

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

**AMPARO EN REVISIÓN: 943/2015**  
**QUEJOSA Y RECURRENTE:**  
\*\*\*\*\*

**MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**  
**SECRETARIA: ALMA DELIA VIRTO AGUILAR**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día

\_\_\_\_\_.

**VISTOS; y,**  
**RESULTANDO:**

(...)

**CONSIDERANDO:**

---

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

**CUARTO. 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 la quejosa impugnó 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, seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad, y destino al gasto público, por cuestión de método los conceptos de violación se analizarán por temas y en forma conjunta.

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

## **I. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LOS “DERECHOS”.**

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

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

*(...)*

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

*(...).”*

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

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

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

*(...).”*

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

**Derechos por servicios prestados por el Estado en su carácter de persona de derecho público.**

De acuerdo con la jurisprudencia de este Alto Tribunal 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<sup>2</sup>. En este

---

<sup>2</sup> **“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.**

Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los 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, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y

tipo de derechos los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se respetan cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado y el costo es igual para los que reciben idéntico servicio<sup>3</sup>.

---

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." (Énfasis añadido) Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IV, Julio de 1996, Tesis: P./J. 41/96, Página: 17.

<sup>3</sup> **DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).** Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es

## **Derechos por el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público.**

La Jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diferenciado a los derechos que se cobran por la prestación de un servicio público de los derechos que se cobran por el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público, pues estos últimos se cobran en función de la 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<sup>4</sup>. En cambio, los derechos por servicios se cobran en función del servicio

---

incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.- (Énfasis añadido) Localización: Época: Décima Época, Registro: 160577, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 132/2011 (9a.), Página: 2077.

<sup>4</sup> **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. Localización: Época: Novena Época, Registro: 197482, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 81/97; Página: 171.

prestado por la administración pública considerando elementos ligados a su costo<sup>5</sup>.

Ahora bien, el grado de uso, goce o aprovechamiento se mide en función de la naturaleza del bien del dominio público de que se trate y el pago de ese derecho deberá estar en correlación precisamente con la naturaleza del mismo.

---

<sup>5</sup> **AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE.** Para abordar el estudio de constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, es necesario distinguir entre éstos y los diversos que se causan en virtud de recibir el servicio público de suministro de agua potable, los que se diferencian, entre otros factores, por su hecho imponible o tasable, por los principios que rigen el análisis de su proporcionalidad y equidad, así como por el órgano legislativo que en ejercicio de su potestad tributaria los establece. En cuanto a las aguas nacionales a que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución General de la República, el legislador ha determinado gravar su aprovechamiento mediante un derecho de los previstos en la ley federal relativa, cuyo hecho tasable se traduce en la explotación, uso o aprovechamiento del agua con motivo del acto permisionario del Estado, para obtener un beneficio individual y determinado; y atendiendo a la naturaleza de este hecho, en la tesis jurisprudencial P./J. 81/97, visible en la página 171 del Tomo VI, octubre de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las contribuciones de esa naturaleza cumplen con el principio tributario de proporcionalidad cuando el monto a pagar guarda una relación directa con el grado de aprovechamiento 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; además, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, punto 2o., de la propia Norma Fundamental, el establecimiento de contribuciones que gravan el aprovechamiento de aguas nacionales corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión. Ahora bien, a diferencia de lo anterior, existen diversos derechos establecidos generalmente por las Legislaturas Locales, cuyo hecho tasable es el servicio municipal de suministro de agua potable, prestado en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción III, constitucional, tributos que al tenor de la tesis jurisprudencial P./J. 4/98, consultable en la página 5 del Tomo VII, enero de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cumplen con los referidos principios constitucionales cuando al establecerlos se atiende al objeto real del servicio prestado por la administración pública considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad, en razón de que el suministro del vital líquido requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr su captación, conducción, saneamiento y distribución. Por tanto, al analizar la constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, el juzgador de garantías debe tomar en cuenta las distinciones antes citadas. Localización: Época: Novena Época, Registro: 190945, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Octubre de 2000, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. CXXVIII/2000, Página: 349.

De esta manera, por ejemplo, en el caso del uso o aprovechamiento del espacio aéreo, la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió que la envergadura de la aeronave, era un elemento idóneo para determinar las dimensiones de aquélla y el volumen de espacio aéreo utilizado e inutilizado durante el vuelo por turbulencia de estela generada a fin de medir el grado de uso y goce de dicho bien<sup>6</sup>.

En otros casos, incluso cuando se aprovecha el mismo bien, como lo es el espacio aéreo, relacionado al espectro radioeléctrico, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha establecido que el **grado de aprovechamiento medido en unidades de utilización, era acorde con su naturaleza,**

---

<sup>6</sup> **DERECHOS. EL ARTÍCULO 289, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER EL CÁLCULO DEL MONTO A PAGAR 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).** El pago del derecho por el uso, goce o aprovechamiento del espacio aéreo mexicano tiene su origen en el acto mediante el cual el Estado permite a los particulares aprovechar ese bien del dominio público medido en razón del grado en que se utiliza y de acuerdo con la particular naturaleza del bien sujeto a la permisión; en esa medida, conforme al artículo 289, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente a partir del 1o. de enero de 2005, todas las personas que realicen el hecho generador del tributo (usar, gozar o aprovechar el espacio aéreo mexicano) deben causar el derecho establecido en él, atendiendo, entre otros componentes, a la envergadura de la aeronave, habida cuenta que se trata de un elemento idóneo para determinar las dimensiones de aquélla y el volumen de espacio aéreo utilizado e inutilizado durante el vuelo por turbulencia de estela generada. Así, no puede considerarse que se trata de un factor ajeno a la utilización del espacio aéreo mexicano, con independencia del espacio mínimo restrictivo de vuelo entre una aeronave y otra que establece el artículo 171, fracción II, del Reglamento de la Ley de Aviación Civil, pues acorde con las recomendaciones que sobre la materia ha emitido el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional, en los puntos 5.8, 5.8.1, 5.8.2 y 5.8.3 del documento 4444, titulado Gestión del Tránsito Aéreo, una aeronave grande usará o aprovechará el espacio aéreo en mayor medida que las aeronaves medianas y pequeñas tipos B y A. Por lo anterior, se justifica la existencia de las diversas cuotas que cada una de ellas debe pagar según su envergadura, pues atendiendo al principio de proporcionalidad tributaria, el legislador está obligado a establecer categorías de contribuyentes que reconozcan la existencia de desigualdades económicas y materiales, de modo que quienes obtengan un diferente grado de aprovechamiento de los bienes públicos sujetos a la permisión del Estado para su utilización, deben ser tratados justamente de manera proporcional, de acuerdo con el beneficio aproximado obtenido por el usuario; y por lo que se refiere al principio de equidad tributaria, es correcto que pague una cuota de mayor monto quien por la envergadura o tamaño de su aeronave usa en mayor proporción el espacio aéreo mexicano, que quien lo use o aproveche en menor proporción atendiendo a ese mismo factor. En ese tenor, el artículo 289, fracción I, citado, no transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



**pues los "hertzios" (ciclos por segundo) que a su vez implican la longitud de onda medida en metros, permitía su medición, asimismo, el beneficio aproximado obtenido por el usuario, se determinará en función de la región de cobertura y el factor de población, dado a que se consideró como un hecho notorio que a mayor concentración de población en una región, se podría obtener un mayor beneficio<sup>7</sup>.**

En este sentido, para determinar la regularidad constitucional de las normas que establecen derechos por el uso, goce o aprovechamiento de bienes del dominio público se deberá partir, precisamente, de la naturaleza del bien en cuestión.

## II. MARCO JURÍDICO DE LOS ARTÍCULOS RECLAMADOS.

---

<sup>7</sup> **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.** El principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, se aprecia tomando en cuenta el acto de permisión del Estado; el grado de aprovechamiento de los bienes de dominio público, medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien; así como el beneficio aproximado obtenido por el usuario y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción, si se produce un deterioro. En ese tenor, el artículo 244-D de la Ley Federal de Derechos no viola el citado principio constitucional **al atender a los indicados elementos, ya que el legislador tomó en cuenta el acto de permisión del Estado, que en la especie es la concesión; el grado de aprovechamiento del espectro radioeléctrico, medido en unidades de utilización, de acuerdo con su naturaleza de espacio que es bien de dominio público, siendo en el caso los "hertzios" (ciclos por segundo) que a su vez implican la longitud de onda medida en metros; y el beneficio aproximado obtenido por el usuario, que es determinado por la región de cobertura, así como por el factor de población, pues es un hecho notorio que a mayor concentración de población en una región, se podrá obtener un mayor beneficio.** Localización: Época: Novena Época, Registro: 163162, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CXXXIV/2010, Página: 1473.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>, en el cuarto párrafo del artículo 27, señala, entre otras cosas, que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, 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

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

(...)

