

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.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

AMPARO EN REVISIÓN: 251/2015

QUEJOSAS Y RECURRENTES:

**AUTORIDAD RESPONSABLE Y
RECURRENTE ADHESIVA:
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

**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

_____.

¹ 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.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

27. **QUINTO. Estudio de fondo.** Previo al estudio del presente asunto, con el propósito de ilustrar la materia regulada y estar en posibilidad de calificar los argumentos esgrimidos por las quejas, se considera conveniente efectuar un análisis de la naturaleza jurídica de los derechos previstos en los artículos reclamados así como de la teoría constitucional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a dichas contribuciones.

I. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LOS “DERECHOS”.

28. 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.*

(...)”.

29. 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.
(...).”*

30. De ello deriva que el legislador ha establecido tres 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**).

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

31. 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 tributo². En este 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

² **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 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.

para el Estado la realización del servicio prestado y el costo es igual para los que reciben idéntico servicio³.

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

32. 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

³ **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 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.*

importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación⁴. En cambio, los derechos por servicios se cobran en función del servicio prestado por la administración pública considerando elementos ligados a su costo⁵.

⁴ **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.

⁵ **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 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,

33. Ahora bien, 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, permite realizar su uso o goce⁶.
34. 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

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.

⁶ **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.

inutilizado durante el vuelo por turbulencia de estela generada a fin de medir el grado de uso y goce de dicho bien⁷.

35. 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, 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**

⁷ **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.

consideró como un hecho notorio que a mayor concentración de población en una región, se podría obtener un mayor beneficio⁸.

36. Aunque existen derechos que implican el uso y aprovechamiento del dominio público, ello no quiere decir que estos representen un binomio inseparable, pues si bien el uso puede representar un aprovechamiento para el gobernado que utiliza dicho bien, el legislador válidamente puede imponer un derecho sólo por el uso de dicho bien y en otros casos por el aprovechamiento o goce de éste.

II. MARCO JURÍDICO DE LOS ARTÍCULOS RECLAMADOS.

37. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, en el cuarto párrafo del artículo 27, señala, entre otras cosas, que corresponde a la

⁸ **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.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

(...)

Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como **los minerales** de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria y los **yacimientos de piedras preciosas**. A su vez, el sexto párrafo del mismo precepto establece que el dominio sobre dichos bienes es inalienable e imprescriptible y **su explotación, uso o aprovechamiento** sólo se podrá realizar mediante concesión otorgada

*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 sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; 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 sustancias 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.*

(...).

conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes, lo cual se reitera en el décimo primer párrafo del diverso 28, constitucional.

38. Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales¹⁰, que establece el régimen de dominio público de los bienes de la Federación, señala que las concesiones, permisos y autorizaciones sobre los mismos no crean derechos reales, sino sólo el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes reglamentarias respectivas y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.
39. En materia minera, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional es la Ley Minera que regula la exploración, explotación, y beneficio, entre otros, de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos¹¹.

¹⁰ Ley General de Bienes Nacionales vigente:

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

(...).”

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

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

(...).”

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

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

¹¹ Ley Minera vigente:

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

40. 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 contenidos¹².

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

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

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

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

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

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

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

II. Minerales o grupos de minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, amosita, andalucita, anhidrita, antofilita, azufre, barita, bauxita, biotita, bloedita, boemita, boratos, brucita, carnalita, celestita, cianita, cordierita, corindón, crisotilo, crocidolita, cromita, cuarzo, dolomita, epsomita, estauroлита, flogopita, fosfatos, fluorita, glaserita, glauberita, grafito, granates, halita, hidromagnesita, kainita, kieserita, langbeinita, magnesita, micas, mirabilita, mulita, muscovita, nitratina, olivinos,

