

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: 707/2015

QUEJOSA:

RECURRENTE: 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

_____.”

V I S T O S; y,

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.

R E S U L T A N D O:

(...)

9. **CUARTO. Estudio de fondo.** Por cuestión de método, esta Primera Sala analizará, en conjunto, los agravios hechos valer en el recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable en contra de la sentencia que otorgó el amparo a la quejosa al considerar que los artículos reclamados violaban el principio de proporcionalidad tributaria.
10. Previo a ello, con el propósito de ilustrar la materia regulada y estar en posibilidad de calificar los argumentos esgrimidos por la señalada autoridad, 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”.

11. 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.
(...).*

12. 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.
(...).*”

13. 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.

14. 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

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

proporcionalidad y equidad se respetan cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado y el costo es igual para los que reciben idéntico servicio³.

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

15. 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

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.

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.

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 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

16. Ahora bien, el grado de uso, goce o aprovechamiento se mide en función de la naturaleza del bien del dominio público de que se trate y el pago de ese derecho deberá estar en correlación precisamente con la naturaleza del mismo.
17. 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 aquella y el volumen de espacio aéreo utilizado e inutilizado durante el vuelo por turbulencia de estela generada a fin de medir el grado de uso y goce de dicho bien⁶.

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.

⁶ **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 aquella 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

18. 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 consideró como un hecho notorio que a mayor concentración de población en una región, se podría obtener un mayor beneficio**⁷.

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.

⁷ **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**

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

II. MARCO JURÍDICO DE LOS ARTÍCULOS RECLAMADOS.

20. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, en el cuarto párrafo del artículo 27, señala, entre otras cosas, que

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.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

(...)

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

(...)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y **la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes**, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y 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

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

21. Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales⁹, que establece el régimen de dominio público de los bienes de la Federación, señala

los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

(...).”

“**Artículo 28.** (...)”

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

(...).”

⁹ Ley General de Bienes Nacionales vigente:

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

(...).”

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

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

(...).”

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

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

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.

22. 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 terrenos¹⁰.

23. 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

¹⁰ Ley Minera vigente:

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

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

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 contenidos¹¹.

24. Además prevé que la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, se considera de utilidad pública y es preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento de terreno.¹²

¹¹ “**Artículo 3.-** Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

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

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

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

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

I. Minerales o sustancias de los que se extraigan antimonio, arsénico, bario, berilio, bismuto, boro, bromo, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, flúor, fósforo, galio, 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, palygorskita, pirofilita, polihalita, sepiolita, silimanita, silvita, talco, taquidrita, tenardita, tremolita, trona, vermiculita, witherita, wollastonita, yeso, zeolitas y zircón;

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

V. Sal gema;

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

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

VIII. El carbón mineral en todas sus variedades;

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

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

25. En el mismo contexto, la atribución de expedir los títulos de concesión y asignación de mineras, así como de llevar un Registro Público de Minería, forma parte de las funciones de la Secretaría de Economía.¹³

26. Asimismo, la ley de la materia establece la diferencia entre concesiones y asignaciones mineras, su vigencia, obligaciones que imponen¹⁴ y, en lo que interesa resaltar, los derechos que otorgan a los titulares de los respectivos títulos:

¹² **ARTICULO 6.-** La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.

¹³ **ARTICULO 7.-** Son atribuciones de la Secretaría:

(...)

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

(...)

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

¹⁴ Ley Minera vigente:

“De las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras.

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

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

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

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

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

Las concesiones mineras tendrán una **duración de cincuenta años**, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus

*De los Derechos que Confieren las Concesiones y Asignaciones
Mineras*

ARTICULO 19. Las concesiones mineras confieren derecho a:

titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.