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

(...)

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

(...).”

**“Artículo 28.** (...)

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

(...).”

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 Nacionales<sup>9</sup>, que establece el régimen de dominio público de los bienes de la Federación, señala que **las concesiones, permisos y autorizaciones sobre los mismos no crean derechos reales, sino sólo el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones,** de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes reglamentarias respectivas y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

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

---

<sup>9</sup> 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.”

yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos<sup>10</sup>.

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 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; por **beneficio** se entienden 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<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> 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.”

<sup>11</sup> “**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:

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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

---

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

II. Minerales o grupos de minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, amosita, andalucita, anhidrita, antofilita, azufre, barita, bauxita, biotita, bloedita, boemita, boratos, brucita, carnalita, celestita, cianita, cordierita, corindón, crisotilo, crocidolita, cromita, cuarzo, dolomita, epsomita, estauroilita, 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, diopside, epidota, escapolita, esmeralda, espinel, espodumena, jadeita, kuncita, lapislázuli, malaquita, morganita, olivino, ópalo, riebeckita, rubí, sodalita, tanzanita, topacio, turmalina, turquesa, vesuvianita y zafiro;

V. Sal gema;

VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las arcillas en todas sus variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;

VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colófano, fosfosiderita, francolita, variscita, wavelita y guano;

VIII. El carbón mineral en todas sus variedades;

IX. Los demás que determine el Ejecutivo Federal, mediante decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a su uso industrial debido al desarrollo de nuevas tecnologías, a su cotización en los mercados internacionales o a la necesidad de promover la explotación racional y la preservación de los recursos no renovables en beneficio de la sociedad.

Quienes estén realizando la exploración o explotación de los minerales o sustancias a que se refiere la fracción IX anterior, con base en las disposiciones del derecho común, tendrán derecho preferente para obtener la concesión minera correspondiente, siempre que la soliciten en los términos de esta Ley y su Reglamento.”

<sup>12</sup> **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.

<sup>13</sup> **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;

Asimismo, la ley de la materia establece la diferencia entre concesiones y asignaciones mineras, su vigencia, obligaciones que imponen<sup>14</sup> y, en

---

(...)

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;

<sup>14</sup> 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;

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

*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,*

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.”

*jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*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.<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> 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**”



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.<sup>16</sup>

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

---

**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."*

<sup>16</sup> Criterio sostenido en el Amparo Directo en Revisión 2634/2010, resuelto en sesión diecisiete de agosto de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra.

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

puede realizarse mediante concesiones de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

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

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

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

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

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

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

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

Los concesionarios y asignatarios mineros que paguen el derecho por el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral a que se refiere el artículo

*267 de esta Ley, no estarán obligados al pago del derecho a que se refiere este artículo únicamente respecto de dicho gas. El pago del derecho señalado en este artículo se efectuará con independencia de los pagos de otros derechos sobre minería que, en su caso, procedan de acuerdo a esta Ley.”*

*“**Artículo 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 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.”*

**“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 establecen los derechos especial, adicional y extraordinario a cargo de los concesionarios o asignatarios por la actividad de minería que desarrollan.

El derecho especial sobre minería se causa por los titulares de la concesión o asignación minera por la actividad extractiva, aplicando la tasa del 7.5% al resultado obtenido, de la diferencia positiva que resulte disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas por el propio 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.

Asimismo, se establece un derecho adicional 50% de la cuota señalada en la fracción VI del artículo 263 de esta Ley, por hectárea concesionada, para aquellos 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.

### **ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**

**Violación a los principios legalidad tributaria y de destino al gasto público porque se argumenta que los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos imponen un derecho especial, derecho adicional y derecho extraordinario sin que la Ley Federal de Derechos o la Ley de Ingresos de la Federación tengan contemplados el cobro de dicha contribución.**

Se argumenta que se viola el principio de legalidad tributaria porque se imponen contribuciones que no están reguladas en ley alguna ni existe precisión sobre su regulación, pues los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos imponen un derecho especial, derecho adicional y derecho extraordinario sin que la Ley Federal de Derechos o la Ley de Ingresos de la Federación tengan contemplados el cobro de dicha

contribución. Incluso se afirma que la Ley Federal de Derechos estableció el rubro de otros derechos y que el monto a recaudar es de cero pesos, por lo que no era posible recaudar ninguna cantidad por los derechos reclamados lo cual bajo esa perspectiva violaría el principio de destino al gasto público.

Para dar contestación a lo argumentado es importante precisar que el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador el que determine los elementos esenciales de la contribución y no sean las autoridades administrativas quienes establezcan los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias.

Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que atento a que las leyes deben ser generales, abstractas e impersonales, el principio de legalidad tributaria, no implica que el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo o locución utilizado en las normas, pues el destinatario de la norma, atento a las actividades que desarrolla, por encontrarse inmerso en su ámbito pueda comprender el significado de las normas, incluso se reconoce la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que definan su sentido y alcance, con motivo de las imprecisiones y oscuridad legales.

Lo anterior así se advierte de las siguientes tesis de jurisprudencia:

***“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS***

**CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO.** *El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.”<sup>17</sup>*

Asimismo el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que al atender a la interacción de dicho principio tributario con la garantía de seguridad jurídica, en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, pues el legislador no debe prever fórmulas que representen, la indefinición de un concepto relevante para el cálculo del tributo, para evitar que sean las autoridades administrativas quienes configuren las contribuciones, o bien, que el contribuyente promedio no

---

<sup>17</sup> Registro digital 174070. Jurisprudencia P./J.106/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 5.

tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Así lo ha determinado el Tribunal Pleno en la siguiente tesis aislada:

*Época: Novena Época  
Registro: 163097  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XXXIII, Enero de 2011  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: P. LXXVI/2010  
Página: 56*

**LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO.** *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para evitar que quede a la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del gravamen, el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, y para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien los precise. Asimismo, al atender a la interacción de dicho principio tributario con la garantía de seguridad jurídica, en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, ha sostenido que el legislador no debe prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas quienes generen la configuración de los tributos, o bien, que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Sin embargo, este Alto Tribunal no ha sostenido que en cumplimiento al principio de legalidad tributaria, el legislador esté obligado, adicionalmente, a tutelar los diversos principios de proporcionalidad y equidad, como si aquél fuera una meta-garantía constitucional que se infringiría siempre que se faltara a la proporcionalidad o a la equidad aunque, desde luego, el legislador debe velar por que no se violen los principios*



*mencionados en último término, sin que ello derive del principio de legalidad tributaria.*

Una vez precisado lo anterior, contrario a lo alegado, los derechos especial, adicional y extraordinario a cargo de los concesionarios o asignatarios por la actividad de minería que desarrollan, están establecidos en un ordenamiento con rango de ley como lo es la Ley Federal de Derechos, además de que de los artículos en cita se establecen los elementos esenciales de dichas contribuciones.

En efecto, el derecho especial sobre minería se determina aplicando la tasa del 7.5% al resultado obtenido, de la diferencia positiva que resulte disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas por el propio 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.

Asimismo se establece un derecho adicional del 50% de la cuota señalada en la fracción VI del artículo 263 de esta Ley, por hectárea concesionada, para aquellos 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.

## AMPARO REVISIÓN 943/2015

De lo cual se advierte que los elementos esenciales de las contribuciones reclamadas se encuentran en un ordenamiento con rango de ley, y es precisamente en la Ley Federal de Derechos en donde se establecen.

Por otra parte la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, sí contemplaba el cobro de los derechos reclamados, pues en el artículo 1, apartado 4, numeral 1, se encontraban contemplados los ingresos que percibiría el Estado a la entrada en vigor de los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos. Lo cual se advierte de la transcripción que de la misma se realiza:

*Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2014, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:*

<i>CONCEPTO</i>	<i>Millones de pesos</i>
<i>TOTAL</i>	<i>4,467,225.8</i>
<i>INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (1+3+4+5+6)</i>	<i>2,709,961.1</i>
<i>1. Impuestos</i>	<i>1,770,163.0</i>
<i>(...)</i>	
<i>4. Derechos</i>	
<i>822,023.4</i>	
<i>1. Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público:</i>	<i>31,974.2</i>

Por lo cual, si por una parte el legislador de acuerdo a su facultad contenida en la fracción IV del artículo 31, de la Constitución Federal puede establecer las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos, y por la otra los derechos especial, adicional y extraordinario a cargo de los concesionarios o asignatarios por la actividad de minería que desarrollan, están establecidos en un ordenamiento con rango de ley como lo es la Ley Federal de Derechos, es claro que no se viola el principio de legalidad tributaria.

