

AMPARO EN REVISIÓN 943/2015
QUEJOSA: ***.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

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

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

V I S T O S, para resolver, los autos del amparo en revisión 943/2015, promovido por *****; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el doce de febrero de dos mil catorce, en la Oficialía de Partes de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guanajuato, *****, 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.
4. Secretario de Gobernación.
5. Director del Diario Oficial de la Federación.
6. Secretario de Hacienda y Crédito Público.

7. Jefe del Servicio de Administración Tributaria.

Actos reclamados:

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

a) La discusión, aprobación y expedición del Decreto publicado el once de diciembre de dos mil trece, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, mismo que entró en vigor el uno de enero de dos mil catorce; de manera específica, el Artículo Quinto del propio Decreto, en sus Artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

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

a) La expedición del Decreto referido con antelación.

- **Del Secretario de Gobernación:**

a) El refrendo o rúbrica del Decreto referido con antelación.

- **Del Director del Diario Oficial de la Federación:**

a) La publicación del Decreto referido con antelación.

- **Del Secretario de Hacienda y Crédito Público:**

- a) La ejecución del Decreto referido con antelación.

- **Del Jefe del Servicio de Administración Tributaria:**

- a) La ejecución del Decreto referido con antelación.

Preceptos constitucionales que contienen los derechos fundamentales violados. La quejosa invocó como preceptos constitucionales que contienen los derechos fundamentales violados, los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relató los antecedentes del caso y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del amparo. Mediante auto de veintiuno de febrero de dos mil catorce, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato, 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.

Mediante acuerdo de veintitrés de junio de dos mil catorce, el Juez del conocimiento, en cumplimiento a la circular 3/CCNO/2014, de veinticuatro de abril de dos mil catorce, emitida por el Secretario Ejecutivo de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, remitió el expediente en cuestión a la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Tercera Región, para que lo turnara al Juzgado de Distrito del Centro Auxiliar en turno, a fin de que emitiera la resolución correspondiente.

Seguidos los trámites procesales correspondientes, el Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al que tocó conocer del asunto, dictó sentencia en el expediente auxiliar *****, misma que terminó de engrosar el veintiuno de noviembre de dos mil catorce, en la que resolvió **sobreseer** en el juicio de amparo, respecto de la discusión, aprobación, expedición, refrendo y publicación de los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

TERCERO. Interposición y trámite del recurso de revisión. Inconforme con la resolución anterior, *****, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión el once de diciembre de dos mil catorce.

Por cuestión de turno, tocó conocer de dicho recurso al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, cuyo Presidente, mediante acuerdo de trece de marzo de dos mil quince lo admitió a trámite, registrándolo con el número *****, asimismo, ordenó dar vista al Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción.¹

Asimismo, por acuerdo de diecisiete de abril de dos mil quince, el Presidente del Tribunal Colegiado del conocimiento, admitió el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la autoridad responsable Presidente de la República.

Seguidos los trámites legales, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, en sesión de nueve de julio de dos mil quince, dictó sentencia en la que confirmó el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, en relación con los

¹ Toca del amparo en revisión *****. Folio 29.

actos atribuidos al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Gobernación y al Director del diario Oficial de la Federación; modificó la sentencia recurrida y levantó el sobreseimiento respecto de los **artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos**, publicada el once de diciembre de dos mil trece, así reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver respecto de la cuestión de constitucionalidad planteada.²

CUARTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de once de agosto 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 a su respectiva adhesión, 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 Juan N. Silva Meza , como encargado de supervisar y aprobar la elaboración de los proyectos respectivos, ordenó reservar el turno del asunto, sin que ello implicara la suspensión del procedimiento, hasta en tanto este Máximo Tribunal emita criterio acerca del problema central abordado.

² Toca del cuaderno auxiliar del amparo en revisión *****. Folios 100 a 137.

Asimismo, por auto de ocho de marzo 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 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, 269 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 sus conceptos de violación la quejosa planteó, medularmente, lo siguiente:

1.1. En su **primer concepto de violación** argumentó que los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos, transgreden la garantía constitucional de proporcionalidad, ya que el método de cálculo de los correspondientes derechos no guarda relación alguna con los bienes de dominio de la nación, usados o aprovechados.

- Explicó que las disposiciones reclamadas prevén distintas hipótesis de causación de los derechos, a saber:
 - a) El **artículo 268**, establece un derecho a razón de un pago anual, 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 conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta.
 - b) El **artículo 270**, establece que los titulares de concesiones y asignaciones mineras que enajenen oro, plata y platino deben aplicar la tasa del 0.5% a los ingresos anuales derivados de dicha enajenación.
 - c) Según el **artículo 269**, se pagará el 50% sobre la cuota fijada en la fracción VI del artículo 263 de la misma ley (\$129.24 pesos por hectárea), cuando no se lleven a cabo obras y trabajos de exploración y explotación debidamente comprobados en los dos años continuos, dentro de los primeros once de vigencia de la concesión; mientras que el 100% sobre la cuota fijada en la fracción VI, del artículo 263 (\$129.24 pesos por hectárea) cuando se encuentren en el doceavo año y posteriores de vigencia, sin que realicen obras y trabajos de exploración y explotación durante dos años continuos.

- Conforme a lo anterior, argumentó que conforme a los artículos 268 y 270 que se reclaman, el contribuyente paga un derecho al Estado sobre la utilidad derivada de la venta o enajenación, así como de los ingresos brutos obtenidos, lo que no corresponde a la naturaleza de los derechos, pues no se paga una contraprestación por un servicio recibido ni por usar o aprovechar un bien de dominio público de la Nación.
- Por el otro lado, adujo que el derecho referido en el artículo 269 impugnado, se actualiza cuando no se lleven a cabo actos de exploración o explotación, situación que evidentemente denota que no se usa ni se aprovecha un bien de dominio público de la Nación.
- Agregó que bajo ninguna óptica puede considerarse que los derechos reclamados se determinan conforme a unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, su mayor o menor disponibilidad, su reparación o reconstrucción; lo anterior, pues dichos derechos dependen de la utilidad, de los ingresos brutos que tenga el titular de la concesión, o bien, por actos negativos, es decir, por no llevar a cabo actos de explotación o exploración.
- Aunado a ello, indicó que el artículo 263 ya cobra un derecho por las concesiones mineras que tengan los gobernados a razón de hectárea concedida y no conforme a la venta de recursos minerales.
- Asimismo, establece que los derechos impuestos a la quejosa son realmente un impuesto sobre la renta “disfrazado”, ya que son determinados sobre utilidades y sobre ingresos brutos, lo que

sucede igualmente en el impuesto sobre la renta que igualmente grava la utilidad o bien, los ingresos menos deducciones permitidas.

- Añadió que en el caso de los Derechos señalados en el artículo 270 de la Ley en estudio, se aprecia que los contribuyentes deben aplicar el derecho adicional por la venta de oro, plata y platino; sin embargo, no se permite a la quejosa tomar las deducciones autorizadas por la Ley del Impuesto Sobre la Renta, provocando una transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.
- Explicó que el artículo 268 impugnado permite a los contribuyentes determinar el derecho por la actividad minera aplicando la tasa del 7.5% al resultado de restar a las ganancias obtenidas por la venta de la actividad extractiva algunas de las deducciones autorizadas por la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es decir, este derecho sí permite disminuir al ingreso las deducciones que apliquen para luego determinar el monto del derecho a cubrir conforme a la tasa señalada; sin embargo, para el caso del artículo 270 ya mencionado no se permite, poniendo de manifiesto que a unos contribuyentes les permite reconocer los gastos incurridos para la obtención de los recursos que extrae y a otros no, por el simple hecho de extraer oro, plata y platino.
- Estableció que en el presente caso, el artículo 270 combatido viola el principio de proporcionalidad al no reconocer que la quejosa tiene que realizar una serie de gastos para obtener los recursos minerales que se enajenan, aunado a que impone el tributo, es decir, el derecho, conforme a la tasa del 0.5% aplicado a la utilidad bruta obtenida por dicha enajenación, sin permitir tomar las deducciones correspondientes.

- Adujo que la quejosa debe cubrir el impuesto sobre la renta por los ingresos que obtiene por su actividad minera; por otro lado, la Ley Federal de Derechos, en sus artículos 268 y 270, también establecen que se debe cubrir una contribución sobre los ingresos que obtenga el contribuyente por la venta derivada de su actividad minera, lo que genera una triple tributación en su perjuicio.

1.2. En su segundo concepto de violación, argumentó que los preceptos reclamados violentan la garantía de legalidad, al imponer al contribuyente cargas tributarias conocidas como derechos; no obstante, las hipótesis de su causación no guardan relación con un servicio prestado por el Estado ni con el uso o aprovechamiento de un bien del dominio de la Nación.

- A su juicio, lo que el legislador dispuso en los derechos señalados en los artículos 268 y 270 controvertidos es que el contribuyente debe cubrir un derecho al Estado como consecuencia de una venta o enajenación. Por otro lado, los derechos señalados en el artículo 269 se deben pagar por no llevar a cabo obras o trabajos de exploración o explotación. Conforme a lo cual, sostuvo que los derechos reclamados no se actualizan por un servicio recibido del Estado ni por usar o aprovechar un bien del dominio público de la nación, sino por virtud de situaciones distintas a las señaladas en el artículo 2, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.
- Así las cosas, estimó que no se respeta la garantía de legalidad y seguridad jurídica, ya que el legislador creó una contribución a cargo del contribuyente, con carácter de derecho, sin que en la especie las hipótesis de actualización correspondan a tales contribuciones, pues podría tener otra figura jurídica.

1.3. En su **tercer concepto de violación**, explicó que el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos transgrede la garantía de equidad tributaria, ya que solamente a quienes usen y aprovechen oro, plata y platino el legislador les impuso una carga tributaria adicional respecto de todo el universo de contribuyentes que sean titulares de concesiones mineras, sin que exista una justificación legal y lógica, pues además, están sujetos al derecho contemplado en el artículo 268 del mencionado ordenamiento jurídico, el cual grava, de manera general, los ingresos obtenidos por la industria extractiva.

- Sostuvo que si el artículo 268 referido ya impone el derecho sobre minería a quienes realicen cualquier actividad extractiva a razón de una tasa del 7.5% sobre los ingresos que obtengan de su enajenación menos las deducciones permitidas, resulta claramente inequitativo que adicionalmente, quienes enajenen oro, plata y platino deban cubrir un derecho adicional a la tasa del 0.5% aplicado a los ingresos brutos.
- Señaló que si la finalidad de los derechos sobre minería es imponer una contraprestación por usar y aprovechar un bien de la nación, no hay razón lógica ni jurídica para imponer cargas adicionales a quienes obtengan y enajenen los multicitados minerales.
- Por otra parte, alegó que en el presente caso se puede apreciar una violación al principio de equidad, pues las normas reclamadas y la Ley del Impuesto Sobre la Renta obligan a la contribuyente a tributar hasta tres veces conforme a una misma situación jurídica tal como obtener una utilidad.