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

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

(...).”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27. Conforme al citado marco normativo, tenemos que las concesiones mineras pertenecen a un régimen jurídico específico de la Federación que deriva directamente del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por tratarse de bienes de dominio público.¹⁵

28. Al respecto, esta Primera Sala ha interpretado que, aun cuando la Ley de Minería, permite que los concesionarios puedan ejercer derechos de transmisión, ello no significa que el bien materia de la explotación se desvincule de su naturaleza de propiedad de la Nación, toda vez que la materia de la concesión es de orden constitucional y administrativo federal.¹⁶

¹⁵ Sirve de apoyo en lo aplicable la tesis: 2a. LXXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Agosto de 2010, página: 468, de rubro y contenido: "**PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN Y DOMINIO DIRECTO DE LOS RECURSOS NATURALES. SUS DIFERENCIAS.** El artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, quien ejerce un poder máximo sobre aquéllas y, con base en él, puede cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada, o bien, una vez transmitido su dominio, si es necesario, disponer de aquéllas por medio de las vías previstas en la propia Ley Suprema, siendo que tanto el Congreso Constituyente de 1916, como la doctrina han denominado a dicha propiedad como "propiedad absoluta", "dominio supremo", "dominio pleno" o "dominio eminente", similar al existente en el derecho colonial o virreinal, delimitado actualmente por el derecho internacional. Así, aunque la propiedad de las tierras y aguas puede transmitirse a particulares, no implica que siempre se transfiera el dominio de los recursos naturales encontrados en ellas, porque los párrafos cuarto y quinto del referido precepto constitucional establecen que corresponde a la Nación su dominio directo, es decir, sólo ella puede disponer de los recursos o bienes, vivos o no, descritos en esos párrafos, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados -sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada-, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una concesión, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental."

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

29. 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.
30. Ahora bien, el texto de los artículos reclamados de la Ley Federal de Derechos vigente para dos mil catorce, es el siguiente:

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

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.”*

Impuesto sobre la Renta, con excepción de los establecidos en las fracciones IX, X y XI del artículo 18 de dicha ley, o las que las sustituyan.

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

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

b). Las contribuciones y aprovechamientos, pagados por dicha actividad.

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

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

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

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

“ARTICULO 270. Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán anualmente el

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

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

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

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

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

31. De dichos preceptos se advierte que establecen un derecho especial y otro extraordinario a cargo de los concesionarios o asignatarios por la actividad de minería que desarrollan.
32. El derecho especial sobre minería se causa por los titulares de la concesión o asignación minera por la actividad extractiva, aplicando la tasa del 7.5% al resultado obtenido, de la diferencia positiva que resulte disminuir los ingresos derivados de la enajenación o venta de

la actividad extractiva, las deducciones permitidas por el propio artículo 268 de la Ley Federal de Derechos.

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

III. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS DE LA AUTORIDAD RECURRENTE.

34. En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito consideró que los **artículos 268 y 270** de la Ley Federal de Derechos transgredían el principio de proporcionalidad, bajo las siguientes premisas: **i)** se tomó en cuenta la capacidad económica del contribuyente al gravar sus ingresos y no al uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, el cual debió ser medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo a la naturaleza del bien y el beneficio obtenido; y, **ii)** los ingresos no sustentan un control objetivo con el fin de distinguir el grado de utilización sino simplemente una capacidad contributiva.
35. Son esencialmente fundados los argumentos del **Presidente de la República**, pues contrario a lo determinado por el Juez de Distrito del conocimiento, la base para determinar los derechos reclamados no miden la capacidad contributiva del contribuyente, sino el beneficio aproximado obtenido por la extracción minera, dado a que las

utilidades que genera dicho uso y goce, permite apreciar el grado de aprovechamiento de los bienes de dominio público; por lo que no se viola el principio de proporcionalidad tributaria.

36. En el caso de los derechos, no se mide la capacidad contributiva de los gobernados, pues la causa generadora de los derechos no reside en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, por lo cual, el análisis para determinar si se viola o no el principio de proporcionalidad en tratándose de los artículos impugnados que establecen un derecho por la actividad de minería a los concesionarios y asignatarios, debe hacerse, en razón de si el grado de uso o aprovechamiento es congruente con la contraprestación que se le paga al Estado por el beneficio individualizado que goza por explotar un bien del dominio público de la nación, tomando además en cuenta su naturaleza de no renovable.