41. Además prevé que la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, se considera de utilidad pública y es preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento de terreno.¹³
42. En el mismo contexto, la atribución de expedir los títulos de concesión y asignación de mineras, así como de llevar un Registro Público de Minería, forma parte de las funciones de la Secretaría de Economía.¹⁴
43. Asimismo, la ley de la materia establece la diferencia entre concesiones y asignaciones mineras, su vigencia, obligaciones que imponen¹⁵ y, en lo

palygorskita, pirofillita, polihalita, sepiolita, silimanita, silvita, talco, taquidrita, tenardita, tremolita, trona, vermiculita, witherita, wollastonita, yeso, zeolitas y zircón;

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

V. Sal gema;

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

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

VIII. El carbón mineral en todas sus variedades;

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

¹⁵ *Ley Minera vigente:*

“De las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras.

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

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

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

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

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

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

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

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

(...).”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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, 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;

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.”

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.”

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

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

45. Al respecto esta Primera Sala ha interpretado que, aun cuando la Ley de Minería, permite que los concesionarios puedan ejercer derechos de transmisión, ello no significa que el bien materia de la explotación se desvincule de su naturaleza de propiedad de la Nación, toda vez que la materia de la concesión es de orden constitucional y administrativo federal.¹⁷
46. 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.
47. Ahora bien, el texto de los artículos reclamados de la Ley Federal de Derechos vigentes en dos mil catorce, es el siguiente:

*“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*

temporal a través de una concesión, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental.”

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

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

AMPARO REVISIÓN 251/2015

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.”

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

I. La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares;

II. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público;

III. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad del aire;

IV. Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo, reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua, y

V. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.”

48. De dichos preceptos se advierte que se establece un 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.

49. Asimismo, en el artículo 271 de la Ley Federal de Derechos se prevé el establecimiento del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de

Estados y Municipios Mineros el cual se integrará con los recursos por derechos sobre minería establecidos en los artículos 268, 269 y 270 de la propia Ley a fin de ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, en el que se describen las obras que se realizarán para lograr dicho fin.

III. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS HECHOS VALER POR LA QUEJOSA RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 270 Y 271 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS.

50. En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito negó el amparo al considerar que los **artículos 270 y 271** de la Ley Federal de Derechos no transgredía los principios de proporcionalidad, equidad ni destino al gasto público establecidos en el numeral 31, fracción IV, constitucional, inconforme con lo anterior la parte quejosa interpuso recurso de revisión cuyos agravios se analizarán a continuación:

A. Violación al principio de proporcionalidad tributaria.

51. Son **infundados** los argumentos de la parte quejosa en la que se pretende combatir la determinación del Juez de Distrito en la que refirió que los artículos reclamados no violaban el principio de proporcionalidad porque los ingresos derivados de la enajenación de los metales preciosos constituyen un factor aproximado de referencia para conocer el beneficio aproximado de los contribuyentes, además que en los derechos el principio de proporcionalidad debe apartarse de la capacidad contributiva y ceñirse a gravar el grado de aprovechamiento y beneficios obtenidos y

que no era aplicable la jurisprudencia 122/2006 de la Segunda Sala porque en él se analizó un derecho por la obtención de un servicio de derecho público, lo cual era diverso al derecho impugnado ya que éste se cobra por el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público.

52. Lo anterior es así, porque para impugnar la decisión del Juez de Distrito argumenta esencialmente lo siguiente: **i)** si bien los derechos no deben guardar relación con la capacidad contributiva del sujeto pasivo, la proporcionalidad de los derechos mineros debe medirse atendiendo al grado de aprovechamiento o erosión de los bienes del dominio público medido en unidades de consumo o de utilización; **ii)** el mecanismo para el cálculo del derecho es similar al mecanismo del impuesto sobre la renta, con la diferencia de que no se permiten deducciones, ni amortizar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores; **iii)** que se grava la obtención de ingresos y no en función del grado de aprovechamiento del bien.
53. En efecto, como bien lo resolvió el Juez de Distrito, en 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 para explotar un bien del dominio público¹⁸.

54. 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.

