridades, se considera conveniente efectuar un análisis de la naturaleza jurídica de los derechos previstos en los artículos reclamados así como 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.**"³, se

³ 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 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida

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.”**⁴ y

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 EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN 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 CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO’, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como ‘las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público’ (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.”

⁴ 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

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”⁵, 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.⁶

"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".

⁵ 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.”

⁶ 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.

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.⁷

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

⁷ 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

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, el cual, según se desprende de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, se origina por el **uso o aprovechamiento de un bien de dominio público**.

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

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.”

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 Mexicanos⁸, en el cuarto párrafo del artículo 27, señala, entre otras

⁸ 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

cosas, que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias 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 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 Nacionales⁹, 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,

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.

(...)"

⁹ 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 regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas."

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, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.¹⁰

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.¹¹

¹⁰ 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.”

¹¹ **“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,

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

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.¹²

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.¹³

Asimismo, la ley de la materia establece la diferencia entre concesiones y asignaciones mineras, su vigencia, obligaciones que

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, nitratina, 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;

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.”

¹² **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.

¹³ **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;

imponen¹⁴ y, en lo que interesa resaltar, los derechos que otorgan a los titulares de los respectivos títulos:

¹⁴ 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;

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:

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.

Cuando 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.”

- 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.*

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.¹⁵

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.¹⁶

¹⁵ 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."

¹⁶ 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

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 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. 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.¹⁷

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."

¹⁷ 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:

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.¹⁸

“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."

¹⁸ 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 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

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

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.¹⁹

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

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”.

¹⁹ 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.”

utilización y por la otra, al propósito de lograr una mayor protección y conservación de esos bienes.²⁰

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.**”²¹, 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 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.

²⁰ 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.”

²¹ 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.”

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

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.²²

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 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**

²² 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.”

recaudación de los derechos previstos se destinarán a la vigilancia, conservación y aprovechamiento sustentable de las áreas naturales protegidas.²³

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**.²⁴

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 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,

²³ 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.”

²⁴ 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).”

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.²⁵

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 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

²⁵ 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."**

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.²⁶

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.

²⁶ 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.”

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.²⁷

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.

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

²⁷ 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”.*

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.²⁸

Una vez que han sido expuestos cuáles son los criterios de razonabilidad, para analizar la correlación que debe existir entre la cuota establecida, tratándose del pago de derechos por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, corresponde

²⁸ 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.”**

determinar si los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, cuestión que constituye la materia de estudio del presente recurso de revisión, toda vez que el Juez concedió el amparo solicitado y las autoridades recurrentes se duelen de dicha resolución.

IV. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS DE LAS AUTORIDADES RECURRENTES.

En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito consideró que los **artículos 268 y 270** de la Ley Federal de Derechos transgreden el numeral 31, fracción IV, constitucional, esencialmente por las siguientes razones:

- Los derechos que establecen no se determinan en relación con el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, sino conforme a los porcentajes que cada uno de ellos establece, sobre el rendimiento uno (derecho especial) y sobre los ingresos brutos el otro (derecho extraordinario). Esto es, el legislador no tomó en cuenta el grado de aprovechamiento en relación con **las unidades de consumo o de utilización**, de acuerdo con **la naturaleza del bien de que se trata**, sino que se señaló una tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones autorizadas, y una del 0.5% a sus ingresos totales derivados de la enajenación de oro, plata y platino, bases que representan, según la exposición de motivos de los artículos en estudio, **el beneficio obtenido** por el usuario.
- De la exposición de motivos no se advierte que la imposición de los derechos en cuestión haya atendido al parámetro de mayor o

menor disponibilidad, ni reparación o reconstrucción ante el deterioro del bien concesionado o asignado.

- El legislador, al haber fijado el referido parámetro en los términos expresados en las normas, tomó en cuenta la capacidad económica del contribuyente al gravar sus ingresos y no el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, además de que para determinar el beneficio obtenido por el usuario, lo vinculó con las ganancias de las empresas mineras –utilidad neta-, o bien de sus ingresos, lo que se traduce a que se atendió a su capacidad contributiva para medir dicho beneficio.
- A mayor abundamiento señaló que, de una interpretación teleológica de los preceptos legales combatidos, se desprende que los mismos tienen como fin que el Estado participe de las ganancias de las empresas mineras; es decir se pretende que el Gobierno Federal tenga derecho a percibir una participación que se le entregará por parte de las concesionarias calculada respecto de sus utilidades e ingresos obtenidos por la enajenación de los minerales que obtengan, por lo que, dicha contraprestación pagada no puede identificarse con un derecho por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

En primer término, dada su similitud, se analizarán en conjunto los argumentos hechos valer por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Cámara de Senadores, en los que controvierten las reseñadas consideraciones del Juez de Distrito, respecto a la **violación al principio de proporcionalidad tributaria de los derechos contenidos en los artículos impugnados por no atender al grado de aprovechamiento del bien de dominio público**

con base en unidades de consumo o utilización, toda vez que, de resultar fundados serían suficientes para revocar la sentencia recurrida.