Además de lo anterior, conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, la Ley de Ingresos de la Federación rige el principio de anualidad y tiene como finalidad establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar, por lo que si en el artículo 1, apartado 4, numeral 1, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, se establecieron los ingresos que cobraría el Estado por los derechos causados por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, es claro que los derechos especial, adicional y extraordinario a cargo de los concesionarios o asignatarios por la actividad de minería que desarrollan, podían recaudarse en la fecha en la que entraron en vigor, por lo que el argumento que se analiza es infundado.

Sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la Ley Federal de Derechos hubiera establecido el rubro de otros derechos y que el monto a recaudar fuera de cero pesos, pues las contribuciones contenidas en el los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, se configuraron para gravar el uso, goce y aprovechamiento de un bien de

la Nación, como son los minerales y sustancias descritas en la Ley Minera, por lo que no se encuentran contenidos en el apartado genérico de otros derechos. Por su parte, el artículo 269 reclamado, como se analizará más adelante, tiene la naturaleza de aprovechamiento, por lo que en esa medida tampoco puede afirmarse que se encuentra en el rubro de otros derechos. Por lo que como se ha establecido los argumentos analizados resultan infundados.

**Violación a los principios legalidad tributaria y seguridad jurídica de los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos porque no se determina sobre una base que sea el uso o aprovechamiento**

Se hace valer que se viola el principio de legalidad tributaria porque los derechos reclamados no se actualizan por un servicio recibido del Estado ni por usar o aprovechar un bien del dominio de la Nación sino por una enajenación o por no llevar a cabo actos de exploración y explotación, asimismo se argumenta que se viola el principio de seguridad jurídica porque la hipótesis de causación de las contribuciones reclamadas no corresponden a la de los derechos.

Es inoperante el argumento relatado por la falta de eficacia del mismo pues no demuestra que los artículos reclamados vulneren los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria.

En efecto, del contraste de los argumentos que se hacen valer con el contenido de los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica no se observa ningún elemento que permita analizar si los artículos

reclamados vulneran tales principios, pues en ningún momento se refiere que dichos preceptos no hubieren sido establecidos por el legislador o bien que se deje en manos de la autoridad administrativa su configuración, ni tampoco aporta algún parámetro que permita valorar si los elementos del tributo tiene tal indefinición que haga posible que se deje en manos de la autoridad administrativa la configuración de los derechos cuestionados, ni que ello derive en la imposibilidad por parte del contribuyente de cumplir con sus obligaciones fiscales.

Por lo cual, ante la ausencia de algún elemento que permita realizar la verificación de la violación de las garantías de legalidad tributaria y seguridad jurídica, es que los argumentos analizados devienen en inoperantes.

**Violación al principio de principio de proporcionalidad de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos.**

Son infundados los argumentos de las quejas pues los artículos que los **artículos 268 y 270** de la Ley Federal de Derechos no transgreden el principio de proporcionalidad tributaria establecido en el numeral 31, fracción IV, constitucional bajo los argumentos que han quedado sintetizados en el considerando tercero.

Por otra parte, al margen que la quejosa argumente que en su segundo concepto de violación que los artículos 268 y 270 violan la garantía de legalidad tributaria y seguridad jurídica porque considera que los

supuestos de 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, lo cierto es que la falta de correspondencia entre el derecho que se cobra y el servicio privativo que se recibe del estado o bien por la posibilidad de usar, gozar o aprovechar un bien del dominio público, más bien está relacionada con la garantía de proporcionalidad tributaria, por lo que a continuación se estudia de manera conjunta con su primer concepto de violación en el que argumenta medularmente lo mismo.

En primer lugar, es necesario precisar que en el caso de los derechos, no se mide la capacidad contributiva de los gobernados, pues 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, por lo cual, el análisis para determinar si se viola o no el principio de proporcionalidad en tratándose de los artículos impugnados que establecen un derecho por la actividad de minería a los concesionarios y asignatarios, debe hacerse, en razón de si el grado de uso o aprovechamiento es congruente con la contraprestación que se le paga al Estado por el beneficio individualizado que goza por explotar un bien del dominio público de la nación, tomando además en cuenta su naturaleza de no renovable.

Ahora bien, el legislador cuenta con libertad para configurar los tributos, pues la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deban respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en

el marco de sus atribuciones, por lo que la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.

Por lo cual, el hecho de que el legislador haya diseñado el derecho especial sobre minería establecido en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos aplicando la tasa del 7.5% al resultado obtenido de la diferencia positiva que resulte de disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas por el propio precepto legal, no hace que el impuesto sea inconstitucional, pues su diseño está comprendido dentro de las facultades del legislador para configurar el sistema tributario. Lo mismo ocurre con el derecho extraordinario sobre minería que 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.

En este sentido, contrario a lo que se alega por las quejas, la circunstancia de que el legislador **no hubiera medido el grado de uso o aprovechamiento en unidades de consumo o de utilización**, para determinar el monto del derecho especial sobre minería, no lo torna por sí mismo inconstitucional, pues como ya ha quedado establecido la forma en la que el poder legislativo diseña los tributos está comprendida dentro del ejercicio de sus atribuciones, pero además y de forma relevante cabe destacar que lo que se encuentra sujeto a escrutinio es si la base utilizada respeta los principios establecidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, atendiendo precisamente a la

naturaleza del bien del dominio público cuyo aprovechamiento realiza un particular.

Por lo que a continuación se analiza si los derechos reclamados, violan el principio de proporcionalidad tributaria.

Los derechos establecidos en los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, se cobran por el uso o goce que se les permite realizar a los particulares sobre los minerales que son propiedad de la nación en términos del artículo 27 de la Constitución Federal.

Es decir, el derecho se impone por el uso, goce y aprovechamiento privativo que se les otorga a los concesionarios y asignatarios para explotar los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4 y 10 de la Ley Minera, a diferencia de los derechos que se cobran por la prestación de un servicio público que se cobran por el costo del servicio<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> **AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE.** Para abordar el estudio de constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, es necesario distinguir entre éstos y los diversos que se causan en virtud de recibir el servicio público de suministro de agua potable, los que se diferencian, entre otros factores, por su hecho imponible o tasable, por los principios que rigen el análisis de su proporcionalidad y equidad, así como por el órgano legislativo que en ejercicio de su potestad tributaria los establece. En cuanto a las aguas nacionales a que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución General de la República, el legislador ha determinado gravar su aprovechamiento mediante un derecho de los previstos en la ley federal relativa, cuyo hecho tasable se traduce en la explotación, uso o aprovechamiento del agua con motivo del acto permisionario del Estado, para obtener un beneficio individual y determinado; y atendiendo a la naturaleza de este hecho, en la tesis jurisprudencial P./J. 81/97, visible en la página 171 del Tomo VI, octubre de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las contribuciones de esa naturaleza cumplen con el principio tributario de proporcionalidad cuando el monto a pagar guarda una relación directa con el grado de aprovechamiento 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



En efecto, los derechos que se cobran por el uso, goce y aprovechamiento de un bien del dominio público se cobran en función de la relación directa, entre otros, con el grado de beneficio obtenido por el gobernado, 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<sup>19</sup>.

---

representa para el desarrollo de la nación; además, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, punto 2o., de la propia Norma Fundamental, el establecimiento de contribuciones que graven el aprovechamiento de aguas nacionales corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión. Ahora bien, a diferencia de lo anterior, existen diversos derechos establecidos generalmente por las Legislaturas Locales, cuyo hecho tasable es el servicio municipal de suministro de agua potable, prestado en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción III, constitucional, tributos que al tenor de la tesis jurisprudencial P./J. 4/98, consultable en la página 5 del Tomo VII, enero de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cumplen con los referidos principios constitucionales cuando al establecerlos se atiende al objeto real del servicio prestado por la administración pública considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad, en razón de que el suministro del vital líquido requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr su captación, conducción, saneamiento y distribución. Por tanto, al analizar la constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, el juzgador de garantías debe tomar en cuenta las distinciones antes citadas. Localización: Época: Novena Época, Registro: 190945, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Octubre de 2000, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. CXXVIII/2000, Página: 349.