55. En el caso no se advierte que las normas reclamadas contemplen alguna “categoría sospechosa” pues no se ven involucrados valores constitucionales que puedan ponerse en peligro con la implementación de éstas, por lo que no es reprochable al legislador una motivación reforzada de las normas como lo alegan las quejas, por lo cual la intensidad del análisis constitucional de los preceptos reclamados debe ser ordinario o poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador de configurar las normas en el ámbito de sus atribuciones, pues un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. Sin que ello signifique algún tipo de renuncia por este Alto Tribunal en el ejercicio de su competencia de control constitucional, sino que en ciertas materias el legislador goza de mayor discrecionalidad constitucional, por lo que en esos temas la intensidad de

¹⁸ Véase la tesis “**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**”, precitada.

su control se ve limitada. Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS¹⁹.

56. Por lo cual, el hecho de que el legislador haya diseñado el derecho extraordinario sobre minería aplicando la tasa de 0.5% a la totalidad de los ingresos del concesionario o asignatario, obtenidos por la enajenación del oro, plata y platino, no hace que el derecho sea inconstitucional, pues su diseño está comprendido dentro de las facultades del legislador para configurar el sistema tributario.
57. 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.
58. En efecto, el derecho establecido en el artículo 270 de la Ley Federal de Derechos, se cobra por el uso o goce que se les permite realizar sobre los

¹⁹ Época: Novena Época, Registro: 165745, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 120/2009, Página: 1255.

minerales que son propiedad de nación en términos del artículo 27 de la Constitución Federal.

59. Es decir, el derecho se impone por el uso y goce 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, en específico por la extracción de oro, plata y platino a diferencia de los derechos que se causan por la prestación de un servicio público que se cobran por el costo del servicio²⁰.

²⁰ **“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 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.”

60. En efecto, los derechos que se causan por el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público se cobran en función de la relación directa 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 nación²¹.
61. 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, que se faculta explotar²².

²¹ **“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.”

²² **“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

62. Ahora bien, el hecho de que se tomen en consideración los ingresos que obtenga el concesionario o asignatario por la enajenación de oro, plata y platino, 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.
63. 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.

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.”

64. 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.
65. 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 realiza la enajenación y venta del mineral se tiene un parámetro real respecto del grado de beneficio que se obtuvo por la extracción del mineral.
66. Así, el derecho extraordinario sobre minería que se calcula aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino, atiende al principio de proporcionalidad tributaria, 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 éste 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.

67. 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.

B. Violación al principio de proporcionalidad tributaria al no permitir deducciones estructurales para la determinación del derecho.

68. También es **infundado** el argumento de las quejas en donde combate la determinación del Juez de Distrito al determinar que no se violaba el principio de proporcionalidad tributaria al no establecer el artículo 270 la posibilidad de efectuar deducción alguna.

69. De conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación, debe estimarse que son **infundados** los referidos agravios.

70. 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.

71. 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.
72. 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.
73. 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, en el que decidió tomar en consideración los ingresos derivados por la enajenación de oro, plata y platino aplicándoles una tasa del 0.5% sin deducción alguna.

74. 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.
75. 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.
76. 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.

77. 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.
78. 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.
79. 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.

80. 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 Diputados²³.

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

²³ Gaceta Parlamentaria Año XVI Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 17 de octubre de 2013 Número 3887-IX.

AMPARO REVISIÓN 251/2015

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

AMPARO REVISIÓN 251/2015

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.”

81. 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%.
82. 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 reclamado 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, 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.

83. Con base en estas consideraciones, se impone concluir que los conceptos de violación de las quejasas 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 quejasas.
84. En este sentido y por las mismas premisas tampoco le asiste la razón a las quejasas 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.
85. Lo anterior, porque el concepto de pérdidas fiscales que las quejasas 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.

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

86. El hecho de que se alegue que se grava grava por la extracción de oro, plata y platino con el derecho especial sobre minas establecido en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos y además se cobre un derecho extraordinario establecido en el artículo 270 de la misma Ley, no torna al derecho reclamado en inconstitucional, 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 extraen²⁴.