- Insistió en que el legislador hizo una distinción entre contribuyentes por el tipo de recursos minerales que se obtengan, considerando que los derechos a cubrir se deben determinar conforme a la utilidad obtenida por su venta; distinción que es claramente violatoria del principio de equidad tributaria.
- Al respecto, planteó que en el caso de los derechos previstos en los artículos 268 y 270, la quejosa debe aplicar la tasa del 7.5% y 0.5%, primeramente, por la enajenación de la actividad extractiva y, adicionalmente, por enajenar oro, plata y platino, es decir, grava dos veces una misma situación jurídica, ya que le primera se debe cubrir siempre que se lleve a cabo la actividad minera. Adicionalmente, la contribuyente debe cubrir un derecho adicional por la enajenación de oro, plata y platino. En ese sentido es que se dice que se obliga a la contribuyente a una triple tributación a diferencia del resto de contribuyentes que no tienen dicha carga tributaria.

1.4. En su **cuarto concepto de violación**, reclamó una supuesta violación al principio de equidad tributaria, pues en el artículo 268 impugnado se establece un derecho a cargo de los titulares de concesiones y asignaciones mineras; sin embargo, exceptúa de su pago a los titulares de concesiones y asignaciones mineras para explorar y explotar el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral. En ese sentido, al llevar a cabo ambos tipos de contribuyentes actividades mineras, aunque sea distinto el recurso mineral aprovechado, deberían tener las mismas condiciones tributarias y no exceptuar a unos del derecho y a otros no.

- Aunado a lo anterior –a decir de la quejosa–, en la especie no existe ninguna justificación extrafiscal para otorgar un trato desigual a favor de los gobernados.

1.5. En su **quinto concepto de violación**, arguyó que el artículo 269 de la Ley Federal de Derechos viola la garantía de equidad de las contribuciones pues establece que, a partir del uno de enero de dos mil catorce, los titulares de concesiones y asignaciones mineras que **no lleven a cabo obras y trabajos de exploración o explotación debidamente comprobadas**, de acuerdo con la Ley Minera, durante dos años continuos dentro de los primeros once años de vigencia, contados a partir de la fecha de la expedición de su respectivo título de concesión minera, deben pagar semestralmente el derecho adicional sobre minería, conforme al 50% de la cuota señalada en la fracción VI del artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, por hectárea concesionada. Adicionalmente, los titulares cuyas concesiones se encuentren en el doceavo año y posteriores de vigencia, que no realicen obras y trabajos de exploración y explotación durante dos años continuos, el pago del derecho será del 100% de la cuota señalada en la citada fracción y artículo, por hectárea concesionada.

- De lo anterior, advirtió que se impone la carga de un derecho a los titulares de concesiones mineras que **no lleven a cabo actos de exploración y explotación**; que en el caso, es lo que reclama de la norma en estudio, pues conforme a ello, el artículo reclamado trata de forma igual a los desiguales.
- Expuso que ello es así pues la ley da un trato inequitativo, al imponer una carga tributaria como si usara y aprovechara un bien de la Nación o recibiera un servicio de parte del Estado, no

obstante eso no sucede, es decir, la ley le da el mismo trato a quienes llevan a cabo actos de explotación y exploración que a aquéllos que no los realizan.

1.6. En su **sexto concepto de violación**, estimó que se viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica de las contribuciones, ya que los artículos reclamados no toman en cuenta la capacidad contributiva de los contribuyentes, al infundadamente crear un derecho especial y uno extraordinario, que deben ser pagados por los titulares de alguna concesión minera.

- Señaló que los numerales 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos transgreden las mencionadas garantías, toda vez que, no todos los elementos del tributo se encuentran precisados en la ley que les da origen; sin embargo, los derechos especiales, adicionales y extraordinarios no se encuentran contemplados ni regulados en ninguna ley.
- En efecto, dichos derechos son inconstitucionales al no encontrarse previstos en ningún ordenamiento jurídico.

1.7. En su **séptimo concepto de violación**, expuso que los numerales impugnados violan el principio al gasto público, pues la Ley de Ingresos de la Federación para dos mil catorce establece que el monto a recaudarse por los derechos especiales, adicionales y extraordinarios es de \$0.00 pesos; esto es, no se contemplan en esa Ley.

- Explicó que no se cumple con el fin del gasto público, ya que el Estado no tiene contemplado recabar derechos especiales, adicionales y extraordinarios, por lo que el cobro de los mismos

claramente tiene otro fin que no es el gasto público; en ese sentido, si su destino no es satisfacer necesidades colectivas, entonces los derechos reclamados resultan contrarios al principio señalado.

- Por último, aclara que no es obstáculo a lo anterior que la Ley Federal de Derechos contemple “Otros Derechos”; sin embargo, la propia ley señala que recaudará \$0.00 pesos bajo este rubro, demostrando así que lo recaudado en este sentido no estará destinado al gasto público.

2. El Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, emitió sentencia, en la que sostuvo, sustancialmente las siguientes consideraciones:

2.1. En el **considerando cuarto**, estimó que los artículos 268 y 269 de la Ley Federal de Derechos, son de naturaleza heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues su concreción jurídica o material, se encuentra sometida a la realización de un evento.

- Explicó que el artículo 268 impugnado no afecta la esfera jurídica de los sujetos desde su sola vigencia, pues una condición para su operatividad normativa, es que al término del ejercicio fiscal, se determine una diferencia positiva que constituye su base gravable, y será hasta ese instante, cuando los supuestos de la norma incidirán en la esfera jurídica de los quejosos.
- Por su parte, señaló que el numeral 269 prevé el derecho adicional de minería a cargo de los titulares de concesiones mineras que no lleven a cabo obras y trabajos de exploración o explotación

debidamente comprobadas, de acuerdo con la Ley Minera, es decir, la norma establece como condición *sine qua non*, para el pago de ese derecho un acto negativo o de omisión, consistente en la demostración de que no se han llevado a cabo obras y trabajos de exploración o explotación durante la periodicidad aludida.

- Finalmente en torno al artículo 270 reclamado, estableció que es de naturaleza autoaplicativa, en virtud de 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.

2.2. En su **considerando quinto**, estudió las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables y declaró fundado lo afirmado, considerando que en el caso, se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con el numeral 5, fracción I, y 107, fracción I, esta última a *contrario sensu*, todos de la Ley de Amparo, por lo que respecta a la discusión, aprobación, expedición, refrendo y publicación de los **artículos 268 y 269 de la Ley Federal de Derechos**, puesto que al reclamarse disposiciones de naturaleza heteroaplicativa, conlleva a la existencia de un acto de aplicación para que se produzca el agravio personal y directo que afecte a un gobernado para que el mismo se encuentre en aptitud de combatirlas.

- Derivado de ello, consideró que la quejosa no aportó prueba alguna durante la tramitación del juicio de amparo, a fin de demostrar el acto de aplicación de los artículos 268 y 269

reclamados, por lo que, concluyó dichos artículos no causan un perjuicio en su esfera jurídica.

- Respecto del artículo 270 impugnado, consideró que si bien es cierto es una norma autoaplicativa, ya que no es necesario un acto de aplicación para controvertir la misma, lo cierto es que la quejosa carece de interés jurídico para impugnar dicho precepto, toda vez que, en autos no quedó acreditado que ha existido una afectación que incida en algún derecho fundamental del que es titular la quejosa, lo cual es un presupuesto indispensable para la procedencia del juicio de amparo contra leyes, esto es, pues no demostró que enajene o venda minerales como oro, plata y platino.
- Derivado de lo anterior, sobreseyó en el juicio de amparo, respecto de la discusión, aprobación, expedición, refrendo y publicación de los artículos 268, 269 y 270, de la Ley Federal de Derechos, así como en relación con la ejecución de dichos preceptos.

3. En el único **agravio** hecho valer por la recurrente, expuso los razonamientos siguientes, encaminados a combatir el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito.

1. Incorrecta clasificación por parte del A quo de la naturaleza de las normas reclamadas.

- Aduce que el Juez A quo no llevó a cabo una correcta valoración tanto de las normas reclamadas como de los conceptos de violación expuestos, por lo que se violaron las formalidades del procedimiento al momento de dictar sentencia.
- Señala que contrario a lo sostenido por el Juez de Distrito, sí contaba con interés jurídico para impugnar, en su carácter de

autoaplicativas, las normas reclamadas, sin que fuera necesario acreditar los supuestos actos de aplicación de las mismas.

- Explica que por su sola entrada en vigor, los artículos reclamados, crean obligaciones a cargo de la quejosa, toda vez que se trata de disposiciones que obligan a su cumplimiento sin la necesidad de un acto concreto de individualización al establecer una forma directa de determinación de la contribución denominada derechos sobre minería, ya que los contribuyentes que se dediquen a dicha actividad, la minería, están obligados al pago del correspondiente derecho desde la entrada en vigor de las normas, es decir, crea la obligación a cargo de las empresas mineras de realizar los cálculos correspondientes para determinar el monto o importe del derecho que se debe cubrir.
- Aduce que la actualización de las hipótesis de la Ley Federal de Derechos en materia de minería, es inmediata para los titulares de los títulos de concesiones o asignaciones mineras. Luego entonces para ese tipo de titulares, las obligaciones que imponen las normas impugnadas surgen en forma automática, nacen con ella misma, sin que se requiera, para su actualización el perjuicio de un acto diverso que condiciona su aplicación.
- Determina que el Juez de Distrito no valoró adecuadamente las normas tildadas de inconstitucionales junto con el material probatorio, mismo que demostraba que desde antes de la entrada en vigor de los artículos reclamados, ya realizaba actividades extractivas y la determinación de derechos sobre minería, por lo que evidentemente se afecta su esfera jurídica.

- Explica que, conforme a las consideraciones vertidas en la sentencia de amparo, se puede apreciar que el A quo consideró que el interés jurídico solamente se actualiza cuando el contribuyente tiene una afectación de tipo económica, es decir, cuando tiene que pagar el porcentaje según le corresponda a la venta de la actividad extractiva, incluso de oro, plata o platino. Sin embargo, esa apreciación solamente es de tipo económica más no jurídica, lo que es irrelevante para efecto de la procedencia del juicio de amparo.
- Señala que no es requisito indispensable que un contribuyente recienta una afectación económica para impugnar una norma o un conjunto de normas, sino que el requisito ineludible es que haya una afectación directa a su cúmulo de derechos y obligaciones para acudir ante la instancia federal a solicitar el amparo.
- Alega que no es necesario que los contribuyentes tengan primero que enajenar el producto extraído, luego aplicar la tasa que corresponda a la diferencia positiva que exista una vez que se resten las deducciones autorizadas, para considerar que sólo así se puedan impugnar las normas correspondientes, o bien, primero tenga que enajenar o vender oro, plata o platino, para impugnar el derecho previsto en el numeral 270 de la Ley de la materia.