Dichos argumentos se sustentan, esencialmente, en los siguientes puntos:

a) El **Presidente de la República** alega que los derechos establecidos por los artículos impugnados no miden la capacidad contributiva del contribuyente, sino el BENEFICIO aproximado obtenido por la extracción minera, pues es claro que si un particular hace uso, aprovecha o explota un bien exclusivo del Estado, recibe utilidades que genera dicho uso, por lo que, establecer el pago de los derechos en función de dichas utilidades, no violenta el principio de proporcionalidad, ya que con esa medida se puede apreciar el grado de aprovechamiento de los bienes de dominio público; de ahí que, es incorrecto el razonamiento del Juez de Distrito.

Explica que mientras el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos grava las **utilidades** obtenidas, el diverso 270 consiste en un pago adicional por la extracción de minerales de gran riqueza, por lo que, acertadamente, los **ingresos** derivados de la enajenación de dichos metales constituyen un indicador idóneo del grado de aprovechamiento que se obtiene respecto de dichos bienes de disponibilidad escasa; además de que ambos artículos comparten el mismo fin, consistente en obtener la aproximación más cercana al grado de beneficio obtenido por los concesionarios y asignatarios mineros por la explotación de minerales, mismo que se revela cuando éstos se enajenan o venden, obteniéndose así la ganancia económica buscada.

Por lo que, el considerar la obtención de ingresos menos las deducciones permitidas derivadas de la enajenación o venta de la

actividad extractiva, como un elemento para determinar la base del pago de los derechos especial y extraordinario, se atiende perfecta y constitucionalmente al beneficio obtenido, sin tomar en cuenta valores ficticios como el número de hectáreas concesionadas, la antigüedad de la concesión, los variables y variantes precios del mercado.

Asimismo, aduce que debe existir una justa retribución a favor del Estado y de las comunidades donde se realizan actividades mineras, mediante el establecimiento de un porcentaje razonable, acorde con la utilidad obtenida, ya que se está permitiendo la extracción de bienes que son propiedad exclusiva de la Nación, de disponibilidad escasa, no renovable y que además dicha actividad impacta el medio ambiente en gran medida con un grado de aprovechamiento total para los concesionarios.

También señala que antes de la reforma, el derecho existente relacionado con la extracción de la riqueza minera del país se cuantificaba en relación al número de hectáreas concesionadas por el número de años de la concesión, lo que no reflejaba en ningún sentido el grado de aprovechamiento obtenido por la explotación de bienes del dominio público, pues para el cobro específico del derecho sobre minería no se consideraba como un parámetro las unidades de consumo o utilización, lo que acarrea la imposibilidad para determinar el tipo de mineral extraído, la cantidad de dichos metales, el beneficio obtenido por su explotación, los daños causados al medio ambiente y la afectación a las comunidades cercanas.

b) La autoridad responsable **Cámara de Diputados**, argumenta que el juzgador, incorrectamente, fundó su sentencia en las características del principio de proporcionalidad aplicable exclusivamente a los derechos por la prestación de un servicio público,

cuando debió tomar en cuenta que se trataba del uso o aprovechamiento de un bien de dominio público.

Afirma que según la jurisprudencia de la Segunda Sala, con base en la cual el juzgador analizó los elementos necesarios para verificar si se cumplía con dicho principio constitucional, debe i) partirse del acto de permisión del Estado, ii) el aprovechamiento del bien debe ser susceptible de medirse en unidades de consumo o utilización, de acuerdo con su naturaleza, iii) debe ser posible determinar o cuantificar el beneficio aproximado obtenido por el usuario y iv) debe valorarse su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción en caso de producirse un deterioro; requisitos que sostiene se cumplen en los derechos en estudio.