37. 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.

38. 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 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 CARACTERÍSTICAS**¹⁷

39. Por lo cual, el hecho de que el legislador haya diseñado el derecho especial sobre minería establecido en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos aplicando la tasa del 7.5% a la **utilidad** obtenida por el titular de la concesión o asignación minera por la actividad extractiva, calculada disminuyendo de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva, las deducciones

¹⁷ 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.

autorizadas por el propio precepto legal, no hace que el impuesto sea inconstitucional, pues su diseño está comprendido dentro de las facultades del legislador para configurar el sistema tributario. Lo mismo ocurre con el derecho extraordinario sobre minería que se calcula aplicando la tasa del 0.5% a la **totalidad de los ingresos** del concesionario o asignatario, obtenidos por la enajenación del oro, plata y platino.

40. En este sentido, contrario a lo que se alega por la quejosa, 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.

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

42. Los derechos establecidos en los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, se cobra por el uso o goce que se les permite

realizar a los particulares sobre los minerales que son propiedad de nación en términos del artículo 27 de la Constitución Federal.

43. Es decir, el derecho se impone por el uso, goce y aprovechamiento privativo que se les otorga a los concesionarios y asignatarios para explotar los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4 y 10 de la Ley Minera, a diferencia de los derechos que se causan por la prestación de un servicio público que se cobran por el costo del servicio¹⁸.

¹⁸ AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE. Para abordar el estudio de constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, es necesario distinguir entre éstos y los diversos que se causan en virtud de recibir el servicio público de suministro de agua potable, los que se diferencian, entre otros factores, por su hecho imponible o tasable, por los principios que rigen el análisis de su proporcionalidad y equidad, así como por el órgano legislativo que en ejercicio de su potestad tributaria los establece. En cuanto a las aguas nacionales a que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución General de la República, el legislador ha determinado gravar su aprovechamiento mediante un derecho de los previstos en la ley federal relativa, cuyo hecho tasable se traduce en la explotación, uso o aprovechamiento del agua con motivo del acto permisionario del Estado, para obtener un beneficio individual y determinado; y atendiendo a la naturaleza de este hecho, en la tesis jurisprudencial P./J. 81/97, visible en la página 171 del Tomo VI, octubre de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las contribuciones de esa naturaleza cumplen con el principio tributario de proporcionalidad cuando el monto a pagar guarda una relación directa con el grado de aprovechamiento del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación; además, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, punto 2o., de la propia Norma Fundamental, el establecimiento de contribuciones que gravan el aprovechamiento de aguas nacionales corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión. Ahora bien, a diferencia de lo anterior, existen diversos derechos establecidos generalmente por las Legislaturas Locales, cuyo hecho tasable es el servicio municipal de suministro de agua potable, prestado en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción III, constitucional, tributos que al tenor de la tesis jurisprudencial P./J. 4/98, consultable en la página 5 del Tomo VII, enero de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cumplen con los referidos principios constitucionales cuando al establecerlos se atiende al objeto real del servicio prestado por la administración pública considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad, en razón de que el suministro del vital líquido requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr su captación, conducción, saneamiento y distribución. Por tanto, al analizar la constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, el juzgador de garantías debe tomar en cuenta las distinciones antes citadas. Localización: Época: Novena Época, Registro: 190945, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Octubre de 2000, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. CXXVIII/2000, Página: 349.

44. 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, entre otros, con el grado de beneficio obtenido por el gobernado, con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación¹⁹.
45. 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, se faculta explotar²⁰.

¹⁹ **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.