2. Errónea valoración de las probanzas exhibidas.

- Aduce que contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, demostró mediante las documentales públicas exhibidas su interés jurídico para promover el juicio de amparo.
- Señala que con los títulos de concesión junto con los informes de labores y exploración minera, demostró que no sólo se dedica a la

actividad minera, sino que tiene títulos de concesión minera, que explota y obtiene oro, plata y platino, por lo que, este sólo hecho, hace evidente que estará sujeto al derecho sobre minería a que hace referencia el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos.

- Aduce que la tutela de la defensa de los derechos humanos exige que todo tribunal jurisdiccional, aplique en todo momento el principio *pro homine*, que implica que la interpretación jurídica busque siempre el mayor beneficio para el hombre, es decir, que acuda a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.

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

- En su **primer agravio**, aduce que debe conformarse el sobreseimiento decretado por el A quo a los artículos 268 y 269 de la Ley Federal de Derechos, en virtud de que, éstos revisten una naturaleza heteroaplicativa o de individualización condicionada, ya que las normas referidas no afectan la esfera jurídica del contribuyente con su sola vigencia.

Explica que dichos numerales con su sólo impacto no crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho existentes, sino que para concretarse la hipótesis normativa contemplada en ellos, se requiere de una condicionante especial que venga a detonar el contenido de la norma sobre la esfera de derechos del gobernado, siendo esto, el acto de aplicación, el cual

consiste en este caso en el pago de los derechos especial y extraordinario sobre minería que llegaren a causarse de manera anual, siendo esta la única condicionante con la que puede actualizarse la afectación real en la esfera jurídica del quejoso.

Señala que los derechos impugnados contemplan pagos que revisten una temporalidad anual; es decir, que de causarse el referido derecho, su pago deberá enterarse año con año, asimismo, de conformidad a la mecánica de pago prevista en el derecho establecido en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos, será hasta marzo de dos mil quince, cuando la quejosa a través del pago correspondiente aplicará el contenido de la norma reclamada, incidiendo hasta ese entonces en su esfera de derechos y con ello surgirá el primer acto de aplicación.

Por lo que respecta al artículo 268 de la Ley Federal de Derechos, explica que dicha norma contempla el pago del derecho especial sobre minería, mismo que lleva intrínseco una mecánica singular para determinar su pago, en donde se contempla la posibilidad de no generar ese derecho para el caso de que exista una diferencia negativa entre los ingresos derivados de la actividad extractiva y las deducciones autorizadas por la propia norma. En ese sentido, tan heteroaplicativa es la norma en mención que requiere para su actualización y pago que exista una diferencia positiva entre los ingresos obtenidos por la quejosa por la actividad extractiva y las deducciones permitidas.

En relación al artículo 269 de la Ley Federal de Derechos, aduce que como bien lo estimó el A quo, también se actualiza la causal de improcedencia, en virtud de que dicho dispositivo legal establece el pago de un derecho a cargo de aquellos titulares de

concesiones mineras que no lleven a cabo obras y trabajos de exploración debidamente comprobadas en las minas concesionadas.

Explica que para controvertir el referido artículo 269, es necesario en primer lugar que la persona moral quejosa se ubique en el supuesto de la hipótesis de causación; es decir, que durante dos años ininterrumpidos haya dejado de realizar actividades relacionadas con la exploración y explotación de los yacimientos mineros que tengan concesionados y, además, es necesario que dicha hipótesis se materialice a través del respectivo pago de derechos que se genere con fundamento en ese numeral.

- En su **segundo agravio**, planteó que es erróneo lo considerado por el A quo al determinar que el artículo 270 es de carácter autoaplicativa, ya que reviste una naturaleza heteroaplicativa o de individualización condicionada, por lo que se actualiza el acto de aplicación con el pago anual del derecho por la enajenación de oro, plata y platino, hasta la declaración anual del año dos mil quince, toda vez que existe la necesidad de que se condicione un acto diverso de aplicación, ya que la norma no afecta la esfera jurídica del quejoso con su sola vigencia.

Aduce que es errónea la consideración del A quo al determinar que a diferencia del derecho especial establecido en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos, cuya naturaleza es heteroaplicativa, el diverso numeral 270 de dicha ley, es de naturaleza autoaplicativa; lo anterior, ya que el derecho extraordinario, es complementario al derecho especial establecido en el precepto 268.

Apunta que del contenido de los referidos artículos se puede apreciar en un primer momento que ambos derechos van de la mano uno con otro; es decir, que el derecho contemplado en el numeral 268, grava a la actividad minera en general, esto es, no sólo la extracción de oro, plata y platino, se verán obligados a pagar el derecho especial. Por su parte, el diverso precepto 270 establece que no obstante que se haya pagado el derecho especial, si se enajena oro, plata y platino, el concesionario deberá pagar adicionalmente el .5% de los ingresos por la enajenación de dichos materiales por concepto de derecho extraordinario.

Aduce que dicha norma, únicamente se encuentra dirigida a los concesionarios mineros que derivado de su actividad extractiva obtengan ingresos por la extracción de oro, plata y platino, deberán pagar el impuesto a que se refiere el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos, pago que se realizará hasta marzo de dos mil quince.

- En su **tercer agravio**, la autoridad señala que resulta infundado el concepto de violación mediante el cual se impugna la constitucionalidad de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, al establecer un derecho especial y uno extraordinario sobre minería, toda vez que el legislador excedió las facultades conferidas en el numeral 73, fracción XXIX, inciso 5, apartado A), constitucional, violando con esto las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Aduce que lo anterior es así, toda vez que, contrario a lo referido por la quejosa los fines establecidos de una contribución especial y una extraordinaria sí se justifican en la exposición de motivos, al establecer que estos minerales y todos aquellos recursos extraídos

del subsuelo son considerados recursos no renovables y, por lo tanto, debía ser proporcional la ganancia de la moral que se beneficiara con la utilidad para así compensar al Estado por el agotamiento de dichos recursos.

Explica que contrario a lo señalado por la quejosa, el establecimiento de la contribución establecida por el Congreso no es contrario a lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, apartado A), de la Constitución Federal, toda vez que el mismo sí cuenta con tal facultad al establecer contribuciones, cuyo objeto sea la compensación del Estado de recursos que en algún momento se agotarán, por lo que las empresas que obtengan una utilidad del mismo, proporcionen al Estado un porcentaje con relación a su capacidad contributiva por la extracción de dichos minerales, que aun cuando no estén contemplados en el precepto constitucional tiene una finalidad distinta.

- En su **cuarto agravio**, considera que resulta infundado lo argumentado por la quejosa en el sentido de que los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos, violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que los derechos especiales, adicionales y extraordinarios no se encuentran contemplados en ninguna ley.

Aduce que lo anterior es así, pues como se desprende de los propios artículos impugnados, los mismos siguen siendo derechos, por lo que únicamente el legislador les dio una nomenclatura para efectos de que haya una distinción entre los tres (especial, extraordinario y adicionales), esto es, dichos numerales no crean un nuevo impuesto, sino solamente se hace una clasificación para efectos de que sean distinguidos al momento de su causación.

- En su **quinto agravio**, establece que resulta infundado lo señalado por la quejosa en el sentido de que los artículos 268 y 269 de la Ley Federal de Derechos, violan la garantía de legalidad jurídica al no definir en su texto conceptos tales como “venta de la actividad extractiva” y “exploración y prospección”.

Aduce que el hecho de que el legislador no defina con precisión los conceptos a los que alude la quejosa, no implica la violación del referido principio, pues son conceptos que bien pueden ser estudiados por los particulares allegándose de los medios idóneos para ello y así poder realizar una verdadera interpretación de la norma.

Señala que no se puede llegar al absurdo de exigir al legislador que defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que utilizó tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión.

- En su **sexto agravio**, señala que es infundado lo argumentado por la quejosa en el sentido de que se transgrede la garantía de proporcionalidad prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, toda vez que para el cálculo de la base del derecho especial de minería dispuesto en el numeral 268, se integran los ingresos acumulables para efecto del impuesto sobre la renta, lo que no guarda relación con el beneficio que contiene el concesionario o asignatario minero por la explotación de un bien, propiedad de la Nación.

Aduce que las normas reclamadas al establecer que el pago de derechos, especial y extraordinario se harán tomando en

consideración los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, no resultan ser desproporcionales, toda vez que el parámetro de cuantificación utilizado por el legislador, es tratándose de la extracción de riqueza y recursos minerales del subsuelo de naturaleza no renovable completamente acorde con la realidad y al beneficio objetivamente recibido por el particular concesionario.

Estima que lo anterior, obedece a una lógica sencilla, toda vez que los beneficios obtenidos por la actividad extractiva se ven reflejados cuando dichos bienes minerales extraídos y explotados son trasladados al mercado, ya sea nacional o internacional, en donde se puede apreciar objetivamente el beneficio obtenido por los concesionarios y, en consecuencia, es posible cuantificar la justa retribución que debe recibir el Estado por el agotamiento y exploración de sus recursos minerales.

Señala que el parámetro de cuantificación establecido por el legislador para determinar la base de los derechos especiales y extraordinarios resulta proporcional, ya que en todo caso el particular concesionario no se verá afectado por una variación de los precios de los minerales extraídos o por la caída del mercado internacional; sino que siempre el beneficio obtenido será acorde con la realidad y presentará una retribución real y objetiva al Estado por el acto de permisión.

Estima que en cuanto al parámetro de valoración a su mayor o menor disponibilidad o su reparación y reconstrucción, debe precisarse que se trata de bienes de una naturaleza no renovable, es decir, que se agotan por su explotación y extracción, lo que vuelve a este tipo de minerales, recursos más valiosos

comparados con otro tipo de bienes de dominio público, los cuales con su explotación, uso o aprovechamiento no se agotan.

Explica que los recursos y riquezas minerales existentes en el subsuelo, al ser bienes no renovables y debido a su explotación y consecuente escases, requieren una mayor optimización por parte del Estado, además de que el daño causado al medio ambiente donde existen las zonas mineras es evidente, ya que al ser explotada dicha zona minera pierde su riqueza.

Señala que es por ello, que se afirma que los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, que establecen el pago de derechos especial y extraordinario no resultan inconstitucionales como lo afirma la quejosa, toda vez que atienden a parámetros reales de cuantificación para determinar su base, máxime que dichos derechos reflejan en términos reales la justa retribución que tiene derecho a percibir el Estado por la explotación y agotamiento de los recursos minerales.