En específico, tratándose de los requisitos señalados en los incisos ii) y iii), se cumplen puesto que los bienes contenidos en las normas impugnadas son medidos en unidades de consumo, **las cuales se traducen en unidades explotadas por los titulares de las concesiones; así como por las cantidades pagadas semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada** por los titulares de las concesiones y asignaciones mineras, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, así como de las cantidades que pagarán anualmente por el derecho especial sobre minería –sobre la utilidad- y el derecho extraordinario sobre minería –sobre los ingresos-, con independencia del número de concesiones o asignaciones de que sea titular. Asimismo insiste en que **sí es posible** determinar cuál es la ganancia que obtuvo el concesionario a asignatario, pues el artículo 268 controvertido se establece claramente que el derecho especial se pagará aplicando la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva,

mientras conforme al diverso 270 se aplicará la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino, por lo que, sí es posible cuantificar el beneficio aproximado obtenido por el usuario.

c) Al respecto, **la Cámara de Senadores** aduce que, en la iniciativa de ley que dio origen a los derechos controvertidos, se señaló 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 ellas, respecto de las cuales el Estado no ha participado; así, considerando que los minerales y sustancias del subsuelo son bienes no renovables es prioritaria su optimización, por lo que, se consideró que se cubra por parte de quienes se benefician con la explotación de dichos recursos una justa retribución a favor del Estado y de las propias comunidades mineras, mediante un procedimiento acorde a la utilidad neta obtenida que refleje de manera directa el beneficio de la extracción.

De ahí que, la utilidad neta obtenida por la enajenación de los minerales se encuadra dentro de los supuestos de proporcionalidad, dado que se está permitiendo la extracción de bienes propiedad exclusiva de la nación, así como el grado de aprovechamiento de los minerales que es total y que llevó a una elevada rentabilidad de la industria, cuyo beneficio se refleja directamente en los ingresos obtenidos por la enajenación de los productos extraídos y que obliga al Estado a implementar políticas que prevengan y reviertan el deterioro que produce su explotación.

Considerando los referidos argumentos de las autoridades recurrentes y a la teoría jurisdiccional constitucional antes explicada, respecto de los derechos por uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, esta Primera Sala analizará la relación

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

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 verificar si los citados derechos mismos cumplen con el principio de proporcionalidad tributaria.

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- y las contribuciones y aprovechamientos pagados por la misma actividad.</i>	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 que la cuota fijada para los derechos en estudio atiende al grado de aprovechamiento de los bienes concesionados, y por ende, acata el principio de proporcionalidad tributaria, 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 el apartado III, del presente considerando, 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 de al bien de que se trata, de manera que pague más, el que más lo use.

En este contexto, resulta **infundado** el agravio del Presidente de la República, sintetizado en el **inciso a)** de este apartado (IV), pues si bien no es del todo correcta la afirmación genérica del Juez de Distrito, en el sentido de que los derechos en estudio miden la capacidad contributiva del contribuyente, lo cierto es que ello es insuficiente para considerar ilegal su conclusión en el sentido de que el legislador, al establecer dichos derechos no tomó en cuenta el grado de aprovechamiento en relación con las unidades de consumo o de utilización, de acuerdo con la naturaleza del bien de que se trata, sino que señaló una tasa sobre el rendimiento y los ingresos totales que representan, según su exposición de motivos, el beneficio obtenido por el usuario, lo cual acarrea la inconstitucionalidad de los mismos por transgresión al principio de proporcionalidad tributaria, pues ello ha sido corroborado por esta Primera Sala.

Ahora bien, 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.

Lo anterior queda en evidencia incluso, en los propios argumentos de la autoridad recurrente, cuando señala que antes de la reforma impugnada, el derecho existente relacionado con la extracción de la riqueza minera del país se cuantificaba en relación al número de

hectáreas concesionadas por el número de años de la concesión²⁹, lo que no reflejaba en ningún sentido el grado de aprovechamiento obtenido por la explotación de bienes del dominio público, pues para el cobro específico del derecho sobre minería **no se consideraba como un parámetro las unidades de consumo o utilización, lo que acarrea la imposibilidad para determinar el tipo de mineral extraído, la cantidad de dichos metales, el beneficio obtenido por su explotación, los daños causados al medio ambiente y la afectación a las comunidades cercanas.**

Al respecto, si bien la constitucionalidad del derecho establecido en el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos no es materia de

²⁹Con dicho alegato hace referencia al artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, que continúa vigente:

“ARTÍCULO 263. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el derecho sobre minería, de acuerdo con las siguientes cuotas:

	cuota sin ajuste	cuota con ajuste
Concesiones y asignaciones mineras	Cuota por hectárea	
I. Durante el primer y segundo año de vigencia	\$5.70	
II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia	\$8.52	
III. Durante el quinto y sexto año de vigencia	\$17.62	
IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia	\$35.45	
V. Durante el noveno y décimo año de vigencia	\$70.88	
VI. A partir del décimo primer año de vigencia	\$124.74	

La determinación del pago del derecho cuando la concesión o asignación cubra periodos inferiores a un semestre, se hará considerando la parte proporcional que le corresponda con base en las mismas. Para los efectos del cálculo del derecho a que se refiere este artículo, se entenderá que la vigencia de las concesiones y asignaciones mineras coincide con el año calendario. Para el caso de las nuevas concesiones mineras, el primer año de su vigencia será el periodo comprendido desde la fecha de inscripción en el Registro Público de Minería hasta el 31 de diciembre del año de que se trate. Tratándose de nuevas asignaciones mineras, el primer año de su vigencia será el periodo comprendido desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación hasta el 31 de diciembre del año de que se trate.

En el caso de sustitución de concesiones o asignaciones por las causas previstas en la Ley Minera, la vigencia para efectos del pago del derecho sobre minería se computará para las concesiones a partir de la fecha de inscripción en el Registro Público de Minería de la concesión original que se sustituye y para las asignaciones, a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los titulares de concesiones mineras que al amparo de dichas concesiones exploten sales y los subproductos que se obtengan de salinas formadas por aguas provenientes de mares actuales, superficiales o subterráneos, de modo natural o artificial, estarán a lo dispuesto en el Capítulo V denominado "Salinas", de este Título."

estudio en el presente asunto, por lo que, no se analizará si su configuración no refleja, como lo afirma la autoridad recurrente, el grado de aprovechamiento obtenido por la explotación de bienes del dominio público; son los otros vicios que la autoridad le atribuye a dicho artículo, de los que precisamente adolecen los diversos 268 y 270 controvertidos, como se ha venido explicando, a saber, que para el cobro específico los derechos especial y extraordinario sobre minería, al carecer del referente adecuado para ello, **no consideran las unidades de consumo o utilización**, lo que acarrea la imposibilidad para determinar **el tipo de mineral extraído, la cantidad de dichos metales y el beneficio obtenido por su explotación**, sin que la recurrente exprese argumentos lógico jurídicos para considerar lo contrario.

Conforme a ello, también resultan **infundadas** las alegaciones de la Cámara de Diputados sintetizadas en el **inciso b)** de este apartado (IV), que incluso se contraponen a las del Presidente de la República analizadas en el párrafo anterior, en las que señala que los bienes contenidos en las normas impugnadas son medidos en unidades de consumo, que se traducen en **unidades explotadas por los titulares de las concesiones**; así como por **las cantidades pagadas semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, así como por las cantidades que pagarán anualmente por el derecho especial sobre minería y el derecho extraordinario sobre minería, con independencia del número de concesiones o asignaciones de que sea titular.

Sin embargo, como se puede advertir, dicha autoridad está haciendo depender la constitucionalidad de los derechos especial y extraordinario sobre minería, de lo dispuesto en un precepto diverso, a saber, el 263 de la Ley Federal de Derechos, que prevé el derecho

sobre minería, diametralmente distinto de los impugnados en la especie, empero el control de constitucionalidad de cada contribución debe atender a los propios elementos que la integran.

Es decir, contrario a lo argumentado por la responsable, el uso o utilización de los bienes por el que se imponen los derechos controvertidos –especial y extraordinario sobre minería-, no puede ser valorado conforme a lo que se pague por cada hectárea o fracción por el derecho sobre minería, pues este elemento es la base para enterar una contribución distinta, que no tiene ninguna injerencia en la configuración de aquéllos. De ahí que, conforme a lo explicado en este considerando, no podría afirmarse que lo que se paga por hectárea o fracción sea el referente adecuado para atender al aprovechamiento del bien conforme a sus unidades de consumo o utilización.

En el mismo contexto, tampoco las cantidades que se pagan anualmente por el derecho especial sobre minería y el derecho extraordinario sobre minería, son una unidad de uso o consumo de los bienes concesionados, sino el derecho mismo y, finalmente, la responsable recurrente no indica en qué consisten las “*unidades explotadas por los titulares de las concesiones o asignaciones*”, si se refiere al número de concesiones o a la cantidad de minerales o sustancias explotados, o cómo se valoran dichas unidades, por lo que, esa afirmación debe desestimarse por falta de sustento, pues no proporciona ningún elemento lógico jurídico que lleve a la convicción de que con ello se atiende al uso o utilización de los bienes concesionados.