²⁰ **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

46. Ahora bien, el derecho especial sobre minería se calcula aplicando la tasa del 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación y venta de la actividad extractiva, las deducciones permitidas.
47. De esta manera, se explica en el segundo párrafo que los ingresos derivados de la enajenación y venta de la actividad extractiva serán aquellos que se consideren como ingresos acumulables, que obtengan el concesionario o asignatario minero conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta, con excepción de los establecidos en las fracciones IX, X y XI del artículo 18 de dicha ley o las que la sustituyan; es decir, los ingresos por intereses, ajuste anual por inflación y las cantidades recibidas en efectivo en moneda nacional o extranjera, por concepto de préstamos, aportaciones para futuros aumentos de capital entre otros conceptos.
48. Efectivamente, del artículo 268 de la Ley Federal de Derechos en análisis se advierte que los ingresos que integran la base para calcular el derecho especial sobre minería, son únicamente los relacionados con la enajenación y venta de la actividad **extractiva** con excepción de los ingresos por intereses, ajuste anual por inflación y

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.

las cantidades recibidas en efectivo en moneda nacional o extranjera, por concepto de préstamos, aportaciones para futuros aumentos de capital.

49. Es decir, el legislador para calcular el derecho especial sobre minería tomó en consideración la concreción de las actividades de minería, traducida en los ingresos que el concesionario o asignatario obtienen por la enajenación y venta de la actividad extractiva.
50. Ahora bien, el hecho de que se tomen en consideración tales ingresos, respeta el principio de proporcionalidad tributaria, dado a que el grado de aprovechamiento de los minerales que constituyen bienes del dominio público del Estado Mexicano, de naturaleza no renovable, se manifiesta cuando se enajenan o venden dichos bienes a un tercero, de donde se advierte el grado de beneficio que obtuvo el concesionario o asignatario por explotar un bien del dominio público de la Nación.
51. 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.

52. 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.
53. 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, sin que el precio pueda manipularse 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.
54. Lo mismo ocurre con el derecho extraordinario sobre minería el cual se calcula aplicando la tasa del 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino, pues como se ha dicho el precio en el que se enajena el mineral es un parámetro objetivo para medir el grado de aprovechamiento que obtiene el concesionario o asignatario que lo extrae, en la medida en que es un hecho notorio que este es

fijado por los mercados internacionales y en ese sentido se respeta el principio de proporcionalidad tributaria pues existe una relación directa entre el beneficio que se obtiene del mineral extraído propiedad de la nación y su precio de enajenación a un tercero.

55. 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.

56. Por lo anterior, y al haberse desvirtuado las premisas de las que partió el Juez de Distrito lo procedente es revocar la sentencia recurrida y en términos del artículo 93, fracción VI de la Ley de Amparo, analizar los conceptos de violación no estudiados.

III. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN NO ESTUDIADOS.

A. Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica al establecerse una contribución especial y extraordinaria sin atribuciones.

57. La quejosa hizo valer en su primer concepto de violación que el Congreso de la Unión vulneró el artículo 16, en relación con el 73, fracción XXIX, numeral 5º ambos de la Constitución Federal al establecer una contribución especial y extraordinaria en la Ley Federal de Derechos vigente a partir de dos mil catorce, sobre una materia respecto a la que no tiene atribuciones concedidas de manera expresa por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

58. Es **infundado** el concepto de violación de la quejosa, porque el Congreso de la Unión sí está facultado para establecer el derecho especial y el derecho extraordinario ambos sobre minería, pues el numeral 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones para cubrir el presupuesto.

59. Para mayor claridad a continuación se cita tanto la fracción VII como la XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“(...)

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

(....)

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1º.- Sobre el comercio exterior;

2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º.- *Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*

5º.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;

b).- Producción y consumo de tabacos labrados;

c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d).- Cerillos y fósforos;

e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y

f).- Explotación forestal;

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1949)

g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

(...)"