Aduce que la reforma que se analiza cumple con las exigencias constitucionales y, por ende, respeta el principio de proporcionalidad, en virtud de que se considera la utilidad neta obtenida por la enajenación de los minerales, lo cual toma en cuenta los parámetros existentes en mercados internacionales de donde las empresas mineras obtienen grandes ganancias económicas en las cuales ya es justo que exista una participación Estatal.

Afirma que las ganancias derivadas de la enajenación de la producción minera guardan relación directa con el aprovechamiento que obtiene de los minerales extraídos del

subsuelo, en tanto que la capacidad contributiva del derecho impugnado se encuentra vinculado con el nivel de aprovechamiento de los bienes públicos 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.

Estima que contrario a lo referido por la quejosa, no puede estimarse que la adición del artículo 268 en la Ley Federal de Derechos, no se encuentra justificada como el medio para atender una finalidad constitucionalmente lícita que permita al Estado recibir una justa retribución por la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio público, cuya disponibilidad es escasa.

- En su **séptimo agravio**, señala que resulta infundado el concepto de violación en el que la quejosa alega que los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, son violatorios del principio de proporcionalidad, toda vez que no permiten deducciones estructurales para la determinación del derecho a pagar.

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

Explicó que, aun cuando el derecho especial sobre minería, por su naturaleza, grava en torno a la utilidad que recibe el concesionario y no en función de su capacidad contributiva, el legislador no fue omiso en otorgar un beneficio a los

concesionarios o asignatarios, contemplando que los mismos podrán disminuir las deducciones autorizadas conforme a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, lo cual se traduce en un beneficio para los sujetos del impuesto en cuestión, sin que esto implique que tengan que contemplar las deducciones estructurales.

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

Aclaró que, si bien es cierto que el pago del derecho se lleva a cabo sobre ingresos brutos, también lo es que sólo es respecto de aquéllos derivados de la enajenación de metales preciosos, atendiendo a su alta rentabilidad, por lo que las deducciones que pudieron aplicar los concesionarios y asignatarios, lo harán únicamente respecto del derecho especial sobre minería; en consecuencia, en el impuesto extraordinario, al ser sobre una tasa del ordinario, es evidente que sí se le aplican las deducciones respectivas del artículo 268, por lo que, no existe la afectación a la que se refiere la parte quejosa, puesto que establecer una doble deducción por los mismos sería tomar dos veces las erogaciones por los conceptos diferidos por la misma actividad.

- En su **octavo agravio**, señala que resulta infundado el concepto de violación en el que la quejosa aduce que el artículo 269 de la Ley Federal de Derechos violenta la garantía de proporcionalidad,

en razón de que cobra un derecho por la no exploración/explotación de bienes del dominio público de la nación, aun cuando el artículo 2 del Código Fiscal de las Federación dispone que el pago de derechos únicamente procede por la prestación de servicios proporcionados por el Estado o por la utilización o aprovechamiento de bienes nacionales, sin señalar nada que deba pagarse un derecho por la no utilización de concesión.

Insiste en que el artículo 269 mencionado no transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria; ello, atendiendo a la continuidad con la que se explora/explota la concesión minera, es decir, se parte del acto mediante el Estado permite a los particulares aprovechar el bien del dominio público, consistente en las minas, y se mide atendiendo al grado de su utilización y de acuerdo con la particular naturaleza del bien sujeto a la permisión, es por ello que resulta evidente que conforme al texto del numeral en estudio todas las personas que realicen el hecho generador del tributo deben causar el derecho establecido en él, asimismo todas las personas que dejen de usarla por un periodo ininterrumpido de dos años, lo cual se consideró como un elemento idóneo para el aprovechamiento de las concesiones mineras.

Lo anterior, ya que se tomó en cuenta que los contribuyentes que obtienen un grado diferente de aprovechamiento de los bienes de uso público sujetos a la permisión del Estado deben ser tratados justamente de manera proporcional, de acuerdo con el beneficio aproximado obtenido por el usuario, por lo cual el principio citado debe ser criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación, por lo cual resulta infundado que la quejosa alegue que debió considerarse su capacidad

contributiva para los efectos de la determinación de la base, pues las actividades llevadas a cabo por los contribuyentes, consistentes en usar o aprovechar dichos bienes del dominio público de la nación no reflejan por sí solas y de modo patente, disponibilidad económica.

Señala que, de lo anterior se advierte que la proporcionalidad 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.

De igual manera, indica que, de manera errónea, la quejosa sostiene que el hecho es que los bienes del dominio público de la Nación se deterioren o pierdan por no explotarse, ya que el perjuicio que se genera al Estado es por dejar de percibir dinero relativo a las utilidades que se pudieran haber obtenido por la exploración/explotación de dichas concesiones, situación que no transgrede el principio de proporcionalidad.

Expone que, además, no debe omitirse que, de conformidad con el artículo 271 de la Ley Federal de Derechos, los derechos que se generan por la explotación de las minas a través de un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, lo que se recaude del pago de derechos por la explotación de minas, se usará para contrarrestar el impacto social y ambiental que produce la explotación de minas en los municipios afectados.

- En su **noveno agravio**, señala que resulta infundado el concepto de violación vertido por la parte quejosa, mediante el cual se duele que el contenido de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos violan la garantía de proporcionalidad al generar una múltiple tributación.

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

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

- En su **décimo agravio**, recurrente indicó que, contrario a lo aducido por la parte quejosa, no se contraviene el derecho a la propiedad privada por virtud de lo establecido en el artículo 268 de

la Ley impugnada, pues de lo establecido en dicho numeral, en ningún momento se puede considerar que exista una figura parecida a la expropiación, pues en la especie se trata de un pago de derechos que un concesionario deberá realizar con motivo de encontrarse gozando del uso y aprovechamiento de un bien que es propiedad de la nación, como claramente establece el artículo 27 constitucional.

- En su **décimo primer agravio**, indicó que, contrario a lo aducido por la quejosa, el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos no es violatorio de la garantía de equidad tributaria.

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

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

Explicó que lo anterior obedece a una lógica sencilla, pues de la lectura a los numerales en comento se puede advertir que, en un

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

- En su **décimo tercer agravio**, señala que resulta infundado el argumento mediante el cual la quejosa se duele de que el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos es contrario a la garantía de equidad, al eximir del pago del gas, en términos del artículo 267 de la mencionada Ley.

Explica que si bien el mencionado numeral exceptúa de dicho pago a los concesionarios que estén pagando el derecho correspondiente a la extracción de gas, lo cierto también es que sólo exime por cuanto hace a los derechos generados por el gas, es decir, que aun así, los usuarios que se ubiquen en ese supuesto deberán pagar por la extracción de minerales lo referente a lo estipulado en el artículo 268 reclamado.

Agrega que si el derecho especial versa únicamente sobre la obtención de ingresos derivados de la actividad extractiva, es decir, la extracción de minerales y metales existentes en el subsuelo, es lógicamente jurídico que el artículo 268 no pueda gravar la extracción de gas, máxime cuando dicho supuesto es

regulado, en específico, por el artículo 267 de la Ley Federal de Derechos.

- En su **décimo cuarto agravio**, manifiesta que es infundado el argumento de la quejosa en el que señala que el artículo 269 de la Ley Federal de Derechos otorga un trato diferenciado a sujetos que se encuentran en igualdad de circunstancias.

Señala que el artículo 269 aludido señala que para aquellos titulares de concesiones y asignaciones mineras con once años o menos que se encuentren inactivas, pagarán de manera adicional, el 50% de la cuota máxima que establece el artículo 263 de la multicitada Ley, y que aquellos concesionarios con más de doce años con título de concesión deberán pagar un porcentaje de 100%; esto, cuando no lleven a cabo obras y trabajos de exploración y explotación comprobados durante dos años continuos.

Así, sostiene que el pago de derechos por el uso o explotación es diferente por el grado de utilización del bien, es decir, no pagará el mismo derecho quien lleva a cabo la exploración y la explotación de manera continua que aquellos que han estado inactivos durante dos años continuos, por lo que se cumple con el principio de equidad por cuanto hace a la cuota adicional, en virtud de que ésta implica una cuota distinta que se establece en razón de la diferencia en la utilización de los bienes para los cuales les fue otorgado el derecho.

Por otra parte, establece que tampoco existe violación al principio de equidad tributaria por el hecho de que el artículo 269 señale que un concesionario con once años o menos deba pagar un

porcentaje de un 50% de la cuota establecida en el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, mientras que aquellos concesionarios con más de doce años con título de concesión deban pagar un porcentaje del 100%.

Lo anterior, pues si bien es cierto que se establece un trato diferenciado para ambos tipos de mineras, lo cierto es que ello no implica que el mencionado precepto sea inconstitucional, pues esta diferencia atiende a que no se le puede dar el mismo trato a aquellas mineras que se encuentran en etapa de desarrollo, ya sea en exploración o postergación para activación en un tiempo financieramente razonable. A diferencia de aquellas que ya han superado esta etapa y que se encuentran en operación, por lo que no es posible aplicarles la misma cuota o derecho adicional en ambos supuestos.

- En su **décimo quinto agravio**, sostiene que resulta infundado el concepto de violación en el que se alega que los derechos especial, adicional y extraordinario son inconstitucionales, al no contemplarse dentro del catálogo recaudatorio previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil catorce.

Plantea que, cuando una ley instituye una contribución, aun y cuando no se establezca expresamente en su texto que le destino de los ingresos recaudados será para sufragar el gasto público, la garantía de “destino al gasto público” es observada, de acuerdo con la interpretación armónica de los preceptos 74, fracción IV y 126, Constitucionales, en el sentido de que las contribuciones se decretan para cubrir el presupuesto de egresos y que, no puede realizarse pago alguno a cargo del erario federal que no esté

previsto en aquél o en ley posterior, así como de la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio en cuestión, así como de la Ley Federal de Presupuesto y, de Responsabilidad Hacendaria, se advierte que el impuesto recaudado se destinará al gasto público.

- En su **décimo sexto agravio**, la autoridad considera que el artículo 275 de la Ley Federal de Derechos resulta armonioso al principio de destino al gasto público.

Advierte que la quejosa, en su demanda, señala que en dicho precepto sólo se establece el destino del 80% de los ingresos que lleguen a recaudarse por los derechos especial, adicional y extraordinario, sin que se haga mención del destino del 20% restante.

Señala que ello resulta infundado, toda vez que, tal como se advierte del mencionado numeral 275, es voluntad del legislador federal destinar el 20% restante de los ingresos recaudados al gobierno federal, por lo que no existe incertidumbre o desconocimiento del destino de los ingresos recaudados.