Tampoco le asiste la razón a la Cámara de Diputados, cuando afirma que el otro requisito para verificar que los derechos del tipo que se impugnan cumplen con el principio de proporcionalidad sí se cumple porque desde luego que se puede determinar **cuál es la ganancia que**

obtuvo el concesionario a asignatario, ya que el artículo 268 controvertido se establece claramente que el derecho especial se pagará aplicando la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, mientras conforme al diverso 270 se aplicará la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino; sin embargo, como se ha explicado previamente para graduar el aprovechamiento del bien de dominio público concesionado, no basta con que se pueda cuantificar una ganancia o beneficio obtenido por el usuario, sino que es necesario que haya un referente adecuado que permita relacionar dicho beneficio con el uso o utilización del bien, lo que en la especie no acontece.

Incluso, tal y como lo advirtió el Juez de Distrito, de la exposición de motivos³⁰ de los artículos controvertidos se desprende que, en el

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*

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

En efecto, como lo resaltó el juzgador federal, 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.

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.

(...)

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.

(...).”

Esto es, 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.

Con lo anterior se desestima lo sintetizado en el **inciso c)**, de este apartado, argumentado por la Cámara de Senadores –reiterado por el Presidente de la República- en el sentido de que los derechos controvertidos atienden al principio de proporcionalidad al permitirse la extracción de bienes propiedad exclusiva de la Nación, así como el grado de aprovechamiento de los minerales es total y llevó a una elevada rentabilidad de la industria, cuyo beneficio se refleja en los ingresos obtenidos por la enajenación de dichos bienes, por lo que, se buscó una justa retribución por parte de los concesionarios; pues como se ha venido explicando a lo largo de este considerando, para afirmar que la cuota fijada para los derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, respeta el referido principio constitucional, debe establecerse en función del grado de aprovechamiento de dichos bienes, en principio conforme a unidades de consumo o utilización y luego, conforme al beneficio derivado del mismo, lo que no ocurre en la especie si se atiende a la ganancia o a los ingresos de las empresas mineras sin un referente adecuado que relacione éstos con el uso o explotación del bien.

Por otro lado, la Cámara de Senadores también argumenta **d)** que de exposición de motivos, se advierte que las medidas establecidas en los artículos impugnados tuvieron la finalidad de procurar la

disponibilidad de los recursos naturales o la reparación o reconstrucción, en caso de producirse un deterioro en el entorno en que se explotan.

En el mismo sentido, la Cámara de Diputados alega **e)** que según la jurisprudencia de Segunda Sala³¹, que establece los elementos para determinar la proporcionalidad y equidad de los derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, el cuarto “requisito” (**iv**) exige se realice una valoración de la mayor o menor disponibilidad del bien, su reparación o reconstrucción, en caso de producirse un deterioro, lo que en el caso sí se cumple al preverse en la Ley Federal de Derechos, Ley Minera y su reglamento la creación de un Fondo para el Desarrollo Regional sustentable de Estados y Municipios Mineros que se integrará con los recursos obtenidos por los derechos en estudio, los cuales deberán ser empleados en inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo.

Añade dicha autoridad que corresponde al legislador tributario diseñar el régimen legal del gravamen y definir lo más adecuado o acorde a la realidad económica, proteger el interés de la sociedad por encima del interés particular, de tal manera que cuando éste último pueda lesionar el del primero, en aras de ese interés mayor se limitará o condicionará el individual. De ahí que, si en un momento histórico determinado, el legislador decide que es objetivo, deseable y necesario propiciar la creación de un derecho especial, es claro que las razones que han llevado a dicha decisión no son susceptibles de ser analizadas jurídicamente por el Poder Judicial de la Federación, que está impedido para dictar una sentencia con fines legislativos, pues adolece de facultades para ello.

³¹ Véase la Jurisprudencia 2a./J. 27/2010, antes citada, de rubro: “**DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD**”.

Explica que todas las contribuciones, por su propia naturaleza persiguen un fin recaudatorio, aunque pueden atender adicionalmente a fines extrafiscales, que responden a una cuestión de política tributaria que escapa del escrutinio constitucional, siempre que se cumpla con el principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. En este contexto refiere que, de su exposición de motivos, se puede corroborar que las normas controvertidas persiguen **finés fiscales y extrafiscales** que las justifican, incluso afirma que el Juez conoció de los mismos e ilegalmente omitió considerarlos, pues en el caso uno de esos fines es el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros.