<sup>19</sup> **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. Localización: Época: Novena Época, Registro: 197482, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 81/97; Página: 171.

Por otra parte, el grado de uso o aprovechamiento se mide en función de la naturaleza del bien del dominio público que el Estado mediante concesión, autorización o permiso, faculta explotar<sup>20</sup>.

Ahora bien, el derecho especial sobre minería se calcula aplicando la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación y venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas.

De esta manera, se explica en el segundo párrafo que los ingresos derivados de la enajenación y venta de la actividad extractiva serán aquellos que se consideren como ingresos acumulables, que obtengan el concesionario o asignatario minero conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, con excepción de los establecidos en las fracciones IX,

---

<sup>20</sup> **ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. FORMA PARTE DEL ESPACIO AÉREO, QUE CONSTITUYE UN BIEN NACIONAL DE USO COMÚN SUJETO AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, PARA CUYO APROVECHAMIENTO ESPECIAL SE REQUIERE CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN O PERMISO.** La Sección Primera, Apartado 1-5, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, define a las ondas radioeléctricas u ondas hertzianas como las ondas electromagnéticas cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz y que se propagan por el espacio sin guía artificial. Por su parte, el artículo 3o., fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones define al espectro radioeléctrico como el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz. En ese tenor, si se relaciona el concepto de ondas radioeléctricas definido por el derecho internacional con el del espectro radioeléctrico que define la Ley Federal de Telecomunicaciones, se concluye que este último forma parte del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, sobre el que la Nación ejerce dominio directo en la extensión y términos que fije el derecho internacional conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, el espectro radioeléctrico constituye un bien de uso común que, como tal, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, está sujeto al régimen de dominio público de la Federación, pudiendo hacer uso de él todos los habitantes de la República Mexicana con las restricciones establecidas en las leyes y reglamentos administrativos aplicables, pero para su aprovechamiento especial se requiere concesión, autorización o permiso otorgados conforme a las condiciones y requisitos legalmente establecidos, los que no crean derechos reales, pues sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho al uso, aprovechamiento o explotación conforme a las leyes y al título correspondiente. Localización: Época: Novena Época, Registro: 170757, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P./J. 65/2007, Página: 987.

X y XI del artículo 18 de dicha ley o las que la sustituyan; es decir, los ingresos por intereses, ajuste anual por inflación y las cantidades recibidas en efectivo en moneda nacional o extranjera, por concepto de préstamos, aportaciones para futuros aumentos de capital entre otros conceptos.

Efectivamente, del artículo 268 de la Ley Federal de Derechos en análisis se advierte que los ingresos que integran la base para calcular el derecho especial sobre minería, son únicamente los relacionados con la enajenación y venta de la actividad **extractiva** con excepción de los ingresos por intereses, ajuste anual por inflación y las cantidades recibidas en efectivo en moneda nacional o extranjera, por concepto de préstamos, aportaciones para futuros aumentos de capital.

Es decir, el legislador para calcular el derecho especial sobre minería tomó en consideración la concreción de las actividades de minería, traducida en los ingresos que el concesionario o asignatario obtienen por la enajenación y venta de la actividad extractiva.

Ahora bien, el hecho de que se tomen en consideración tales ingresos, respeta el principio de proporcionalidad tributaria, dado a que el grado de aprovechamiento de los minerales que constituyen bienes del dominio público del Estado Mexicano de naturaleza no renovable, se manifiesta cuando se enajenan o venden dichos bienes a un tercero, de donde se advierte el grado de beneficio que obtuvo el concesionario o asignatario por explotar un bien del dominio público de la nación.

Si bien es cierto que el legislador al medir el grado de aprovechamiento que un concesionario obtiene de un bien del dominio público, lo puede hacer a través de unidades de consumo o de utilización, como pudiera ser el peso del mineral que se obtiene derivado de la actividad minera y con base a ese peso medir el grado de aprovechamiento que obtuvo el concesionario o asignatario, también lo es que no resulta inconstitucional que, para cuantificar el grado de beneficio obtenido a fin de enterar una cantidad líquida al erario federal, se tome como referencia el precio que tiene dicho mineral en el mercado.

En ese orden de ideas, el legislador en lugar de tomar en consideración el precio del mineral al momento de la extracción, lo hizo cuando dicho aprovechamiento se realiza, es decir, cuando se enajena o se vende a un tercero, lo cual refleja con mayor exactitud el grado de beneficio que obtuvo el concesionario o asignatario derivado de la extracción de minerales que son bienes no renovables del dominio público de la nación en términos del artículo 27 de la Constitución Federal.

Máxime que el precio de los minerales es fijado internacionalmente, con lo cual, el grado de beneficio por la extracción de dichos bienes, se puede medir de igual manera para todos los concesionarios y asignatarios y en esa medida se respeta el principio de proporcionalidad tributaria dado que cuando se efectúa la enajenación y venta del mineral se tiene un parámetro real respecto del grado de beneficio que se obtuvo por la extracción del mineral.

Lo mismo ocurre con el derecho extraordinario sobre minería el cual se calcula aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la

enajenación de oro, plata y platino, pues como se ha dicho el precio en el que se enajena el mineral es un parámetro objetivo para medir el grado de aprovechamiento que obtiene el concesionario o asignatario que lo extrae, en la medida en que es un hecho notorio que este es fijado por los mercados internacionales y en ese sentido se respeta el principio de proporcionalidad tributaria pues existe una relación directa entre el beneficio que se obtiene del mineral extraído propiedad de la nación y su precio de enajenación a un tercero.

Ahora bien, el parámetro de mayor o menor disponibilidad del bien del dominio público, también es un parámetro válido para establecer un derecho, sin embargo, el legislador en su libertad de configuración legislativa puede elegir los parámetros para medir el grado de uso, goce o aprovechamiento de un bien de dominio público, sin que sea obligatorio el utilizar alguno de estos, pues basta con que el parámetro que elija respete los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Por lo anterior, los **artículos 268 y 270** de la Ley Federal de Derechos no transgreden del principio de proporcionalidad tributaria establecida en el numeral 31, fracción IV, constitucional.

**Violación al principio de proporcionalidad tributaria al no permitir deducciones estructurales para la determinación del derecho y la posibilidad de amortizar pérdidas fiscales.**

Se hace valer que se viola el principio de proporcionalidad tributaria porque el derecho especial sobre minería establecido en el artículo 268

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

Lo anterior, porque se afirma que la prohibición de efectuar las deducciones estructurales a los concesionarios impide que el derecho a pagar se determine considerando la auténtica capacidad contributiva, pues tales gastos son indispensables para la consecución de su objeto social y de su ingreso, que las inversiones y el pago de intereses son gastos estructurales porque sin su realización la extracción no podría realizarse, pues si el concesionario no cuenta con el capital necesario para poner en marcha la explotación tendrá que pedir préstamos.

Asimismo, se aduce que el legislador se encontraba obligado a motivar las razones por las cuales los derechos especial y extraordinario, ambos de minería, no permite efectuar todas las deducciones estructurales de las quejas, sin que el hecho de que en la discusión de la Cámara de Diputados se hubieran incluido algunas deducciones, lo releve de ello, máxime que no se desprende una base objetiva para la imposición de un derecho sin que se permitan deducciones estructurales.

De conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación, debe estimarse que son infundados los referidos conceptos de violación.

Como punto de partida, debe recordarse lo señalado previamente, en el sentido de que la proporcionalidad de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de un bien del dominio público de la nación, se mide completamente diferente a la capacidad contributiva que debe reflejarse en el diseño de los impuestos.

Lo anterior, porque a diferencia de los impuestos en los que se paga para contribuir al gasto público en función de capacidad contributiva del sujeto pasivo de la relación tributaria, quien paga un derecho lo hace porque recibe algo a cambio como lo es el poder usar, gozar o aprovechar un bien del dominio público propiedad de la nación, ese uso o beneficio privativo requiere que el Estado otorgue una concesión o un permiso para poder aprovechar bienes del dominio público.

De esta manera, el hecho imponible en este tipo de derechos lo constituye el uso, goce o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, en los que la proporcionalidad se mide en tanto el monto a pagar guarde relación directa, entre otros, con el grado de aprovechamiento 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 la abundancia o escasez, el demerito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación.