²⁴ 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.

87. 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 demuestran²⁵.

D. Violación al derecho de propiedad privada.

88. Con relación a su argumento respecto de que se le viola su derecho de propiedad privada, aunque dicho planteamiento fue esgrimido en su demanda de amparo, el Juez de Distrito no se pronunció específicamente respecto a la violación alegada, sin que el quejoso controvirtiera tal omisión, en esa medida la reiteración en esta instancia de su argumento

²⁵ 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 cédular 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 cédular, 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 cédular 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

no hace procedente su estudio, pues tal omisión debió ser combatida por las quejas quienes tenían la carga procesal de hacer valer la falta de estudio de sus conceptos de violación. Al respecto es aplicable la tesis emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. POR REGLA GENERAL, LA OMISIÓN DE EXAMINARLOS EN LA SENTENCIA DE AMPARO SÓLO PUEDE REPARARLA EL TRIBUNAL REVISOR CUANDO SE FORMULE EL AGRAVIO RESPECTIVO**²⁶.

E. Violación al principio de equidad.

89. Cabe recordar que el principio de equidad tributaria en tratándose de derechos por el uso y goce de bienes del dominio público de la nación se mide en función de si el monto de los derechos son iguales para los

²⁶ **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. POR REGLA GENERAL, LA OMISIÓN DE EXAMINARLOS EN LA SENTENCIA DE AMPARO SÓLO PUEDE REPARARLA EL TRIBUNAL REVISOR CUANDO SE FORMULE EL AGRAVIO RESPECTIVO.** Del artículo 88 de la Ley de Amparo se advierte que la parte a quien perjudica una sentencia tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de la expresión de agravios en el recurso de revisión; por tanto, en atención al principio de estricto derecho previsto en el artículo 91, fracción I, del ordenamiento citado, sólo el agravio específico evidencia inconformidad con la omisión de examinar algún argumento planteado en la demanda de garantías y, en ese sentido, cuando tal omisión no se combate, por regla general, el tribunal revisor no está en aptitud de pronunciarse al respecto. No obsta a lo anterior que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 58/99, de rubro: "ACTOS RECLAMADOS. LA OMISIÓN DE SU ESTUDIO EN LA SENTENCIA RECURRIDA DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, A PESAR DE QUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO EN LA REVISIÓN.", estableciera que el tribunal revisor debe reparar la omisión de estudiar los actos reclamados en la sentencia recurrida aunque no se formule agravio sobre el particular, porque la resolución que elude analizar la totalidad de los actos reclamados impide cumplir el propósito fundamental del juicio de garantías, consistente en examinar la regularidad de los actos sometidos a la potestad del órgano de control constitucional y, en su caso, restituir al agraviado en el goce de las garantías violadas, lo que justifica la intervención oficiosa del superior para corregir tal incongruencia en la revisión; en cambio, la omisión de analizar algún planteamiento formulado en la demanda sólo puede repararse, generalmente, cuando exista agravio expreso, pues al recurrente corresponde llevar a cabo su defensa como estime conveniente, pudiendo vincular sus agravios con alguno o con todos los temas abordados u omitidos, sin que el tribunal revisor deba emprender el estudio integral de los conceptos de violación, al ser los agravios, por regla general, la medida de su jurisdicción. Localización: Época: Novena Época, Registro: 168972, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Materia(s): Común, Tesis: 2a. CXXV/2008, Página: 266.

gobernados que usan, explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien del dominio público, al materializarse un beneficio uniforme para ellos o variable si el grado de utilización del bien es diferente²⁷. Es decir, la equidad en este tipo de derechos se refleja en la medida en que a todos los sujetos que disfruten de forma privativa de un bien del dominio público, por virtud de una concesión, permiso o autorización, paguen de forma igual o similar si el bien explotado y el grado de aprovechamiento de éste es comparable.