Son **infundados** los referidos argumentos (d) y (e), pues si bien es cierto que para verificar la constitucionalidad de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, puede valorarse, en su caso, su mayor o menor disponibilidad o **su reparación o reconstrucción si se produce un deterioro**, este elemento dimensionado por las autoridades recurrentes como un fin extrafiscal de los derechos en estudio, no puede por sí solo justificar la violación al principio de proporcionalidad tributaria, en los términos en que se indicó con anterioridad.

Como aluden las autoridades recurrentes, de la exposición de motivos³² de las disposiciones impugnadas se destaca finalidad de

³² Minería (...)

*“En ese mismo sentido, considerando que los minerales y sustancias del subsuelo **son bienes no renovables de la naturaleza, debe considerarse prioritario para el Estado Mexicano la optimización de los recursos minerales que se encuentran en el subsuelo.** En tal virtud, es menester que se cubra por parte de quienes se benefician 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 que refleja de manera directa el beneficio obtenido por la extracción, que lo coloca en una situación de ventaja sobre el resto de la población.*

(...)

Derivado de lo anterior, se considera que la utilidad neta obtenida por la enajenación de los minerales se encuadra dentro de los supuestos de proporcionalidad, dado que se está permitiendo la extracción de los bienes propiedad exclusiva de la Nación; así también el grado de aprovechamiento de los

procurar optimizar los recursos minerales y revertir el deterioro que causa su extracción en el entorno en que se explotan, misma que se materializó en la creación del **Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros**, que se integrará y repartirá conforme a lo establecido en los artículos 271 y 275 de la Ley en estudio, que a la letra citan:

Artículo 271. *El Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros se integrará con los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley y deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, incluyendo:*

- I. La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares;*
- II. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público;*
- III. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad del aire;*
- IV. Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo, reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua, y*
- V. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.*

Artículo 275. *Los Estados y el Distrito Federal participarán en los ingresos de los derechos sobre minería a que se refieren los artículos 263 y 267 de esta Ley, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.*

Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y

*minerales por parte de los contribuyentes es total salvo las restricciones de la Ley Minera, lo cual ha llevado a una elevada rentabilidad de la industria; el beneficio obtenido se refleja directamente de los ingresos obtenidos por la enajenación de los productos que fueron extraídos, y que además **su disponibilidad es escasa y se requiere de la intervención del Estado para implementar políticas que prevengan y reviertan el deterioro que produce su extracción.** Cabe señalar, que en los últimos veinte años, el régimen fiscal de derechos sobre minería se orientó a reactivar el desarrollo y la inversión privada en la industria minera en un contexto internacional de bajos precios de los metales y minerales. Sin embargo, el reconocimiento de los recursos mineros como un capital natural propiedad de la Nación y las tendencias de sus precios internacionales justifican la incorporación de nuevas contraprestaciones al régimen vigente. (...)*

270 de esta Ley, y se destinará en un 80% al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, el cual se distribuirá, en un 62% a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal en los que tuvo lugar la explotación y obtención de sustancias minerales y el 37.5% restante a la entidad federativa correspondiente, a fin de que se apliquen en términos de lo dispuesto por el artículo 271 de esta Ley.

La distribución de estos recursos entre los municipios y demarcaciones del Distrito Federal, y entre las entidades federativas correspondientes, se determinará con base en el porcentaje del valor de la actividad extractiva del municipio o demarcación del Distrito Federal correspondiente, respecto del valor total de la actividad extractiva en el territorio nacional, de acuerdo al registro estadístico de producción minera que para tales efectos elabore la Secretaría de Economía en el año que corresponda.

Para aplicar los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, se conformará en cada entidad federativa un Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras, el cual estará integrado por un representante de la Administración Pública Federal, en este caso, por parte del titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a cargo del Comité; un representante del Gobierno del Estado o del Distrito Federal; un representante del o de los municipios o demarcaciones en donde se localicen las actividades mineras; en los casos en donde éstas se realicen en comunidades indígenas o agrarias, un representante de dichas comunidades, así como un representante de las empresas mineras relevantes con actividades en la demarcación.

*Los ingresos que obtenga el Gobierno Federal derivado de la aplicación de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de esta Ley, **se destinarán a programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio que corresponda.***

Con periodicidad trimestral, las entidades federativas deberán publicar, entre otros medios, a través de su página oficial de Internet, y entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relativa a los montos que reciban, el ejercicio y destino del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, desagregándola en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.”