60. Lo anterior, porque no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, en materia impositiva, sino que se trata de un sistema complejo, en ese sentido debe entenderse que la enumeración de las contribuciones especiales que el Congreso de la Unión puede establecer, realizada en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal, es *enunciativa más no limitativa*, por lo que el hecho de que no estén ahí los derechos sobre la actividad minera, no implica que el Congreso de la Unión carezca de facultades para establecer tanto los derechos especial y extraordinario sobre minería, pues dicha facultad deriva del artículo 73, fracción VII de la

Constitución Federal. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis emitida por la Primera Sala, misma que es del tenor literal siguiente:

“PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL (VIGENTE EN 2002) NO ES INCONSTITUCIONAL POR GRAVAR LA ENAJENACIÓN E IMPORTACIÓN DE AGUAS GASIFICADAS O MINERALES, PUES EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO PARA ELLO, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL²¹. De los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la facultad para legislar en materia impositiva no es exclusiva de la Federación, sino que en ocasiones ésta concurre con la de los Estados, de manera que una misma fuente de ingresos puede estar gravada tanto por la Federación como por las entidades federativas, acorde con la facultad genérica establecida en la citada fracción VII del artículo 73, que autoriza al Congreso de la Unión a imponer los tributos necesarios para cubrir el presupuesto. En tales condiciones, como en materia impositiva la distribución de competencias entre los Estados y la Federación se encuadra en un sistema complejo, como lo estableció el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.", resulta evidente que el referido artículo 73, fracción XXIX, constitucional sólo contiene un catálogo enunciativo, pero no limitativo de los impuestos que en forma exclusiva puede imponer la Federación, pues aun cuando se refiere a determinadas materias, ello no significa que carezca de atribuciones para imponer contribuciones respecto de otras y, por tanto, el hecho de que el legislador ordinario haya incluido en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, como actividad gravada, la enajenación e importación de aguas gasificadas o minerales, no determina su inconstitucionalidad.”

61. Criterio que fue reiterado en jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al determinar que el Congreso de la Unión

²¹ Época: Novena Época, Registro: 181297, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a. LXXV/2004, Página: 239.

estaba facultado para establecer una contribución diversa a las enumeradas en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que es del tenor literal siguiente:

“IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS SOBRE BEBIDAS SABORIZADAS CON AZÚCAR AGREGADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO PARA ESTABLECERLO²². El Congreso de la Unión está facultado para establecer el impuesto especial sobre producción y servicios con apoyo en el numeral 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que el legislador federal está facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; lo anterior, con independencia de que la fracción XXIX del propio numeral sólo enuncie algunas contribuciones especiales que puede establecer, pues aquella fracción le permite fijar cualquier tipo de gravamen, además de que los fines extrafiscales que el citado impuesto persigue, no modifican su naturaleza recaudatoria.”

62. De esta forma, la facultad del Congreso de la Unión no se limita al establecimiento de contribuciones sobre las materias que enumera el artículo 73, fracción XXIX, numeral quinto, constitucional, esto es, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza, so pena de inconstitucionalidad, dado a que a que el Congreso Federal, con fundamento en la fracción VII del artículo 73 constitucional, tiene atribuciones para establecer los tributos que sean necesarios para cubrir el presupuesto.

²² Época: Décima Época, Registro: 2014499, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Publicación: viernes 16 de junio de 2017 10:22 h, Materia(s): (Constitucional), Tesis: 2a./J. 69/2017 (10a.)

63. Por tanto, contrariamente a lo manifestado por la quejosa el Congreso de la Unión sí se encuentra facultado en forma expresa por el texto constitucional para gravar el beneficio obtenido el uso o goce de un bien del dominio público de la nación como lo son los derechos establecidos en los artículos reclamados, en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que el acto del Legislador Federal se encuentra debidamente fundado y motivado, contrariamente a lo manifestado por la quejosa.
64. Sin que sea óbice para lo anterior, el hecho de que la quejosa argumente que no es aplicable la jurisprudencia 2ª J./J. 154/2005 de rubro: *“PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA GRAVAR EN LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO LA ENAJENACIÓN O, EN SU CASO, LA IMPORTACIÓN DE AGUAS GASIFICADAS O MINERALES, REFRESCOS, BEBIDAS HIDRATANTES O REHIDRATANTES, QUE UTILICEN EDULCORANTES DISTINTOS AL AZÚCAR DE CAÑA, TIENE SU FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”* La inaplicabilidad de la tesis precitada la hace consistir en el hecho de que tratándose de impuestos especiales como lo es el Impuesto Especial sobre Producción de servicios (sic), el Congreso de la Unión tiene sus facultades limitadas en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5 de la propia carta magna.