90. Ahora bien, el Juez de Distrito del conocimiento resolvió que eran infundados los conceptos de violación de la quejosa porque el derecho reclamado no resultaba inequitativo cuando se le imponía el mismo deber a todos aquellos que explotaban el mismo bien o grupo de bienes, como en el caso ocurría al establecer el mismo gravamen a todos aquellos que obtenían ingresos por enajenación de oro, plata o platino.

²⁷ **DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.** *Tratándose de derechos fiscales por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, a que se refieren los artículos 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 1o., párrafo primero, de la Ley Federal de Derechos, el principio tributario de proporcionalidad no puede apreciarse, como en los impuestos, tomando en cuenta la capacidad contributiva del obligado, pues las actividades de usar o aprovechar dichos bienes no reflejan por sí solas y de modo patente, disponibilidad económica; de ahí que el citado principio constitucional se haga derivar, partiendo del acto de permisión del Estado, del grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción, si se produce un deterioro. Por su parte, el principio de equidad tributaria de los derechos citados se cumple, por regla general, cuando las tasas aplicables son fijas e iguales para los gobernados que usan, explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien de dominio público, al traducirse en un beneficio uniforme para ellos; o variables, si el grado de utilización del bien es diferente.* Fuente: Novena Época, Registro: 165045, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a./J. 27/2010, Página: 1031.

91. Las quejas para combatir lo determinado por el A quo hicieron valer que el derecho extraordinario sobre minería sí viola el principio de equidad porque: i) que la distinción que se da en función del tipo de mineral o sustancia extraída del subsuelo es injustificada porque el oro, la plata o el platino así como cualquier tipo de mineral son bienes del dominio de la nación y su explotación se encuentra sujeta a los mismos derechos y obligaciones; ii) En la exposición de motivos no se establece un fin extrafiscal que justifique el trato diferenciado; iii) que de acuerdo a las estadísticas del INEGI²⁸ existen metales cuyo nivel de explotación es superior al oro, plata y platino, como lo son el carbón, cobre, zinc o el azufre, que de dos mil siete a dos mil doce tuvieron un nivel de explotación superior, por lo que con base a la motivación del legislador bien pudo imponerse el derecho extraordinario sobre estos metales.
92. Para verificar si se viola el principio de equidad en primer lugar es dable verificar si existe el trato diferenciado que alegan las quejas²⁹, sin embargo, del análisis de los artículos reclamados se advierte que a los

²⁸ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La parte quejosa cita el reporte titulado “*La minería en México 2013 Serie estadísticas sectoriales.*”

²⁹ 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.

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

93. Además de lo anterior, 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 incluso preciosos, 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.

(...)”

94. 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.

95. 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 que dichos minerales son los que más se extraen en el país, en este sentido 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 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
96. Finalmente, el hecho de que no se hubiera justificado algún fin extrafiscal para el establecimiento de este derecho no torna inconstitucional el derecho, pues el legislador en su diseño no vulneró el principio de equidad tributaria dado a que estableció este derecho para todos los concesionarios o asignatarios que extrajeran oro, plata o platino, por lo que no estaba obligado a justificar su establecimiento en algún fin extrafiscal.
97. 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.

F. Violación al principio de destino al gasto público.

98. La parte quejosa aduce que fue ilegal la determinación del Juez de Distrito porque contrario a lo determinado en la sentencia recurrida el derecho controvertido es inconstitucional, porque en el artículo 271 de la Ley Federal de Derechos quedó establecido que los recursos obtenidos con motivo de los artículos 268 y 270 del mismo ordenamiento legal debían ser empleados para el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, específica para la inversión física, con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, sin embargo, afirma que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil catorce no se estableció ningún rubro a partir del cual los contribuyentes como su representada pudieran observar que dichos recursos efectivamente serían utilizados para el mencionado Fondo.
99. Para analizar el argumento planteado por la parte quejosa, es necesario precisar que el artículo 31, fracción IV, constitucional, establece como exigencia de rango constitucional que las cantidades recaudadas mediante contribuciones, sean destinadas a sufragar los gastos públicos, lo cual encuentra sentido en el fundamento primordial de la tributación, pues si no fuera para sufragar el gasto público no se entiende por qué los particulares debieran desprenderse de una parte proporcional de su riqueza.
100. El “principio de destino al gasto público”, implica que todas las contribuciones que se establezcan mediante ley sólo podrán destinarse al gasto público estatal, lo cual representa un límite o taxativa, consistente