Sin embargo, si bien la implementación de dicho fin extrafiscal, corresponde a una cuestión de política tributaria, que no será sometida a

escrutinio constitucional, en tanto que forma parte de la libertad configurativa del legislador, lo cierto es que su existencia es insuficiente para sostener la constitucionalidad de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, que como ya se dijo, resultan desproporcionales, al no atender al grado de aprovechamiento, conforme a las unidades de consumo o utilización de los bienes de que se trata.

De ahí que, él o los fines extrafiscales que se pretenden alcanzar con la implementación de los derechos especial y extraordinario sobre minería, como se adelantó en este considerando, pueden constituir un *elemento adicional* para el estudio de constitucionalidad de los artículos controvertidos, pero no es válido afirmar que su existencia, aun cuando persigan una finalidad constitucionalmente válida, sea la razón que justifique la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria³³, que ha quedado comprobada en el caso, sin que aquéllos se traduzcan, como lo alegó la Cámara de Diputados, en proteger el interés de la sociedad por encima del particular.

No es obstáculo a lo anterior, el alegato de dicha recurrente en el sentido de que el Poder Judicial de la Federación no puede intervenir en las decisiones legislativas, pues al declarar la inconstitucionalidad de los derechos cuyo estudio nos ocupa, esta Suprema Corte de Justicia no está excediendo sus facultades ni vulnerando la libertad configurativa del legislador.

³³ Es aplicable la Tesis P. CIV/99, citada previamente, de rubro y texto:

“CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La existencia de un fin extrafiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público consagrados por el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental. Los fines extrafiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto.”

En efecto, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que, por disposición de la Constitución Federal, el legislador cuenta con un amplio –**más no ilimitado**- margen de configuración para el diseño del sistema normativo fiscal, por lo que, debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva.³⁴

El referido margen implica la toma de decisiones atinentes a definir y delimitar la configuración del modelo fiscal que se implementará en cierto contexto social, político y económico, lo que se traduce en la imposición o eliminación de determinadas contribuciones, el aumento o decremento de las tasas o tarifas aplicables a las mismas y demás decisiones de ese corte; sin embargo, ello de ninguna manera implica que el legislador se encuentre exento del cumplimiento de los principios constitucionales que resulten aplicables para el contraste del modelo que éste opte por definir, aun cuando la intensidad del análisis constitucional deba ser poco estricta.

Lo anterior fue reconocido por el Tribunal Pleno, al señalar que las razones o consideraciones que hubiese tenido en cuenta el legislador para crear un tributo y, en particular, para determinar el correspondiente objeto gravado que en su concepto manifieste idoneidad para contribuir al gasto público, escapan al escrutinio constitucional que pudiera emprenderse en sede jurisdiccional, habida cuenta que la Constitución

³⁴ Criterio sostenido en la Jurisprudencia 1a./J. 159/2007, Novena Época, Primera Sala, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página: 111, de rubro:

“SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES.”

Federal no establece parámetro alguna al que deba ceñirse la política tributaria que decida emplear el legislador con tal finalidad.³⁵

En ese sentido, como bien lo apunta la Cámara de Diputados las razones que llevaron a la creación de los derechos especial y extraordinario sobre minería, no serán analizadas por esta Primera Sala, pues es innegable que el legislador tiene la facultad constitucional de definir el diseño del sistema normativo, conforme a su política económica y tributaria; no obstante, no puede soslayarse que el propio Tribunal Pleno ha establecido que ello no implica la inobservancia de otros principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva, es decir, que con independencia de la motivación del Poder Legislativo para el diseño del régimen, el sistema fiscal adoptado en sí mismo, sí es susceptible de contrastarse con lo establecido en la norma fundamental, pues éste debe respetar los principios constitucionales que se resulten aplicables, como lo es, en el caso, la proporcionalidad tributaria.

Por ello, cuando se cuestione la violación a principios de índole constitucional el juez requiere realizar un análisis relativo a tales cuestiones, sin importar si se trata de una norma de carácter tributario, pues ésta no puede estar exenta del control de su regularidad constitucional si se alega que su contenido resulta violatorio de derechos fundamentales o involucra el establecimiento de categorías sospechosas.

Así pues, en el caso, previamente ha quedado demostrada la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por los derechos

³⁵ Véase la Tesis P. XXXIX/2011, de la Décima Época, emitida por el Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página: 595, de rubro: ***“POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL.”***

especial y extraordinario sobre minería, 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, por lo que, al no estar vinculados con su hecho generador, resultan inconstitucionales, tal y como ha quedado explicado.