- En su **décimo séptimo agravio**, estima que el artículo 275 de la Ley Federal de Derechos no viola el principio de destino al gasto público, al no estar creado en la fecha de la entrada en vigor de los artículos 268 y 270 de la Ley en mención.

Establece lo anterior, en virtud de que los artículos 268 y 270 son de naturaleza heteroaplicativa, por lo que, si los ingresos que lleguen a recaudarse por este tipo de derechos se verán reflejados con posterioridad al inicio de su vigencia, lo cual ocurrirá con

posterioridad a la entrada en vigor de dichas normas, no existe ninguna violación el referido principio, pues a la entrada en vigor de las normas reclamadas no recaudación por dichos por dichos conceptos; entonces, el hecho de que el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros no se haya creado al momento del inicio de la vigencia de los artículos de la Ley Federal de Derechos, en nada afecta al principio de gasto público, pues con la entrada en vigor de dichas normas no se actualiza la hipótesis de recaudación.

- En su **décimo octavo agravio**, la recurrente estima que, contrario a lo estimado por la parte quejosa, el artículo 269 no es violatorio de la garantía de irretroactividad, toda vez que el mencionado precepto no regula supuestos pasados, sino que los efectos de la norma reclamada se centran hacia el futuro para una mejor comprensión de lo expuesto.

Añade que, de la transcripción del numeral 269 reclamado y, tomando en consideración la entrada en vigor de dicho precepto, resulta claro que no existe la aludida violación a la garantía de irretroactividad, toda vez que la norma centra sus efectos a normar situaciones futuras, es decir, nunca hacia el pasado, antes de su vigencia.

- En su **décimo noveno agravio**, la recurrente señala que resulta infundado el concepto de violación en el que la quejosa alega que se dejaron de observar las garantía de legalidad y debido proceso, toda vez que no se concluyó, en términos de los artículos 212 al 216 del Reglamento del Senado de la República, en relación con el artículo 72 Constitucional, la iniciativa del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Minera y,

sin embargo, en el Decreto publicado el once de diciembre de dos mil trece que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, se incluye nuevamente la misma iniciativa tendiente a determinar los nuevos derechos mineros.

Advierte que la quejosa indicó que antes de que se presentara la iniciativa que corresponde a los derechos impugnados ya había una diversa iniciativa con proyecto de Decreto que se encuentra pendiente de discusión y aprobación, la cual propone adicionar a la Ley Minera diversos artículos idénticos al fondo de los numerales hoy reclamados.

Señala que la reforma a la Ley Federal de Derechos cumplió con el debido proceso legislativo, previsto en los artículos 71 y 72 Constitucionales.

Refiere que, conforme a nuestra Carta Magna, ambas Cámaras cuentan con facultades para discutir, aprobar, rechazar, modificar, reformar o adicionar los proyectos relativos, pues tales facultades es las confiere expresamente la propia Constitución Federal para que las ejerzan separada y sucesivamente, con autonomía e igualdad, respecto de aquellas materias que cuyo conocimiento corresponda al órgano bicameral, como lo es la materia tributaria, en términos de los artículos 50, 71, 72, 73, fracciones VII, XXIX y XXX, 74 y 76 Constitucionales. De ahí que existe facultad indiscutible del Congreso de establecer las modificaciones necesarias para asegurar las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, derivando por tanto, en la reforma ampliamente justificada, para cubrir las necesidades que fueron manifestadas en la exposición de motivos de las iniciativas que integran el paquete económico para dos mil catorce que el Ejecutivo Federal

remitió a ese Congreso, y que fueron analizadas y reconocidas por el Congreso de la Unión en sus Cámaras.

Por último, aclara que el hecho de que esté pendiente una iniciativa similar no implica una violación a la garantía de legalidad y debido proceso, puesto que la única Ley que se encuentra vigente hasta el momento y que cumplió con el debido proceso legislativo es la Ley Federal de Derechos.

5. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, en su resolución de nueve de julio de dos mil quince, determinó:

5.1. En su **considerando noveno**, estimó infundado el primer agravio de la revisión adhesiva, en el sentido de que los artículos 268 y 269 revisten una naturaleza heteroaplicativa; ello, pues los numerales invocados constriñen al titular de la concesión minera desde su entrada en vigor, ya que anteriormente no tenían la obligación de enterar los derechos especiales y adicionales sobre minería referidos.

Agrega que la naturaleza autoaplicativa del artículo 268 de la Ley Federal de Derechos se pone aún más de manifiesto al prever tal precepto que el derecho especial sobre minería se pagará anualmente mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas del Servicio de Administración Tributaria, lo que necesariamente implica que desde la entrada en vigor el destinatario de la norma tiene la obligación de realizar cálculos correspondientes a fin de verificar si existe una diferencia positiva a la cual aplicar la tasa que prevé la norma, esto es, sin importar que no se dé dicha utilidad, los titulares o concesionarios de

asignaciones mineras están obligados a informar al fisco, mediante dicha declaración, si existió diferencia positiva o no, derivada de sus ingresos anuales, obligación que no tenían antes de la entrada en vigor del mencionado numeral.

En mérito de lo cual, determinó que es infundada la causa de improcedencia que la *A quo* tuvo por actualizada, por lo que, levantó el sobreseimiento decretado en relación a los numerales 268 y 269 de la Ley Federal de Derechos.

En ese mismo sentido, declaró infundado el argumento de la recurrente adhesiva, referente a que el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos reviste un carácter heteroaplicativo; pues su aplicación está condicionada a la presentación de la declaración anual por parte de la quejosa; lo anterior, dado que el precepto en comento contiene una disposición que tiene fuerza obligatoria por sí misma y afecta la situación del interesado, sin que sea preciso un acto de aplicación como al que alude.

Por otro lado, resolvió que resulta infundado el argumento de la autoridad recurrente en el sentido de que los artículos 268 y 270 son complementarios entre sí.

Lo desacertado de dicho argumento radica en que, para que se actualice el pago del derecho especial sobre minería, es necesario que exista una diferencia positiva, resultado de haber hecho las deducciones correspondientes a los ingresos derivados de la enajenación y venta de la actividad extractiva; mientras que el segundo exige, desde su entrada en vigor, que todos aquéllos titulares de concesiones o asignaciones mineras paguen un derecho extraordinario sobre minería, calculado con la tasa de

0.5%, respecto de los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino.

Finalmente, resolvió que carecía de competencia legal para conocer de los conceptos de violación que la quejosa hizo valer en contra del artículo 270 de la Ley Federal de Derechos, por lo que remitió los autos del asunto a este Máximo Tribunal para los efectos legales procedentes.

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

En ese sentido, de la lectura de sus conceptos de violación, se advierte que las quejas impugnaron la constitucionalidad de los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos, al considerar que los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público.

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

I. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LOS “DERECHOS”.

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

*“**Artículo 2.-** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y **derechos**, las que se definen de la siguiente manera:*

(...)

*IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley **por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación**, así como **por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.*

(...).”

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

*“**Artículo 1.-** Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.*

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

(...).”

De ello deriva que el legislador ha establecido dos clases de derechos: **a)** las contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza

cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (**derechos por servicios**) y, **b**) cuando se trata de contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular aprovecha los bienes del dominio público de la Nación (**derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público**).

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

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

En la jurisprudencia de rubro “**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.**”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 en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (‘DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO,

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

REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES’, Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; ‘DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS’, Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; ‘AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA 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 “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

“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

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. 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

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

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 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

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 CONTENIDOS EN LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS.

Por lo anterior, en este punto interesa identificar, la naturaleza jurídica de los denominados: **derecho especial, extraordinario y adicional sobre minería**, según las disposiciones constitucionales y legales aplicables, para lo cual se analizará su texto, conforme a su similitud.

En principio, los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos vigente para dos mil catorce, establecen:

“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

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.”

disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas en este artículo, mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente a aquel al que corresponda el pago.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos 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,

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

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, estauroлита, flogopita, fosfatos, fluorita, glaserita, glauberita, grafito, granates, halita, hidromagnesita, kainita, kieserita, langbeinita, magnesita, micas, mirabilita, mulita, muscovita, nitrata, olivinos, palygorskita, pirofilita, polihalita, sepiolita, silimanita, silvita, talco, taquidrita, tenardita, tremolita, trona, vermiculita, witherita, wollastonita, yeso, zeolitas y zircón;

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

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

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;

explotación realizados en el lote minero, o en la superficie que se abandona, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

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

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

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

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

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

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

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

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.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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, conforme a las definiciones establecidas en los artículos 2, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 1 de la Ley Federal de Derechos, tanto el **derecho especial** como el **derecho extraordinario** sobre minería son contribuciones establecidas en la Ley Federal de Derechos, a cargo de los concesionarios o asignatarios mineros por el **uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación** que realizan.

En cambio, a la luz de los razonamientos expuestos, esta Primera Sala advierte que la naturaleza del “*derecho adicional sobre minería*” establecida en el artículo **269 de la Ley Federal de Derechos**, es diversa a la de un derecho, aunque esa sea la denominación que le da la ley.

Al respecto, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que para analizar la constitucionalidad de una prestación patrimonial de carácter público, es irrelevante el nombre o

Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra.

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

categoría que le atribuya el legislador ordinario, pues con independencia de que formalmente se le considere como contribución –impuesto, derecho, aportación de seguridad social o contribución de mejora- o ingreso no tributario, se debe desentrañar su verdadera naturaleza y, conforme a ésta verificar si su contenido normativo respeta los principios constitucionales.¹⁷

Para ello, es necesario atender al texto del artículo 269 impugnado que establece el llamado “derecho adicional sobre minería”, en los siguientes términos:

“ARTICULO 269. *Los titulares de concesiones mineras que **no lleven a cabo obras y trabajos de exploración o explotación** debidamente comprobadas de acuerdo con la Ley Minera, durante dos años continuos dentro de los primeros once años de vigencia, contados a partir de la fecha de la expedición de su respectivo título de concesión minera, pagarán semestralmente el derecho adicional sobre minería conforme al 50% de la cuota señalada en la fracción VI del artículo 263 de esta Ley, **por hectárea concesionada.***

Para el caso de los titulares cuyas concesiones se encuentren en el doceavo año y posteriores de vigencia, que no realicen obras y trabajos de exploración y explotación durante dos años continuos, el pago del derecho será del 100% de la cuota señalada en la fracción VI del artículo 263 antes citado, por hectárea concesionada.