De donde deriva, que el legislador seleccionó para medir el grado de aprovechamiento que obtiene un concesionario o asignatario minero los ingresos que perciben por la enajenación de la actividad extractiva, en la medida que dichos ingresos representan el grado de

aprovechamiento de los minerales que se extraen y que son propiedad de la nación, además permitió que el sujeto pasivo restara determinadas deducciones y al resultado le aplicara la tasa del 7.5%, para calcular el derecho especial sobre minería. Asimismo para calcular el derecho extraordinario sobre minería decidió tomar en consideración los ingresos derivados por la enajenación de oro, plata y platino aplicándoles una tasa del 0.5% sin deducción alguna.

Ahora bien, debe recordarse que corresponde al Poder Legislativo configurar el sistema tributario estableciendo contribuciones que estime necesarias dentro un marco legal que sea proporcional y equitativo, por lo que válidamente puede crear derechos por el uso, goce o aprovechamiento que se obtiene de un bien del dominio público como son los minerales, sin que le sea reprochable el que haya diseñado el derecho de una determinada forma, es decir, el que hubiera establecido o no determinadas deducciones, siempre y cuando la configuración del respectivo hecho imponible y la regulación de su base gravable atiendan al grado de uso o aprovechamiento que se obtiene del bien concesionado.

En ese tenor, para determinar si los artículos impugnados respetan el principio de proporcionalidad tributaria al no prever las deducciones referidas por las quejas, debe tomarse en cuenta si esta circunstancia es indispensable para medir el grado de aprovechamiento en que se beneficia el concesionario o asignatario de los minerales propiedad de la Nación.



En el caso de los derechos sobre minería el legislador seleccionó como manifestación del grado de uso, goce o aprovechamiento de los minerales propiedad de la Nación los ingresos derivados de la enajenación de la actividad extractiva, es decir, los obtenidos de la venta de los minerales, lo cual como se ha determinado, es acorde al grado de aprovechamiento que se obtiene de dichos bienes, pues al momento en el que concesionario o asignatario enajena los minerales extraídos se materializa el grado de beneficio que obtuvo por esa actividad.

Por lo que la previsión de deducciones en el diseño de los derechos no tiene como finalidad determinar una utilidad a gravar ya que no se requiere conocer cuál es la capacidad contributiva que revelan los sujetos pasivos, dado a que no se trata de un impuesto, ni mucho menos se puede equiparar al impuesto sobre la renta en el que se requiere saber la utilidad que obtuvo el contribuyente después de haber realizado las actividades gravadas por la Ley del Impuesto sobre la Renta, sino lo que es relevante en los derechos impugnados es el grado de aprovechamiento que obtuvo el concesionario al explotar la mina concesionada y ello se puede advertir del ingreso que alcanzó por la enajenación de los minerales que después de todos los procesos correspondientes extrajo.

Por ende, en el caso del derecho por uso, goce o aprovechamiento de bienes del dominio público la previsión o no de determinadas deducciones resulta irrelevante para determinar si las normas que rigen a los derechos especial y extraordinario sobre minería respetan el principio de proporcionalidad tributaria, ya que en estos derechos no se

mide la capacidad contributiva del sujeto pasivo sino el grado de aprovechamiento obtenido por la mina concesionada.

Por lo que, si la recurrente sustenta sus agravios en la premisa consistente en que las deducciones de cuya ausencia se duele son necesarias para atender a su capacidad contributiva, resulta innecesario abordar los diversos argumentos que desarrolla para demostrar en qué medida la falta de cada una de aquéllas afecta la proporcionalidad del derecho ya que, como se precisó, atendiendo al grado de uso, goce o aprovechamiento del bien concesionado reflejado por los ingresos obtenidos por la venta del mineral extraído, el acatamiento del principio de proporcionalidad tributaria no está determinado por la existencia de deducciones.

En abono a lo anterior, cabe señalar que la previsión de deducciones en el caso del derecho especial sobre minería tuvo como finalidad el fomentar la actividad minera, pues se previó que éste únicamente se debería cubrir cuando se generara valor por encima de los costos operativos, lo cual se consideró evitaría distorsiones en las decisiones de inversión y lo cual implicaba un trato más favorable que el adoptado en otros países en donde simplemente se gravaban los ingresos brutos. Al respecto, son ilustrativas las siguientes consideraciones del dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados<sup>21</sup>.

*"Señala la Iniciativa que México es uno de los principales productores de minerales metálicos y de conformidad con la*

---

<sup>21</sup> Gaceta Parlamentaria Año XVI Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 17 de octubre de 2013 Número 3887-IX.

*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.*

*Asimismo, la Iniciativa subraya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos por la actividad de usar o aprovechar los bienes de dominio público deben ser analizados por el principio de proporcionalidad, no tomando en consideración la capacidad contributiva de los contribuyentes, sino tomando en cuenta el acto de permisión del Estado, el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, 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.*

*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. (p. CXXXIV)*

*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 los 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.*

*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 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.*

*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.*

*Al respecto, la Iniciativa destaca que en el ámbito internacional las regalías mineras han sido consideradas tradicionalmente como una forma de compensación para el Estado por el agotamiento de recursos no renovables, es por ello que en atención al valor de dichos minerales en los mercados internacionales y por su diferencia considerable respecto de otros metales por ser metales preciosos, se propone una contribución que retribuya al Estado Mexicano una parte del beneficio obtenido por quienes se benefician económicamente de ellos, toda vez que los ingresos obtenidos por este tipo de metales al ser superiores no se equiparan con los ingresos obtenidos por los demás minerales y sustancias del subsuelo.*

*Asimismo, se indica que de acuerdo al artículo 15 de la Ley Minera, las concesiones mineras confieren derechos sobre todos los minerales o sustancias reguladas por dicha ley, de ahí que la inclusión del derecho extraordinario sea de aplicación general para todas las concesiones vigentes en el país, lo cual a su vez es acorde con los principios de equidad y proporcionalidad aplicables en materia de derechos, ya que por una parte otorga un tratamiento similar a todos los concesionarios mineros del país al ser sujetos en principio a la aplicación del derecho y, por la otra, retribuye ingresos al Estado derivado de un mayor grado de aprovechamiento por parte de los mismos.*

*Por otro lado, el proponente subraya que en congruencia con el Acuerdo 2.6 del Pacto por México, los beneficios que la industria minera genere deben incluir a los habitantes de las zonas en donde ésta se establece, por lo cual se plantea crear un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Municipios Mineros, conformado con el 50% de los recursos obtenidos por los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería, mismo que se destinará en un 50% a los municipios mineros, a fin de contribuir a resarcir al entorno ambiental y ecológico de las entidades y comunidades en las cuales tuvo lugar la explotación minera.*

*Finalmente, se pretende establecer que los ingresos que se destinan al mencionado Fondo los autorizarán los distintos Comités, los cuales estarán conformados por los representantes de la Federación, del municipio correspondiente, de las comunidades indígenas o agrarias y de las empresas mineras, y serán destinados a desarrollo social, urbano y sustentable.”*

De lo señalado en los párrafos transcritos se corrobora que las deducciones previstas en el derecho especial sobre minería no tienen como finalidad determinar una utilidad a gravar, pues como ya se ha anotado el grado de beneficio por la extracción de los minerales propiedad de la nación se refleja a través de los ingresos que se obtienen por su enajenación, además de que la tasa que se aplica a

dichos ingresos es una tasa considerablemente baja en comparación con la que se fija en el impuesto sobre la renta, impuesto con el que se equiparan las propias quejas, que es del 30%.

Es decir, las deducciones establecidas en el derecho no pueden considerarse estructurales como lo argumentan las quejas, pues, como ya se ha dicho, el derecho no mide la capacidad contributiva del sujeto pasivo sino el grado de aprovechamiento y beneficio que obtiene el concesionario o asignatario al explotar los minerales propiedad de la nación así como la valoración de su mayor o menor disponibilidad y su reparación o reconstrucción, si se produce un deterioro. Por lo cual, la inclusión de deducciones en el diseño del derecho especial sobre minería obedeció a un fin constitucionalmente válido como lo es el fomento de la industria minera en nuestro país, a fin de atraer inversión al establecer un derecho después de tomar en consideración los costos operativos a fin de hacer atractiva la inversión en la actividad minera con relación a otros países, sin que fuera necesario que el legislador estableciera una motivación reforzada sobre el no establecimiento de determinadas deducciones.