65. Sin embargo, en el caso no se trata de un impuesto sino de un derecho, el cual no está regulado en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción de servicios, sino en la Ley Federal de Derechos, por lo que su argumento deviene igualmente en infundado.

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

66. La quejosa hace valer que se viola el principio de proporcionalidad tributaria porque el derecho especial sobre minería establecido en el artículo 268 de la Ley Federal de Derechos se determina restando de los ingresos las deducciones autorizadas por la Ley del Impuesto sobre la Renta a excepción de las establecidas en las fracciones IV, VII y VIII del artículo 25 de dicha Ley, es decir, inversiones, intereses y ajuste anual por inflación y que por su parte el artículo 270 no establece la posibilidad de efectuar deducción alguna.

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

68. Asimismo, hizo valer que el legislador se encontraba obligado a motivar las razones por las cuales los derechos especial y extraordinario, ambos de minería, no permite efectuar todas las deducciones estructurales de la quejosa, sin que el hecho de que en la discusión de la Cámara de Diputados se hubieran incluido algunas deducciones, lo releve de ello, máxime que no se desprende una base objetiva para la imposición de un derecho sin que se permitan deducciones estructurales.
69. De conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación, debe estimarse que son infundados los referidos conceptos de violación.
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 demérito 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, además permitió que el sujeto pasivo restara determinadas deducciones y al resultado le aplicara la tasa del 7.5%, para calcular el derecho especial sobre minería. Asimismo para calcular el derecho extraordinario sobre minería decidió tomar en consideración los ingresos derivados por la enajenación de oro, plata y platino aplicándoles una tasa del 0.5% sin deducción alguna.

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 la quejosa, 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, reclamados, 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 el uso goce y explotación de los bienes propiedad de la nación.

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, pues a mayor ingreso mayor cantidad de mineral extraído.
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

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

económicas para dichas empresas y de las cuales el Estado no ha participado.

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

Asimismo, la Iniciativa subraya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos por la actividad de usar o aprovechar los bienes de dominio público deben ser analizados por el principio de proporcionalidad, no tomando en consideración la capacidad contributiva de los contribuyentes, sino tomando en cuenta el acto de permisión del Estado, el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción, si se produce un deterioro.

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

En ese sentido, la Iniciativa en comentario señala para efectos del cálculo del derecho, cuales ingresos no se considerarán como

acumulables, con lo cual se pretende fijar una base real y conveniente para el cálculo del pago de derechos por parte de las empresas mineras, al establecerse sobre la utilidad neta derivada exclusivamente de dicha actividad. (p. CXXXIV)

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

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

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

Por otra parte, en relación con el cobro a los titulares de concesiones y asignaciones mineras que se encuentren inactivas, el Ejecutivo Federal plantea que se establezca un derecho adicional sobre minería, consistente en el 50% de la cuota máxima del artículo 263 de la Ley Federal de Derechos, a aquellos concesionarios que no lleven a cabo obras y trabajos de exploración y explotación comprobados durante dos años continuos, dentro de los primeros once años de vigencia, contados a partir de la fecha de la expedición del título y que dicha cuota se incrementará en un 100% cuando la inactividad sea a partir del doceavo año y posteriores, a cubrirse en ambos casos de forma semestral. Lo anterior, con la finalidad de que las personas que detentan una concesión, la utilicen conforme a las bases en las que fue otorgada, tomando en consideración que la inactividad genera una pérdida para el Estado en tanto que impide la

explotación de los minerales y por tanto, detiene el desarrollo de la industria y afecta al erario público.