*El pago del derecho a que se refiere este artículo, se efectuará **hasta en tanto no se acredite ante la autoridad minera la realización de obras y trabajos de exploración o explotación durante dos años continuos.***

*Para los efectos del presente artículo, el pago del **derecho adicional sobre minería, se efectuará con independencia de los pagos de***

¹⁷ Este criterio se ha sostenido desde la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, en la tesis del Tribunal Pleno, consultable en el Volumen 79, Primera Parte, página 28, de rubro: **“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURIDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACION QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.”**, reiterado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 19/2003, misma que se comparte, consultable Tomo XVII, Marzo de 2003, página: 301, de rubro: **“INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO.”**

otros derechos sobre minería que, en su caso, procedan de acuerdo a esta Ley.

El pago del derecho a que se refiere este artículo deberá efectuarse semestralmente en los meses de enero y julio del año que corresponda. Para el caso de que la determinación del cumplimiento del plazo de dos años a que se refieren los párrafos primero y segundo de este artículo, se efectúe en el transcurso de un semestre, los concesionarios deberán pagar la parte proporcional del derecho por el periodo que corresponda, a partir del mes en que se cumplió el plazo de los dos años y hasta el último mes del semestre de que se trate, para tales efectos, el derecho se deberá pagar dentro de los treinta días naturales siguientes a esa fecha.”

Del texto de dicho precepto se desprende que los titulares de una concesión minera que durante dos años continuos, contados a partir de la fecha de la expedición de su respectivo título, **no lleven a cabo obras y trabajos de exploración o explotación** –debidamente comprobadas de acuerdo con la Ley Minera-, pagarán semestralmente el derecho adicional sobre minería conforme al **50%** de la cuota señalada en la fracción VI del artículo 263 de esa Ley, por hectárea concesionada, si se encuentran en los primeros once años de vigencia de su concesión y del **100%**, si se ubican en dicho supuesto a partir del doceavo año de vigencia.

Como se explicó previamente, conforme al artículo 27 constitucional los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, son bienes de dominio público que sólo podrán ser objeto de **explotación uso o aprovechamiento** mediante concesión otorgada conforme a las reglas y condiciones establecidas en la propia Ley Minera, y en contraprestación los concesionarios están obligados al pago de determinados derechos.

Sin embargo, a la par del derecho a la exploración o explotación de los minerales o sustancias otorgado por la concesión respectiva, también se encuentra la obligación de llevar a cabo y comprobar las obras y trabajos respectivos ante la Secretaría de Economía, conforme a la propia Ley de la materia y su Reglamento¹⁸, pues el caso contrario, incluso acarrea una infracción que puede ser sancionada con la cancelación del título de concesión.¹⁹

De ello se sigue que el pago de la cuota o contraprestación establecido en el artículo 269 en estudio se origina en el acto de **no cumplir con la obligación de explorar o explotar** dichos bienes de dominio público.

En relación con ello, resulta importante tomar en consideración las razones expresadas en el proceso legislativo que dio lugar a la reforma impugnada a efecto de adicionar el llamado “*derecho adicional sobre minería*”, en efecto, en la exposición de motivos se asentó lo siguiente:

“ ...

Por otra parte, en relación con el cobro a los titulares de concesiones y asignaciones mineras que se encuentren inactivas, el Ejecutivo Federal plantea que se establezca un derecho adicional sobre minería, consistente en el 50% de la cuota máxima del artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, a aquellos concesionarios que no lleven a cabo

¹⁸ Ley Minera:

“**ARTÍCULO 28.-** La ejecución de obras y trabajos se comprobará por medio de la realización de inversiones en el lote que ampare la concesión minera o mediante la obtención de minerales económicamente aprovechables. El Reglamento de la presente Ley fijará los montos mínimos de la inversión por realizar y del valor de los productos minerales por obtener.

La obligación de ejecutar las referidas obras y trabajos iniciará 90 días naturales después de la fecha de inscripción de la concesión en el Registro Público de Minería.

Los informes de comprobación deberán presentarse a la Secretaría durante el mes de mayo de cada año y se referirán a las obras y trabajos desarrollados en el período de enero a diciembre del año inmediato anterior, aun en los casos de sustitución de concesiones por cualquiera de las causas previstas por esta Ley.”

¹⁹ “**ARTÍCULO 55.** Se sancionará con la cancelación de la concesión minera cualquiera de las infracciones siguientes:

I.- Efectuar al amparo de la misma la explotación de minerales o sustancias no sujetos a la aplicación de la presente Ley;

II.- **No ejecutar y comprobar las obras y trabajos previstos por esta Ley en los términos y condiciones que señalan la misma y su Reglamento; (...).**”

obras y trabajos de exploración y explotación comprobados durante dos años continuos, dentro de los primeros once años de vigencia, contados a partir de la fecha de la expedición del título y que dicha cuota se incrementará en un 100% cuando la inactividad sea a partir del doceavo año y posteriores, a cubrirse en ambos casos de forma semestral. Lo anterior, con la finalidad de que las personas que detentan una concesión, la utilicen conforme a las bases en las que fue otorgada, tomando en consideración que la inactividad genera una pérdida para el Estado en tanto que impide la explotación de los minerales y por tanto, detiene el desarrollo de la industria y afecta al erario público.

(...)"

Ahora bien, resulta de especial trascendencia determinar la naturaleza jurídica de dicha contraprestación, pues como se dijo, es a partir de ésta que esta Sala estará en aptitud de determinar el parámetro que debe emplearse para realizar el estudio de constitucionalidad.

En principio debe tenerse presente lo desarrollado en el apartado I este considerando respecto del rubro de **DERECHOS**, tal y como los define el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2, fracción IV y el 1 de la Ley Federal de Derechos, así como la descripción que de los mismos ha hecho este Alto Tribunal.

Conforme a ello, a juicio de esta Primera Sala el denominado "derecho adicional sobre minería" no constituye en realidad un DERECHO, pues en relación con este tipo de contribuciones, como ya se adelantó, su pago puede generarse sólo a partir de dos situaciones diversas, a saber: **a)** por el uso, explotación o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; y, **b)** por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; y es el caso de que el ingreso público analizado no encuadra en alguna de las hipótesis mencionadas.

Según se apuntó, el pago de la cantidad en análisis tiene lugar cuando el concesionario deja de explorar o explotar durante dos años consecutivos sin causa justificada los bienes de dominio público que ampara su concesión –minerales o sustancias-; de ahí que, ese pago no puede válidamente subsumirse en la categoría de las contribuciones denominadas derechos en la hipótesis relativa al “uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación”, toda vez que su causa es, precisamente, la hipótesis contraria (**no utilización**).

Por otra parte, el pago del llamado “derecho adicional sobre minería”, tampoco se puede considerar como un derecho en la hipótesis relativa a que los particulares “reciban un servicio por parte del Estado en sus funciones de derecho público”, habida cuenta que el concesionario no obtiene en su beneficio actividad alguna desarrollada por el Estado.

En efecto, los derechos por servicio se cobran porque en sus funciones de derecho público, el Estado emprende una actividad administrativa individualizada, concreta y determinada en favor del particular, lo cual necesariamente presupone una conducta positiva de dar o hacer por parte del ente estatal.

En tales condiciones, dado que la cuota establecida en el artículo 269 de la Ley Federal de Derechos no actualiza el hecho generador de algún derecho (contribución) en cualquiera de sus dos vertientes, el pago realizado no puede catalogarse como tal.

No obstante ello, es necesario identificar cuál es la verdadera naturaleza jurídica de dicha cuota, a fin de estar en posibilidad de verificar si se trata de algún otro tipo de contribución, que debe observar

los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, tal como lo señala la quejosa.

Para ello, es útil remitirnos de nueva cuenta al artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, que en sus otras fracciones dispone lo siguiente:

“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:*

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

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.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

(...)”.

Del citado precepto se aprecia que aun cuando el legislador no define de manera precisa el concepto “impuestos” (pues lo único que hace es señalar que *“son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo”*), lo cierto es que la doctrina aporta elementos que permiten determinar su naturaleza. Así, puede válidamente afirmarse que los **impuestos** son prestaciones dinerarias o en especie en favor del Estado que se fijan en una ley, con carácter general y obligatorio, que sirven para sufragar los gastos públicos.

Una característica común de los impuestos y los derechos es la obligatoriedad de su pago. En efecto, en los impuestos, una vez que se actualiza el hecho imponible, el particular está constreñido a cubrir el pago correspondiente por el gravamen causado. Por otra parte, tratándose de derechos, el contribuyente está obligado a cubrir la contraprestación por el servicio que solicita (de lo contrario no recibiría servicio alguno) o por usar, explotar o aprovechar bienes de dominio público. Es así, que tanto en impuestos como en derechos, una vez acaecida la hipótesis de causación, el gobernado está compelido a hacer el pago correspondiente.

Además, este Alto Tribunal ha sostenido que los impuestos son prestaciones que se establecen por el Estado de manera unilateral y coactiva, cuyo hecho imponible no está vinculado con la obtención por parte del sujeto pasivo de un beneficio directo sino con una manifestación específica de riqueza susceptible de ser gravada. En cambio, en los derechos el hecho imponible está directamente

relacionado con la obtención de un beneficio por parte del sujeto pasivo o por la explotación de bienes de dominio público.²⁰

Así, la cantidad establecida en el artículo 269 en estudio, no constituye un impuesto, pues este tipo de gravamen se fija unilateral y coercitivamente por el Estado en virtud de su potestad tributaria, de manera que una vez actualizado el hecho imponible nace la obligación ineludible de pagar el impuesto que corresponda. Es así que el sujeto pasivo de la relación tributaria se encuentra compelido a enterar el monto respectivo por la manifestación de riqueza que se grava; sin embargo, en el caso, la obligación de pago no surge a través de la realización de un hecho imponible que refleje una manifestación de riqueza y tampoco tiene una finalidad recaudatoria, como se desprende de los antecedentes legislativos antes referidos.

Por otra parte, las **aportaciones de seguridad social** son contribuciones que deben cubrirse cuando el Estado confiere los servicios establecidos en las leyes de seguridad social. En este sentido,

²⁰ Criterio sostenido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, en la jurisprudencia 2a./J. 103/2013 (10a.), de la Décima Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 2, página: 847, que esta Sala comparte, de rubro: **“IMPUESTOS. TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PÚBLICAS PATRIMONIALES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN I, NUMERAL 5, INCISO D), Y 7, FRACCIÓN I, PUNTO B), INCISO C), DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA E HIDALGO DEL PARRAL, RESPECTIVAMENTE, AMBAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2012.** Los citados preceptos establecen, de manera coincidente, una prestación económica a cargo de los propietarios de vehículos automotores que residan dentro del territorio de cada Municipio, por concepto de contribución extraordinaria y contribución, respectivamente, conforme a las diversas tarifas que contienen, dependiendo del tipo de vehículo, precisando que los recursos obtenidos deben destinarse a inversiones de infraestructura y equipamiento urbano. En ese sentido, a pesar de la denominación otorgada por el legislador, dichas prestaciones participan de la naturaleza jurídica de los impuestos, pues se establecen en forma unilateral y coactiva, habida cuenta de que su hecho imponible no fue diseñado para gravar la obtención, por el sujeto pasivo, de un beneficio directo o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, sino que el hecho generador se actualiza por la sola circunstancia de que tiene la mencionada propiedad; de ahí que sea patente que se grava una manifestación específica de riqueza y no las ventajas ocasionadas por actos o actividades de la administración pública local, máxime que el destino previsto para los recursos recaudados constituye un gasto público indivisible e indeterminado individualmente, al margen de que el surgimiento del deber tributario no se supedita a que la autoridad municipal lleve a cabo mejoras urbanísticas, que en todo caso serían generales, al no encontrarse dirigidas a beneficiar a un sector específico de esas municipalidades sino a toda la colectividad.”

el pago de la contribución está en función de un servicio específico de seguridad social que reciben los beneficiarios por parte del Estado.