Lo mismo ocurre con el derecho extraordinario sobre minería establecido en el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos, pues al haberse determinado que las deducciones no son estructurales ni indispensables para medir el grado de uso, goce o aprovechamiento del bien del dominio público, el hecho de que este derecho no las contemple no vulnera el principio de proporcionalidad, máxime si se considera que la tasa de este derecho es del 0.5% que se cobra por los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino que son

metales preciosos que tiene un mayor valor en el mercado y por ende el grado de beneficio que obtiene el concesionario o asignatario por la explotación de estos minerales es mayor.

Con base en estas consideraciones, se impone concluir que los conceptos de violación son infundados porque, contrariamente a lo afirmado, la base del derecho se encuentra en estrecha relación con el objeto que se grava conforme a lo expuesto en este considerando, por lo que no se vulnera la garantía de proporcionalidad tributaria por no permitirse la deducción de los diversos conceptos de los que se duele las quejas.

En este sentido y por las mismas razones tampoco le asiste la razón a las quejas en cuanto a que argumentan que los artículos reclamados violan su garantía de proporcionalidad en virtud de que no se reconoce la posibilidad de amortizar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores.

Lo anterior, porque el concepto de pérdidas fiscales que las quejas argumentan no se le permite reducir de los derechos especial y extraordinario sobre minería, no son más que un exceso de deducciones que no se pudieron amortizar en un ejercicio determinado, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta.

**Violación al principio de proporcionalidad por establecer una doble tributación que es ruinosa.**



Las quejas hacen valer que sobre una misma actividad, la actividad minera los titulares de las concesiones y asignaciones deberán pagar contribuciones sobre una tasa del 38% y que dependiendo de las hectáreas que le fueron concesionadas y de los años que deban realizando las obras de explotación y exploración deberán pagar una cuota.

Lo anterior porque se afirma que dicha actividad está sujeta a las siguientes contribuciones:

Impuesto sobre la renta (30%)

Derecho sobre minería (según cuota)

Derecho especial sobre minería (7.5%)

Derecho extraordinario sobre minería (0.5%)

Es infundado el argumento de las quejas porque si bien es cierto que los concesionarios o asignatarios deben pagar el impuesto sobre la renta derivado de los ingresos que obtengan por la actividad extractiva a una tasa del 30%, también lo es que dicho impuesto permite realizar las deducciones autorizadas establecidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta, asimismo, el derecho especial sobre minería a una tasa del 7.5% también permite realizar deducciones autorizadas, por otra parte el derecho extraordinario sobre minería a la tasa del 0.5% sólo es aplicable a la extracción de oro, plata y platino. Por otra parte el derecho sobre minería establecido en el artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, se cobran por cada hectárea o fracción concesionada semestralmente que

va de una cuota de \$5.70 a \$124.74 (De cinco pesos 70/100 a ciento veinticuatro 74/100 Moneda Nacional) según el año de vigencia de la concesión.

Por lo que el hecho de que se grave a los concesionarios o asignatarios mineros con diferentes contribuciones por supuestos diversos, no torna a los derechos establecidos en los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos en inconstitucionales, en primer lugar porque no se puede afirmar categóricamente que exista una doble tributación sobre una misma fuente de riqueza, dado a que el impuesto sobre la renta se cobra en función de las utilidades que obtienen dichos sujetos, mientras que los derechos establecidos en los artículos reclamados se cobran por el uso, goce o aprovechamiento de un bien del dominio público como son los minerales que extraen<sup>22</sup>.

Además de lo anterior, la doble imposición no está prohibida por nuestra Carta Magna, a menos que ésta agote la fuente de riqueza y torne al derecho en ruinoso, circunstancia que las quejas no demuestran, dado a que sólo se limitan a manifestar que se le grava hasta tres veces

---

<sup>22</sup> Sirve de base a lo anterior la siguiente tesis emitida por la Segunda Sala: **DERECHOS. EL ARTÍCULO 198 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECERLOS POR EL USO, GOCE O APROVECHAMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, NO CONSTITUYE DOBLE TRIBUTACIÓN.** El pago del derecho para la obtención de permisos para realizar actividades de buceo autónomo, buceo libre, esquí acuático y recorridos de embarcaciones con o sin motor, es diferente al que se entera por el uso del bien del dominio público, por lo que no puede sostenerse que exista doble tributación, ya que mientras el primero se paga por la obtención de un permiso referente a un servicio prestado por la Administración, el segundo se paga por un derecho que permite el uso, goce o aprovechamiento de un bien del dominio público. Localización Época: Novena Época, Registro: 180661, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a. LVII/2004, Página: 345.

conforme a un mismo objeto sin que demuestre que tales contribuciones sean exorbitantes<sup>23</sup>.

### **Violación al principio equidad en relación con otras concesiones**

Se argumenta que el derecho extraordinario sobre minería viola el principio de equidad porque no existe justificación para gravar con un derecho extraordinario de minería sólo a los concesionarios que enajenan oro, plata y platino, con respecto a concesionarios que explotan otros recursos minerales.

---

<sup>23</sup> Es aplicable por analogía el siguiente criterio emitido por esta Primera Sala: **IMPUESTO CEDULAR SOBRE LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS FÍSICAS. EL SOLO HECHO DE QUE RECAIGA UNA DOBLE TRIBUTACIÓN SOBRE UN MISMO OBJETO NO LA TORNA INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO)**. Los artículos 1o., fracción I, inciso b), numeral 1 y 4o., inciso b), numeral 1, de la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal 2005, así como los numerales 9o., 13, 14, 16, 17 y 18 de la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa, que establecen la obligación a cargo de las personas físicas de pagar impuestos cedulares por los ingresos que obtengan por la prestación de servicios profesionales, por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles ubicados en territorio del Estado y por la realización de actividades empresariales, no violan el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien es cierto que el referido impuesto cedular se aplica paralelamente al impuesto sobre la renta, que es un gravamen federal que pesa sobre los ingresos de los contribuyentes en los diferentes supuestos que regula la Ley de la materia, y ello implica que, en principio, la repercusión que el impuesto sobre la renta tiene sobre el particular tendría que sumarse al impuesto cedular, también lo es que para poder afirmar que esta doble imposición sobre una misma actividad deviene inconstitucional, debe demostrarse que la suma de los tributos efectivamente enterados resultan ruinosos y de tal manera gravosos que de hecho agotan la fuente de ingresos al ser desproporcionales e inequitativos, lo cual no sucede en la especie, si se toma en cuenta que conforme a las reglas y tarifa para calcular el impuesto sobre la renta, que eventualmente se sumaría al 2% de los ingresos, en concepto de impuesto cedular local, dicha suma no torna al gravamen en un impuesto ruinoso, al margen de que este aspecto, en todo caso, debe demostrarlo la parte quejosa. Lo anterior es congruente con los criterios sostenidos por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señalan que el solo hecho de que la doble tributación recaiga sobre un mismo objeto no la torna inconstitucional. Además, destaca el hecho de que acorde con el artículo 123, fracción VII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta (vigente a partir de 2005), el impuesto local cuya constitucionalidad se cuestiona es deducible frente al impuesto sobre la renta. Fuente: Época: Novena Época, Registro: 172507, Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a. XCIV/2007, Página: 795

Es infundado el concepto de violación de la quejosa, pues contrario a lo que alega, no existe un trato diferenciado entre los concesionarios y asignatarios mineros como se plantea.

Para verificar si se viola el principio de equidad en primer lugar es dable verificar si existe el trato diferenciado que alega la quejosa<sup>24</sup>, sin embargo, del análisis de los artículos reclamados se advierte que a los concesionarios y asignatarios mineros se les grava de la misma manera, pues como incluso se dijo en el proceso legislativo, las concesiones no se expiden para la explotación de determinados metales, sino que la explotación de los minerales se otorga a los concesionarios independiente de los minerales que se encuentren en las tierras objeto de la concesión, en este sentido se les grava de la misma manera a todos los concesionarios que extraigan oro, plata y platino con un derecho extraordinario, y cuando extraigan metales diferentes, a estos, no se les aplicará tal derecho, en este sentido el monto de los derechos son iguales para los gobernados que usan explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien del dominio público, con lo que se mide en

---

<sup>24</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia de la Segunda Sala de rubro y texto siguientes: **EQUIDAD TRIBUTARIA. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.** Los criterios generales para determinar si el legislador respeta el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consisten en que: 1) exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable (no necesariamente idéntica, sino solamente análoga); 2) de existir esa situación comparable, la precisión legislativa obedezca a una finalidad legítima (objetiva y constitucionalmente válida); 3) de reunirse ambos requisitos, la distinción constituya un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido; y, 4) de actualizarse esas tres condiciones, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por ende, el examen de constitucionalidad de una ley bajo el principio de equidad tributaria precisa de la valoración de determinadas condiciones, de manera escalonada, generando que el incumplimiento de cualquiera de éstas sea suficiente para estimar que existe una violación al indicado principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás. Localización: Época: Novena Época, Registro: 173029, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Marzo de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a./J. 31/2007, Página: 334.

igualdad de circunstancias el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público Nacional concesionados.