en que las contribuciones recaudadas no podrán tener un objetivo o destino personal o individual.

101. En diferentes tesis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delimitado el concepto y alcance de este principio constitucional tributario, siendo de citarse, por vía de ilustración, las siguientes:

“GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES³⁰. El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.”

“GASTO PÚBLICO ESPECIAL, DESTINO DE IMPUESTOS A. NO ES VIOLATORIO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL³¹. El artículo 31 de la Constitución Federal establece, en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad determinados en la ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción

³⁰ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIX, Abril de 2009
Tesis: P./J. 15/2009, Página: 1116.

³¹ Registro No. 818395. Localización: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 79 Primera Parte. Página: 19. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. La interpretación del citado precepto constitucional debe superarse, porque el señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial, cualquiera que sea la forma en que el mismo se fije o distribuya por el legislador o por la autoridad administrativa que formule el presupuesto de egresos, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público."

“CONTRIBUCIONES. LAS DESTINADAS AL PAGO DE UN GASTO PÚBLICO ESPECIAL NO VIOLAN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL³². Al establecer el precepto constitucional mencionado que los tributos deben destinarse al pago de los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que resida el contribuyente, no exige que el producto de la recaudación relativa deba ingresar a una caja común en la que se mezcle con el de los demás impuestos y se pierda su origen, sino la prohibición de que se destine al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe prestar a la colectividad. Por tanto, si el producto de la recaudación es destinado al pago de un gasto público especial que beneficia en forma directa a la colectividad, no sólo no infringe, sino que acata fielmente lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.”

“GASTO PÚBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL³³. La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de como todos y cada uno de los renglones del presupuesto de la nación tiene fines específicos, como lo son, comúnmente, la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etcétera. El "gasto público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas

³² Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Tesis: P./J. 106/99, Página: 26.

³³ Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: Informes, Informe 1969, Tesis: Página: 25.

o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también al través de su concepto formal. la fracción III del artículo 65 de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, para examinar discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. En concordancia con esta norma constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la misma Carta Fundamental de la nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto; y el texto 126 de la citada Ley Suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gastos públicos, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad de determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observancia de lo mandado por las mismas normas constitucionales. Cuando el importe de la recaudación de un impuesto, está destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del Estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de un función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el presupuesto de egresos de la nación, está prescrita la partida, cosa que sucede, en la especie, como se comprueba de la consulta, ya que existe el renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción está destinado el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República."

102. De lo anterior, se desprende que la exigencia del artículo 31, fracción IV constitucional no es que la recaudación ingrese a un rubro específico, sino la prohibición consiste en que se destine al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe

prestar a la colectividad. Los tributos pueden destinarse, desde su origen, a cubrir un gasto especial, siempre que sea en beneficio de la colectividad, por lo que el hecho de que un impuesto tenga un fin específico no cambia su naturaleza de estar destinado al gasto público, siempre que ese fin sea en beneficio del interés colectivo.

103. Ahora bien, el hecho de que el legislador estableciera la creación de un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios integrados por los artículos 268, 269 y 270 no torna al derecho reclamado inconstitucional, pues del análisis del artículo 271 de la Ley Federal de Derechos no se desprende que se vulnere el principio de destino al gasto público, pues si bien, con base en dicho precepto los recursos obtenidos por los derechos se deben destinar a un fin específico, dicho fin no es particular o privado, sino que está dirigido a inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano, tal y como se puede advertir de la transcripción que del mismo se realiza.