Es incuestionable, que la cuota establecida en el artículo en estudio no constituye una aportación de seguridad social, en la medida en que no tiene vinculación alguna con los servicios que en ese rubro presta el Estado a los beneficiarios, de manera que resulta innecesario realizar mayor estudio en relación con ese tipo de contribución.

Otra de las especies de contribuciones establecidas en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, son las denominadas **contribuciones de mejoras**. Éstas se establecen con motivo de un hecho generador que consiste en el beneficio particular que reciben determinadas personas con motivo de una obra pública dirigida a satisfacer una necesidad colectiva. Se trata de un pago que debe hacerse por el incremento del valor que tienen ciertos bienes que reciben un impacto positivo por parte de una obra pública.²¹

Por tanto, es claro que el ingreso público en análisis tampoco puede considerarse una contribución de mejoras en la medida en que su pago no está vinculado con una obra pública ni con el beneficio que ésta podría reportar a ciertos contribuyentes.

Expuesto lo anterior, es incuestionable que el denominado “derecho adicional sobre minería”, no encuadra en alguno de los tipos de contribución antes precisado, pues es incompatible con su naturaleza, sobre todo con los derechos por uso o aprovechamiento de

²¹ Resulta ilustrativa la tesis del Tribunal Pleno P. CXXVII/97, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Agosto de 1997, Página: 39, de rubro: **“CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. LAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 53, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, POR LA DOTACIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y DRENAJE A NUEVOS DEMANDANTES, TIENEN LA NATURALEZA DE DERECHOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994).”**

un bien de dominio público, toda vez que sería un contrasentido, que se causara un derecho por el NO uso o aprovechamiento de dichos bienes.

Ahora bien, el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, dispone:

“ARTÍCULO 3. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. (...)”

En la doctrina se ha sostenido que esa clase de ingresos ordinariamente derivan de las facultades admonitorias y sancionatorias de las autoridades, por la inobservancia, violación o abuso de deberes jurídicos a cargo de particulares.

No obstante lo anterior, los **aprovechamientos** pueden dimanar de cualquier otra función de derecho público que realice el Estado, distinta de su potestad tributaria. Sirve de apoyo la siguiente definición:

“Los aprovechamientos son ingresos que el Estado no puede tipificar e identificar plenamente al realizar su función pública dentro de alguna contribución; por tanto han sido ‘receptáculo de todos los ingresos que no pueden encontrar una cabida técnica en el concepto de contribuciones, ni en los ingresos por funcionamiento a que alude la Ley de Ingresos de la Federación, ni los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal...’”²²

Como se ve, los aprovechamientos son todos aquellos ingresos que no pueden técnicamente subsumirse en alguna de las clases de contribuciones establecidas en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.

²² Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad [Nacional] Autónoma de México, tomo II, Editorial Porrúa, Correspondiente a 2002.

En congruencia con lo anterior, es dable afirmar que el llamado derecho adicional sobre minería, establecido por el artículo 269 de la Ley Federal de Derechos, en realidad **no es una contribución**, toda vez que constituye una carga económica que el Estado fija para los concesionarios que dejan de realizar obras y trabajos de exploración o explotación debidamente comprobadas de acuerdo con la Ley Minera, durante dos años consecutivos sin mediar causa justificada, a fin de asegurarse de que las personas que detentan una concesión, la utilicen conforme a las bases en las que fue otorgada, pues la inactividad **genera una pérdida para el Estado** en tanto que impide la explotación de los minerales y por tanto, detiene el desarrollo de la industria y afecta al erario público.

Así pues, esa carga económica puede válidamente catalogarse como un **aprovechamiento**, en la medida en que constituye un ingreso que dimana de la función pública del Estado, sin derivar de la actualización del hecho imponible de alguna contribución o de financiamientos, ni ser atribuible a algún organismo descentralizado o empresa de participación estatal.

La función pública que justifica la recepción de dichas cantidades por parte del Estado encuadra, en términos generales, en la labor que desarrolla para regular la exploración, explotación y, en general, uso o aprovechamiento de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, su distribución y control, así como la optimización de dichos recursos naturales.

III. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.

Derivado de las consideraciones anteriores, esta Primera Sala considera procedente el estudio de los conceptos de violación en forma distinta a la planteada, para analizar en principio los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del **artículo 269 de la Ley Federal de Derechos**, pues como se concluyó, la naturaleza jurídica del ingreso público cuyo cobro establece no es la de un derecho, sino de un aprovechamiento.

En ese sentido debe tenerse en cuenta que, de manera consistente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los aprovechamientos no se rigen por los principios de justicia fiscal, pues son ingresos no tributarios que se fijan acorde con criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero y, a diferencia de las contribuciones, tienen origen en una concesión otorgada por el Estado a los particulares.²³

Lo anterior implica que los ingresos en concepto de aprovechamientos no se someten a las exigencias de los principios tributarios, porque no dimanen de la potestad tributaria del Estado y, en esa medida, no comparten los caracteres propios de las contribuciones, como es su obligatoriedad, sino que encuentran su origen en otras funciones de derecho público que pueden admitir la aceptación del sujeto pagador (como en el caso, derivado de una concesión).

²³ Sirven de apoyo los criterios sostenidos en las tesis:

1a. XC/2013, de la Primera Sala, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 955, de rubro: **"ADMINISTRADORAS PORTUARIAS INTEGRALES. ARTÍCULO 60 DE LA LEY DE PUERTOS QUE PREVÉ LAS BASES PARA EL PAGO DE CONTRAPRESTACIONES, NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD."**, así como la tesis **2a. CCXVIII/2001**, de Segunda Sala, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Diciembre de 2001, página 364, que esta Sala comparte, de rubro: **"APROVECHAMIENTO. TIENE ESE CARÁCTER EL QUE DEBE PAGARSE POR CONCEPTO DE LOS INGRESOS BRUTOS OBTENIDOS TRATÁNDOSE DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE MANEJO, ALMACENAJE Y CUSTODIA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ADUANERA)."**

Así, las contribuciones a que se refiere el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación (impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras), una vez previstas por el órgano estatal facultado para ello y actualizados los supuestos del respectivo hecho generador, deben enterarse de manera obligatoria ante la autoridad hacendaria, aún de manera coactiva, a través del procedimiento administrativo de ejecución previsto en el artículo 145, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación²⁴, si los sujetos pasivos no realizan el pago oportunamente.

En cambio, el pago del aprovechamiento previsto en el artículo controvertido, puede evitarse incluso, si se utiliza la concesión en los términos en que fue otorgada o si se solicita su cancelación.

Concretamente, en el caso, están obligados a pagar el denominado “*derecho adicional sobre minería*”, aquellos concesionarios que **dejen de realizar actos de exploración o explotación de minerales en los terrenos que tienen concesionados para ello**, lo que conlleva un elemento volitivo por parte de dichos sujetos, que impide clasificar a la cuota de referencia en la categoría de las contribuciones, concretamente en los derechos en cualquiera de sus dos vertientes –tal como quedó expuesto en líneas anteriores–, y lleva a ubicarla en el rubro de los aprovechamientos, que para el Estado, se traduce en un ingreso percibido por sus funciones de derecho público distintas de la imposición de contribuciones, en tanto se origina en la implementación de una medida para fomentar la utilización adecuada de las concesiones mineras otorgadas, conforme a su política económica y no en su potestad tributaria.

²⁴ “**Artículo 145.** Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución.”

De esta manera, si únicamente las contribuciones que se imponen con fundamento en dicha potestad, quedan sujetas al artículo 31, fracción IV, de la Constitución, en la medida en que sólo ese tipo de desprendimientos patrimoniales deben satisfacer las exigencias de los principios de justicia tributaria; se concluye que los aprovechamientos a que se refiere el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, por no ser contribuciones, como es el denominado “*derecho adicional sobre minería*”, establecido en el artículo 269 de la Ley Federal de Derechos, no se rigen por el citado precepto fundamental.

En tales condiciones, resultan **inoperantes** los conceptos de violación, en los que la quejosa aduce que el artículo en estudio infringe los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad tributaria, así como destino al gasto público; habida cuenta que estos últimos no constituyen un parámetro idóneo para realizar el análisis de constitucionalidad en los términos propuestos por la quejosa recurrente.

La inoperancia de referencia, se da por existir un impedimento técnico para efectuar el estudio de los argumentos esgrimidos bajo la perspectiva de referencia, en la medida en que pretenden demostrar que el artículo 269 de referencia viola un precepto constitucional –31, fracción IV- que no les resulta aplicable.

Ahora bien, esta Primera Sala ha sostenido que, tratándose de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación del principio de equidad tributaria –como se concluyó en el caso–, los planteamientos en que se acusa la existencia de un trato diferenciado o discriminatorio entre dos personas o grupos, deben

analizarse en su contexto más amplio, esto es, a la luz del **derecho fundamental de igualdad**.²⁵

Al efecto, debe recordarse que el principio de igualdad, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga.

Por tanto, la definición del referido principio formulada por esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 46/2016 (10a.), de rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”**²⁶, exige **como requisito previo** para llevar a cabo un juicio de igualdad, proporcionar un término de comparación, parámetro o medida a partir del cual se juzgará si existe o no una discriminación, esto es, el término de comparación propuesto sirve como criterio metodológico para llevar a

²⁵ Jurisprudencia 1a./J. 97/2006, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, tomo XXV, enero de 2007, página 231, cuyo rubro es: **“EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE NO CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD.”**

²⁶ Jurisprudencia 1a./J. 46/2016 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 357, de texto:

“El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de “términos de comparación”, los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre más no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.”

cabo el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas que se consideren contrarias a tal principio.