En otro orden de ideas, el Presidente de la República, argumenta: **f)** que es ilegal la sentencia recurrida en virtud de que existe una violación al procedimiento al no haberse llamado a juicio como terceros interesados al municipio y a la entidad federativa en que se encuentra la mina, cuya concesión tiene la quejosa para la extracción de minerales y sustancias del subsuelo, en virtud de que la recaudación de los derechos especial y extraordinario sobre minería beneficiarán a aquéllos; lo cual resulta **inoperante**, toda vez que está reclamando una afectación a la esfera jurídica de otra autoridad, en este caso, el municipio y entidad federativa señalados.

Además, cabe mencionar que el procedimiento legislativo que establece la Constitución Federal, no exige la participación de los sujetos o autoridades que ejercerán los ingresos que se recauden con el establecimiento de los tributos, mucho menos que por tal virtud puedan acudir a la defensa de la constitucionalidad de las leyes que los establezcan.

Finalmente, en sus agravios tercero y cuarto, el Presidente de la República argumenta, esencialmente: **g)** que suponiendo sin conceder que los artículos impugnados tengan la naturaleza de impuestos, como lo determinó el Juez A quo, en la sentencia recurrida se debió analizar la proporcionalidad a la luz de dichas contribuciones, pues no existe

ningún fundamento constitucional que prohíba que éstos se establezcan en leyes que regulen derechos, además de que esta Suprema Corte de Justicia ha establecido que para reconocer la validez constitucional de una contribución se debe atender a su verdadera naturaleza jurídica; alegatos que resultan **inoperantes**, al partir de una premisa falsa, pues el Juez de Distrito en ningún momento consideró que las contribuciones establecidas en los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos tuviesen la naturaleza de impuestos, lo que se corrobora de las consideraciones de la sentencia, sintetizadas en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

En efecto, el juzgador de amparo advirtió, correctamente, la naturaleza jurídica de las contribuciones establecidas en los preceptos reclamados, al señalar que se trata de **derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación**, hecho que fue constatado por esta Primera Sala, al analizar los mismos en el **apartado II**, del presente considerando.

Asimismo, como ha quedado establecido, acertadamente en la sentencia recurrida, se consideró que si bien los derechos como especie dentro del género de las contribuciones, se rigen también por los principios de justicia tributaria 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 que se explicaron en el **apartado III**, del presente considerando, mismos que los derechos impugnados no cumplieron, como se dijo, al no atender al uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, conforme a las

unidades de consumo o utilización del mismo y por ende, del beneficio obtenido por dicho uso; de ahí su inconstitucionalidad.

Por último en su quinto agravio, señala el Presidente de la República: **h)** que el Juez de Distrito excedió sus facultades al conceder el amparo para efecto de que se devuelvan a la quejosa las cantidades, que con motivo del primer acto de aplicación de las normas reclamadas, hubiese pagado, pues el análisis de tal devolución corresponde únicamente a la autoridad fiscal competente; de ahí que, en todo caso, la sentencia sólo podía dictarse para efectos de que se desincorporen de la esfera jurídica de la quejosa los preceptos declarados inconstitucionales y deje expedito su derecho para acudir a la autoridad hacendaria competente a solicitar la devolución que esteme tener a su favor, sin prejuzgar sobre su procedencia.

Resulta **infundado** dicho argumento pues el Juez de Distrito no excedió sus facultades, toda vez que actuó de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Amparo³⁶, que establece que la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma general se traduce en la inaplicación de la misma, respecto del quejoso, además de que se deben especificar las medidas adicionales para restablecer a éste en el pleno goce del derecho violado; de ahí que, el juzgador señalara que se devuelvan a la quejosa las cantidades que haya pagado con apoyo en los artículos 268 y 270 declarados inconstitucionales, lo cual fue correcto, pues en efecto, éstos deben dejar de causar efectos en su esfera jurídica.

³⁶ Ley de amparo:

“Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.”

AMPARO EN REVISIÓN 31/2016.

Sin que obste a ello, lo alegado por la recurrente en cuanto a que debe ser la autoridad hacendaria la que verifique la procedencia de la devolución, pues dicha verificación, entendida sólo respecto al cumplimiento de los requisitos que las leyes fiscales respectivas exijan para ello, será en todo caso, materia del cumplimiento de la sentencia, pero no de los efectos de la concesión del amparo por la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados.

En corolario de lo anterior, al resultar infundados los agravios de las autoridades recurrentes, procede confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. 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.

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