En efecto, en la exposición de motivos se justificó porqué se estableció un derecho extraordinario sobre minería a la tasa del 0.5% sobre los ingresos derivados de la enajenación de oro plata y platino, pues se dijo que dichos minerales representaban una considerable extracción, además que su valor en mercados internacionales era superior respecto a otros metales, por lo que se propuso ese derecho como retribución al Estado Mexicano de una parte del beneficio obtenido por quienes se benefician económicamente de ellos, lo anterior se desprende del Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados de 17 de octubre de 2013, mismo que en la parte relativa estableció lo siguiente:

*“(...)*

*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.*

*Al respecto, la Iniciativa destaca que en el ámbito internacional las regalías mineras han sido consideradas tradicionalmente como una forma de compensación para el Estado por el agotamiento de recursos no renovables, es por ello que en atención al valor de dichos minerales en los mercados internacionales y por su diferencia considerable respecto de otros metales por ser metales preciosos, se*

*propone una contribución que retribuya al Estado Mexicano una parte del beneficio obtenido por quienes se benefician económicamente de ellos, toda vez que los ingresos obtenidos por este tipo de metales al ser superiores no se equiparan con los ingresos obtenidos por los demás minerales y sustancias del subsuelo.*

*Asimismo, se indica que de acuerdo al artículo 15 de la Ley Minera, las concesiones mineras confieren derechos sobre todos los minerales o sustancias reguladas por dicha ley, de ahí que la inclusión del derecho extraordinario sea de aplicación general para todas las concesiones vigentes en el país, lo cual a su vez es acorde con los principios de equidad y proporcionalidad aplicables en materia de derechos, ya que por una parte otorga un tratamiento similar a todos los concesionarios mineros del país al ser sujetos en principio a la aplicación del derecho y, por la otra, retribuye ingresos al Estado derivado de un mayor grado de aprovechamiento por parte de los mismos.  
(...)"*

Asimismo, en el Dictamen antes citado se expresó que de acuerdo al artículo 15 de la Ley Minera, las concesiones mineras confieren derechos sobre todos los minerales o sustancias reguladas por dicha ley, de ahí que la inclusión del derecho extraordinario sea de aplicación general para todas las concesiones vigentes en el país.

De lo anterior, se advierte que los motivos por los cuales el legislador consideró establecer un derecho extraordinario sobre minería sólo respecto al oro, plata y platino fue porque los minerales que más se extraen en el país son el oro, la plata y el platino<sup>25</sup>, por lo que la escases de dichos metales en el territorio nacional así como el incremento de su precio en los mercados internacionales, justifica que el Estado hubiera

---

<sup>25</sup> De acuerdo con la Secretaría de Gobernación en el Estudio de la Minería en México, el dos mil doce se caracterizó por ser un año histórico para la explotación minera en el país, año en el cual la extracción de oro, plata y cobre representó el 73% del total de los metales extraídos en el país con un valor aproximado de veintitrés mil millones de dólares. Véase: Secretaría de Gobernación. Estudio de la Minería en México. Un análisis comparado con Canadá.

establecido un derecho extraordinario sobre tales metales preciosos, el cual deberán pagar por igual todos los asignatarios y concesionarios mineros que extraigan este tipo de metales preciosos.

Por virtud de lo anterior, esta Primera Sala arriba a la conclusión que el derecho extraordinario sobre minería no viola el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Violación al principio de equidad**

También resulta infundado el argumento que se hace valer en el sentido de que la ley otorga un trato dispar ya que sólo a unos se les concede el derecho a deducir de los ingresos obtenidos por la venta de la actividad extractiva, las deducciones autorizadas por la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues éstas se les niegan a los contribuyentes que enajenen oro, plata y platino.

Lo anterior, porque como se ha visto a los concesionarios y asignatarios mineros se les grava de la misma manera, pues las concesiones no se expiden para la explotación de determinados metales, sino que la explotación de los minerales se otorga a los concesionarios independiente de los minerales que se encuentren en las tierras objeto de la concesión, en este sentido se les grava de la misma manera a todos los concesionarios que extraigan oro, plata y platino con un derecho extraordinario, a ninguno se les permitirá realizar deducciones y cuando extraigan metales diferentes, a los metales preciosos, se les aplicarán las deducciones permitidas en el artículo 268 de la Ley Federal

de Derechos, en este sentido el monto de los derechos son iguales para los gobernados que usan explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien del dominio público, con lo que se mide en igualdad de circunstancias el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público Nacional concesionados.

**Violación al principio de equidad en relación con otros contribuyentes que no están sujetos al pago de las contribuciones establecidas en los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos**

Se parte de la premisa de que los contribuyentes sujetos al pago de los derechos establecidos en los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos son tratados de forma inequitativa porque se les grava dos veces sobre una misma hipótesis tributaria al obtener una misma utilidad a diferencia de los demás contribuyentes a los que únicamente se les grava con el impuesto sobre la renta.

Es infundado el argumento que se analiza pues no existe la inequidad alegada, en tanto que a los contribuyentes causantes del impuesto sobre la renta se les grava por los ingresos que obtengan, en igualdad de circunstancias que a la quejosa, y si ésta se encuentra obligada al pago del derecho especial sobre minería y el derecho extraordinario sobre



minería es porque la misma usa, goza y aprovecha un bien del dominio público de la nación no renovable como lo son los minerales y demás sustancias establecidas en la Ley Minera. Por lo cual no existe el trato diferenciado que alega, pues cualquier contribuyente que use, goce y aproveche esos bienes del dominio público estará obligado al pago de los derechos correspondientes y además deberá pagar el impuesto sobre la renta respecto a la utilidad que la enajenación de dichos bienes le representen, todo ello en igualdad de circunstancias que la quejosa.

En ese sentido, no se viola el principio de equidad tributaria establecida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Violación al principio de equidad – En relación con el gas asociado a los yacimientos de carbón.**

Se aduce que el gas asociado a los yacimientos de carbón tiene la misma naturaleza que cualquier otro de los minerales regulados por la Ley Minera, por lo que no existe ninguna razón para que el legislador hubiera exentado a dicho mineral del pago del derecho especial sobre minería.

Es infundado el argumento anterior, porque la exención establecida en el penúltimo párrafo del artículo 268 de la Ley Federal de Derechos no viola el principio de equidad, pues si bien es cierto dicho precepto legal exentaba del pago de este derecho a los concesionarios y asignatarios mineros por el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los

yacimientos del carbón mineral, también lo es que dicho trato diferenciado estaba justificado.

Lo anterior, porque de la propia norma se aprecia que dicha exención se otorgó, en virtud de que el uso, goce y aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón, a la fecha de entrada en vigor del artículo reclamado, estaba gravado con un derecho establecido en el artículo 267 de la propia Ley Federal de Derechos, por lo cual el hecho de que el artículo reclamado estableciera que no se pagaría el derecho especial sobre minería no implicaba que los concesionarios y asignatarios que extrajeran dicho mineral no pagarían alguna contraprestación por su uso, goce o aprovechamiento, sino que lo harían con base en un precepto legal distinto.

Lo anterior, se advierte de la cita del artículo 267 mediante el cual se establecía la obligación del pago de derechos por el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, el cual tenía un tratamiento específico en dicho numeral.