De ahí que, el primer paso para proceder a verificar el cumplimiento del principio de igualdad es la elección del término de comparación y la aportación de éste, por parte del quejoso, resulta ser un requisito indispensable para que puedan ser analizados sus argumentos, so pena de estimarlos inoperantes.²⁷

Así, en el caso, en su **quinto concepto de violación** la quejosa alegó, en lo fundamental, que el artículo 269 de la Ley Federal de Derechos impone una carga a los titulares de concesiones mineras que **no lleven a cabo actos de exploración y explotación**, por lo que, trata de forma igual a los desiguales, al imponer dicha carga como si usara y aprovechara un bien de la Nación o recibiera un servicio de parte del Estado, es decir, argumenta que dicho artículo otorga el mismo trato a quienes llevan a cabo actos de explotación y exploración que a aquéllos que no los realizan.

Dicho argumento resulta **inoperante**, porque parte de una premisa falsa, a saber, sugiere un término de comparación entre los concesionarios que **sí llevan a cabo actos de exploración y explotación minera** y **los que no los realizan**, los cuales, desde luego no se encuentran en situaciones comparables, pues los primeros sí están usando la concesión que les fue otorgada mientras que los segundos dejan de usarla por un periodo de dos años; sin embargo, según el dicho de la quejosa, los sujetos indicados están obligados a pagar el aprovechamiento establecido por dicho precepto, **lo cual es**

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 47/2016 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página: 439, de rubro: **“IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO.”**

incorrecto, pues el artículo reclamado sólo está dirigido a los segundos, esto es, a los que no realizan trabajos de exploración y explotación minera teniendo una concesión que los autoriza a hacerlo.

Esto es, en la especie, el término de comparación propuesto por la quejosa es inadecuado para poder llevar a cabo un juicio de igualdad entre los sujetos que indica, porque es falso que dichos sujetos, a pesar de encontrarse en situaciones diversas, sean tratados de la misma forma, al estar obligados a pagar el aprovechamiento de que se trata.

Derivado de lo anterior, en virtud de que no se expresaron argumentos suficientes para desvirtuar la constitucionalidad del artículo 269 de la Ley Federal de Derechos, procede negar el amparo solicitado respecto del mismo.

Ahora bien, por lo que hace al análisis de la constitucionalidad de los derechos contenidos en los **artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos**, por cuestión de método, esta Primera Sala abordará en primer término el estudio de aquellos argumentos en los que la quejosa adujo la transgresión al principio de **proporcionalidad tributaria** – incluso de forma previa a aquéllos en los que señala la violación a legalidad tributaria-, pues advierte que algunos de ellos resultan **fundados** y suficientes para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal que solicita, tal y como se demostrará a continuación.

En efecto, en su demanda de amparo, la quejosa argumentó que los artículos 268 y 270 en estudio, transgreden el principio de proporcionalidad, ya que el método de cálculo de los correspondientes derechos no guarda relación alguna con los bienes de dominio de la nación, usados o aprovechados.

Explica que conforme a los artículos impugnados, el concesionario paga un derecho al Estado sobre la utilidad derivada de la venta o enajenación, así como de los ingresos brutos obtenidos, lo que no corresponde a la naturaleza de los derechos, que deben determinarse conforme a unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, su mayor o menor disponibilidad, su reparación o reconstrucción; lo que no ocurre en el caso.

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

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

Como se adelantó, la conceptualización a partir de la cual se considera que la causa generadora de los derechos no reside en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios, ha permitido establecer que tratándose de este tipo de contribuciones no le son inaplicables, en su concepción clásica, la proporcionalidad y equidad que todo impuesto debe acatar, pues en virtud de la naturaleza jurídica de los derechos y sus características particulares, se presentan variantes en cuanto a los citados principios constitucionales.²⁸

²⁸ Criterio que se ha sostenido desde la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, como se aprecia de la tesis plenaria con número de registro: 232989, Volumen 70, Primera Parte, página: 21, del SJF, de rubro y texto:

“DERECHOS, LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, TAMBIEN COMPRENDE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. Aunque existen algunos derechos que se generan en forma potestativa por los causantes, como cuando se trata de la educación superior o la que no imparte el Estado en forma gratuita, y hay otros cuyo hecho generador no queda al arbitrio de los particulares, como cuando éstos se ven obligados a utilizar un servicio público como el que se presta con el fin de garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la urbanización de la

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.²⁹

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.**".

²⁹ 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 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

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.³⁰

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

servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares”.

³⁰ 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.³¹

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.**”³², 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.

³¹ 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.”

³² 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.”

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.³³

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)**

³³ 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.”

Además, el artículo dispone que los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos previstos se destinarán a la vigilancia, conservación y aprovechamiento sustentable de las áreas naturales protegidas.³⁴

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**.³⁵

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

³⁴ 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.”

³⁵ 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).”

acuerdo con su naturaleza de espacio que es bien de dominio público, siendo en el caso **los "hertzios"** (ciclos por segundo) que a su vez implican la longitud de onda medida en metros; y el beneficio aproximado obtenido por el usuario, que es **determinado por la región de cobertura**, así como por el factor de población, pues a mayor concentración de población en una región, se podrá obtener un mayor beneficio.³⁶

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

³⁶ 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."**

manera graduar el grado de aprovechamiento obtenido derivado del uso del bien del dominio público, atendiendo a su naturaleza y características particulares.

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

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

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

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

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

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

El referente como unidad de medida –carácter volumétrico, temporal, superficial, de valor, de peso, o de complejidad- con base en la cual, el legislador fija la cuota a pagar por el derecho, debe atender necesariamente a **la naturaleza y características especiales** del bien de dominio público, lo que resulta razonable dado que no sería factible considerar que bienes de características diversas –espectro radioeléctrico o zonas turísticas- puedan generar a un concesionario o usuario el mismo grado de aprovechamiento, además de que como se adelantó, no en todos los casos éste es exactamente cuantificable.

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

Ello es así, ya que la base para determinar el pago de la contribución debe estar relacionada con las características del hecho generador, de lo contrario contendrá elementos ajenos al derecho.³⁷

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.

³⁷ 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.³⁸

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

³⁸ 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.³⁹

Conforme a la teoría jurisdiccional constitucional antes explicada, debe atenderse a la relación entre la cuota establecida para los derechos especial y extraordinario sobre minería y el grado de aprovechamiento de los bienes de que se trata (minerales o sustancias),

³⁹ 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.”**

AMPARO EN REVISIÓN 943/2015

a fin de demostrar las razones por las que esta Primera Sala considera que resultan fundados los argumentos de la quejosa.

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 –salvo las realizadas para la prospección y exploración minera- y las contribuciones y aprovechamientos pagados por la misma actividad.	Los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino.
TASA	7.5% sobre la base	0.5% sobre la base

Como se advierte, el derecho especial sobre minería se determina aplicando la tasa del 7.5% a la **utilidad** obtenida por el titular de la concesión o asignación minera por la actividad extractiva, calculada disminuyendo de los ingresos señalados, las deducciones autorizadas por el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos.

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

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

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

Así tenemos que, en el caso del **derecho especial sobre minería**, el referente elegido es la “utilidad” obtenida por el concesionario por la actividad extractiva, pues el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos establece que la tasa para calcular dicha contribución se aplicará a la diferencia positiva determinada al disminuir de los ingresos obtenidos por la actividad minera extractiva las deducciones que el propio precepto autoriza consistentes, presumiblemente, en aquéllas que sirvieron para la generación de dichos ingresos, es decir, erogaciones que están relacionadas con dicha actividad y fueron estrictamente indispensables para obtener la ganancia de que se trata –esto es así, porque el precepto en estudio remite a las normas relativas del Impuesto Sobre la

Renta-. En tanto que, tratándose del **derecho extraordinario sobre minería**, lo son los ingresos obtenidos por la enajenación de oro, plata y platino, sin deducción alguna.

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

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

En efecto, como se adelantó en líneas precedentes, en el control constitucional de las contribuciones, es indispensable constatar que su establecimiento esté relacionado con el hecho generador, por lo que, en el caso de los derechos por uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, si el referente que se establece por el legislador para gravarlo no guarda relación con el bien objeto de la concesión u autorización, de acuerdo a su particular naturaleza, entonces se torna

inadecuado pues al no poder graduar el aprovechamiento del mismo resulta desproporcional.

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

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

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

Ello es así porque no le asiste la razón a la señalada autoridad responsable cuando alega que los derechos controvertidos miden **el beneficio aproximado** obtenido por la extracción minera, pues si un particular hace uso o explota un bien exclusivo del Estado recibe

utilidades por dicho uso, por lo que, establecer el derecho en función de las mismas no es inconstitucional; pues si bien es cierto que el uso o explotación de los minerales o sustancias concesionados está encaminado a obtener precisamente un beneficio económico con su enajenación reflejado, desde luego, en ingresos y finalmente en utilidades de las empresas mineras, la inconstitucionalidad de los derechos en cuestión no deviene de que se hayan fijado esos elementos para graduar el beneficio que éstas obtengan, sino porque **no existe un referente adecuado** que relacione el beneficio obtenido con la intensidad de la explotación de los referidos bienes.

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

De ahí que, es **infundado** lo alegado por la autoridad recurrente en el sentido de que ambos artículos comparten el mismo fin, consistente en **obtener la aproximación más cercana al grado de beneficio obtenido**, mismo que se revela cuando éstos se enajenan o

venden, obteniéndose así la ganancia económica buscada; sin embargo se reitera, en el caso de los derechos impugnados, **no existe un referente adecuado**, para lograr dicha aproximación en función de las unidades de uso o utilización del bien de dominio público concesionado.

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

Incluso, de la exposición de motivos⁴⁰ de los artículos controvertidos se desprende que, en el establecimiento de los derechos

⁴⁰ Dictamen/Origen, Cámara De diputados, Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos y se Expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de 17 de octubre de 2013, que a la letra cita:

“Señala la Iniciativa que México es uno de los principales productores de minerales metálicos y de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Bienes Nacionales señalan, los minerales y sustancias del subsuelo son considerados bienes del dominio público de la Nación, por lo que su exploración y explotación únicamente puede llevarse a cabo por

quienes cuenten con un título de asignación o una concesión minera, lo cual les permite llevar a cabo trabajos de exploración y explotación mineros sobre una superficie determinada, independiente de si éstos se realizan o no, con lo que **las empresas mineras se han visto beneficiadas por el incremento de los precios de los minerales en los mercados internacionales, lo que se traduce en mayores ganancias económicas para dichas empresas y de las cuales el Estado no ha participado.**

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

(...)

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

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

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

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

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

(...)

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.

(...).”

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

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

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

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. La Justicia de la Unión no ampara y protege a *********, en contra del artículo 269 de la Ley Federal de Derechos vigente para dos mil catorce.

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.

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

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

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