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

I. La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares;

II. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público;

III. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad del aire;

AMPARO REVISIÓN 251/2015

IV. Obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo, reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua, y

V. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.”

104. De lo anterior, se advierte que los recursos obtenidos por el cobro del derecho reclamado, como correctamente lo determinó el Juez de Distrito, no se destinan a fines diversos de los del gasto público, ni a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino que los mismos se destinarán a inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano, tales como la construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares; pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público; rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad del aire; obras que preserven áreas naturales, como por ejemplo, reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua, y obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.

105. Asimismo, de la exposición de motivos que dio origen al artículo 271 de la Ley Federal de Derechos, se desprende que la intención de la creación de ese fondo fue el que los habitantes de las zonas en donde se desarrollan las actividades mineras se vieran beneficiados con las actividades que genera esa industria, destinando los recursos obtenidos por los derechos sobre minería al desarrollo social, urbano y sustentable, tal y como se puede apreciar de la siguiente transcripción:

“(…)

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. (p. CXXXVII)”

106. Ahora bien, el hecho de que en el presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio fiscal de dos mil catorce no se hubiera establecido ningún rubro a partir del cual los contribuyentes como la parte quejosa pudiera observar que dichos recursos efectivamente fueran utilizados para el referido fondo, no demuestra que los recursos recaudados por concepto del derecho reclamando se destinen a fines diversos de los del gasto público o bien para satisfacer necesidades privadas o particulares.

107. Máxime que con motivo del establecimiento del fondo previsto en el artículo 271 de la Ley Federal de Derechos, el veinticinco de septiembre de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la aplicación de los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros que tuvo por objeto establecer los mecanismos y procedimientos para la aplicación de los recursos para la aplicación de los recursos del referido fondo, así como las reglas que regirían a los Comités

de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras. Específicamente en su artículo Décimo Quinto, se reiteró que los recursos deberían ser empleados, en términos del artículo 271 de la Ley Federal de Derechos, en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo³⁴.

108. Como se ha explicado, los tributos pueden destinarse desde su origen o desde el proceso legislativo correspondiente a cubrir un gasto específico, siempre que sea en beneficio de la colectividad, por lo que el hecho de que sea el legislador en el procedimiento de formación de la ley el que establezca un destino para el gravamen, no implica infracción alguna al principio de destino al gasto público, pues fue precisamente en apego a tal limitación constitucional que, como en el caso, el legislador dispuso que los recursos obtenidos de los derechos sobre minería se destinaran a la creación de fondos para emplearse en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo.

³⁴ **Artículo Décimo Quinto.** Los Recursos deberán ser empleados en términos del artículo 271 de la Ley, en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, incluyendo:

I. La construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares;

II. Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público;

III. Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad del aire;

IV. Obras que preserven áreas naturales, tales como reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua, entre otros, y

V. Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.

Con sujeción a lo dispuesto por la legislación que corresponda, las Entidades Federativas, Municipios o Demarcaciones, previo conocimiento del Comité, podrán utilizar los Recursos como garantía o fuente de pago de obligaciones, siempre y cuando los recursos que deriven de las mismas se apliquen a los proyectos de infraestructura señalados en el presente artículo.

Para efectos del párrafo anterior, y siempre que se actualice el supuesto previsto en la fracción III del artículo Noveno del Acuerdo, el Comité aprobará la aplicación de los Recursos para el pago de aquellas obligaciones señaladas en el párrafo que antecede.

109. En ese sentido, son **infundados** los argumentos vertidos por la parte quejosa, consistentes en la infracción al principio de destino al gasto público, porque como se ha explicado los recursos obtenidos del cobro del derecho extraordinario minero están vinculados a cubrir los gastos públicos y en consecuencia fue correcto lo determinado en la sentencia recurrida.

(...)

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

(...)"