*“Artículo 267. Están obligados a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, los concesionarios mineros que conforme a la Ley Minera recuperen y aprovechen el gas, ya sea para autoconsumo o entrega a Petróleos Mexicanos, aplicando la tasa calculada conforme el párrafo siguiente al valor anual del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral extraído en el año, mediante declaración anual que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año correspondiente al ejercicio de que se trate.*

*La tasa aplicable al derecho por el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral será el porcentaje que resulte de multiplicar el*

*precio del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral por 2.5%.*

*A cuenta del derecho a que se refiere este artículo, se harán pagos provisionales mensuales, a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél a que corresponda el pago, aplicando la tasa establecida en el segundo párrafo de este artículo al valor del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral extraído en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponda el pago.*

*Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales de este derecho efectivamente pagados en los meses anteriores correspondientes al ejercicio de que se trate, siendo la diferencia el pago provisional a enterar.*

*En la declaración anual a que se refiere el primer párrafo de este artículo, se podrán acreditar los pagos provisionales mensuales efectivamente pagados de éste derecho correspondientes al ejercicio de que se trate.*

*Para los efectos de este artículo, se considerará como valor del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral extraído, el precio del gas asociado a los yacimientos de carbón, multiplicado por las unidades energéticas contenidas en el volumen de gas extraído medidas en millones de unidades térmicas británicas (Btu's) en el mismo periodo por el que se esté obligado al pago del derecho, convertido en pesos, considerando para tales efectos el promedio del tipo de cambio publicado por el Banco de México dentro del periodo correspondiente al pago de que se trate.*

*Se considerará como precio del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, al promedio del precio de referencia del índice de Texas Eastern Transmission Corp., renglón South Texas Zone, publicado por el Inside FERC's Gas Market Report, o el índice que lo sustituya, correspondiente al periodo de que se trate, en dólares de los Estados Unidos de América por millón de unidades térmicas británicas (Btu's).*

*La determinación de las unidades energéticas contenidas en el volumen del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral extraído se realizará conforme a la Norma Oficial Mexicana de Calidad del Gas Natural (NOM-001-SECRE-2003). La medición del referido gas se determinará de*

## AMPARO REVISIÓN 943/2015

*acuerdo con las normas oficiales mexicanas que se emitan para dicho propósito.*

*Los concesionarios estarán obligados a informar en las declaraciones mensuales y anuales realizadas por este concepto, el precio, el volumen y el valor del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral extraído en el periodo de que se trate.*

*Para los efectos de este artículo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como facilidad administrativa, publicará mensualmente en el Diario Oficial de la Federación, la tasa aplicable para el cálculo del derecho por el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral.*

*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 este Capítulo.”*

De lo anterior se advierte que existe una justificación objetiva y razonable para exentar del pago del derecho especial sobre minería, pues como se desprende del numeral transcrito, el uso, goce y explotación del gas asociado a los yacimientos de carbón es cobrado a los concesionarios o asignatarios a través de un derecho distinto al establecido en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos.

Del proceso legislativo se advierte que la razón por la cual se exentó del pago del derecho especial sobre minería al gas asociado a los yacimientos del carbón mineral fue primordialmente que éste ha tenido un régimen fiscal específico en la Ley Federal de Derechos, que incluso se modificó con la finalidad de simplificar su cálculo e incentivar el aprovechamiento de este recurso.

Lo anterior se advierte del proceso legislativo que dio origen al artículo reclamado y a través del cual se modificó el régimen fiscal del gas asociado a los yacimientos del carbón mineral.

**“DÉCIMA QUINTA.** Derivado de prácticas actuales respecto del gas grisú, las cuales se limitan a su venteo de las minas de carbón y la desgasificación previa como parte del proceso productivo de explotación del carbón, la Ley Federal de Derechos ha tratado de incentivar el adecuado aprovechamiento de los recursos nacionales, sin embargo, estas Dictaminadoras Unidas están de acuerdo en que el actual régimen fiscal aplicable al denominado gas grisú no promueve el uso racional de dicho mineral. Por lo anterior, se debe de modificar el actual esquema fiscal del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, a efecto de simplificar su cálculo e incentivar el aprovechamiento de este recurso.

Por lo anterior, se considera correcto prever que el derecho sea sensible a los cambios de precios que sufra el gas grisú dentro de los mercado de referencias, para lo cual se calculará anualmente sobre una base bruta aplicando al valor anual del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral extraído en el año, la tasa que resulte de multiplicar el precio del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral por 2.5. Con dicho mecanismo de cálculo se prevén variaciones de pago cuando los precios se eleven o se reduzcan, lo cual es acorde con el grado de aprovechamiento que los concesionarios mineros obtendrán, con lo cual se establece un régimen progresivo y sencillo de fiscalizar, incrementando paulatinamente la carga fiscal conforme aumentan los precios del gas natural en el mercado y faculta la ejecución de proyectos en escenarios de precios bajos.

Por lo anterior, se considera acertado que el valor del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral extraído se determine considerando el precio del gas asociado a los yacimientos de carbón, multiplicado por las unidades energéticas contenidas en el volumen de gas extraído medidas en millones de unidades térmicas británicas (Btu's) en el mismo periodo por el que se esté obligado al pago del derecho, convertido en pesos, considerando para tales efectos el promedio del tipo de cambio publicado por el Banco de México dentro del periodo correspondiente al pago de que se trate.

Al respecto, se estima que la propuesta de la Colegisladora de considerar nuevamente el promedio del precio de referencia

*del índice de Texas Eastern Transmission Corp., renglón South Texas Zone, publicado por el Inside FERC's Gas Market Report, o el índice que lo sustituya, correspondiente al periodo de que se trate, a fin de determinar el precio del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, se considera adecuado<sup>26</sup>."*

De lo anterior, se advierte que existe una razón objetiva y razonable para exentar del pago del derecho especial sobre minería a los concesionarios y asignatarios mineros por el uso, goce o aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos del carbón, pues por una parte la intención del legislador fue reducir la carga tributaria respecto a este tipo de mineral a fin de incentivar su uso racional y por la otra este mineral aunque está exento del pago del derecho especial sobre minería, ello no implica que los concesionarios o asignatarios mineros dejen de pagar una contraprestación al Estado por su uso, goce y aprovechamiento, sino que el legislador dado a las características de dicho mineral eligió establecer un régimen especial para gravar a dicho mineral, por lo que el trato diferenciado entre el gas asociado a los yacimientos de carbón y los demás minerales se encuentra justificado y por ende no viola el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No pasa desapercibido que con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, se derogó el penúltimo párrafo del artículo 268 de la Ley Federal de Derechos que establecía la exención al gas asociado a los yacimientos de carbón, así como el artículo 267 del mismo ordenamiento legal que

---

<sup>26</sup> CÁMARA DE SENADORES, Dictamen, 29 de octubre de 2013, Gaceta No. 41.

establecía el régimen fiscal para gravar a este tipo de gas, sin embargo, dicha reforma no fue reclamada en el presente asunto.

### **Análisis del artículo 269 de la Ley Federal de Derechos.**

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<sup>27</sup>.

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.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> 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."

<sup>28</sup> 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.

---

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.*”



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 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.<sup>29</sup>

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*

---

<sup>29</sup> 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.”**

*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 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 **uso, goce 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 Reglamento<sup>30</sup>, pues el caso contrario, incluso acarrea una infracción que puede ser sancionada con la cancelación del título de concesión<sup>31</sup>.

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.

---

<sup>30</sup> 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.”

<sup>31</sup> **“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; (...).**”

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 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, goce 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, goce o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.

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 algún servicio desarrollado 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 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 beneficien 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 beneficien 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*”).

Sin embargo, 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.<sup>32</sup>.

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.

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

---

<sup>32</sup> 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.”



las leyes de seguridad social. En este sentido, 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.<sup>33</sup>

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.

---

<sup>33</sup> 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).”***

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.

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...’.”<sup>34</sup>*

---

<sup>34</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad [Nacional] Autónoma de México, tomo II, Editorial Porrúa, Correspondiente a 2002.

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.

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

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.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> 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 PREVE 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**

Lo anterior implica que los ingresos en concepto de aprovechamientos no se someten a las exigencias de los principios tributarios, porque no dimanarían 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).

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 Federación<sup>36</sup>, 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.

---

**QUE NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ADUANERA)."**

<sup>36</sup> "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."

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 su 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.

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**.<sup>37</sup>

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

---

<sup>37</sup> 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.”**

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.”**<sup>38</sup>, 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 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

---

<sup>38</sup> 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.”*



indispensable para que puedan ser analizados sus argumentos, so pena de estimarlos inoperantes.<sup>39</sup>

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 incorrecto**, pues el artículo reclamado sólo está dirigido a los segundos, esto es, a

---

<sup>39</sup> 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.”**

## AMPARO REVISIÓN 943/2015

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 análisis de igualdad entre los sujetos que indica, porque es equivocado 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.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

(...)