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

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

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

Por otro lado, el proponente subraya que en congruencia con el Acuerdo 2.6 del Pacto por México, los beneficios que la industria minera genere deben incluir a los habitantes de las zonas en donde ésta se establece, por lo cual se plantea crear un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Municipios Mineros, conformado con el 50% de los recursos obtenidos por los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería, mismo

AMPARO REVISIÓN 707/2015

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 argumenta la quejosa, 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, y su inclusión en el diseño del derecho especial sobre minería obedeció a un fin constitucionalmente válido como lo es el fomento de la industria minera en nuestro país, a fin de atraer inversión al establecer un derecho después de tomar en

consideración los costos operativos a fin de hacer atractiva la inversión en la actividad minera con relación a otros países, sin que fuera necesario que el legislador estableciera una motivación reforzada sobre el no establecimiento de determinadas deducciones.

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

84. Con base en estas consideraciones, se impone concluir que los conceptos de violación de la quejosa 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 la quejosa.

C. Violación al principio de igualdad, equidad establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos – Porque no se justifica porqué se grava el oro, plata y platino y no otros metales precisos.

85. Antes de analizar los argumentos de la quejosa es pertinente precisar que no obstante que ésta hace valer la violación del principio de igualdad, de equidad tributaria y del artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta Primera Sala analizará la constitucionalidad de las normas reclamadas, únicamente a la luz del principio de equidad tributaria, pues el principio de igualdad en el ámbito impositivo está contenido específicamente en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que en materia tributaria el principio de equidad es la manifestación del correlativo de igualdad . Lo mismo ocurre con el artículo 24 de Convención Americana sobre Derechos Humanos que contempla el derecho de las personas a tener un trato igual ante la ley, pues tal principio en el ámbito impositivo está regulado en la Carta Magna a través del principio de Equidad.
86. En razón de que lo argumentado por la quejosa se analizará a la luz del principio de equidad y no del de igualdad, resulta inatendible el argumento por el cual alega el principio de no discriminación, ya que este se encuentra en estrecha vinculación con el derecho de igualdad además de que del texto de las normas reclamadas no se advierte la existencia de alguna categoría sospechosa. Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente jurisprudencia **IGUALDAD. CUANDO UNA LEY**

CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO²⁴.

87. Una vez precisado lo anterior, 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 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 diferente²⁵. 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.

²⁴ Época: Décima Época, Registro: 2010315, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 66/2015 (10a.), Página: 1462.

²⁵ **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.

88. Ahora bien, la quejosa argumenta que el derecho extraordinario sobre minería viola el principio de equidad porque: i) no existe justificación en la exposición de motivos para gravar con un derecho extraordinario de minería sólo a los concesionarios que enajenan oro, plata y platino; ii) que debiera gravarse a la tasa del 0.5% a los concesionarios mineros que enajenaran cualquier metal considerado como precioso y no a unos cuantos; iii) que los metales preciosos comparten altos precios en mercados internacionales.
89. Es infundado el concepto de violación de la quejosa, pues contrario a lo que alega, no existe un trato diferenciado entre los concesionarios y asignatarios mineros como se plantea.
90. Para verificar si se viola el principio de equidad en primer lugar es dable verificar si existe el trato diferenciado que alega la quejosa²⁶, sin embargo, del análisis de los artículos reclamados se advierte que a

²⁶ 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.

los concesionarios y asignatarios mineros se les grava de la misma manera, pues como incluso se dijo en el proceso legislativo, las concesiones no se expiden para la explotación de determinados metales, sino que la explotación de los minerales se otorga a los concesionarios independiente de los minerales que se encuentren en las tierras objeto de la concesión, en este sentido se les grava de la misma manera a todos los concesionarios que extraigan oro, plata y platino con un derecho extraordinario, y cuando extraigan metales diferentes a estos no se les aplicará tal derecho, en este sentido el monto de los derechos son iguales para los gobernados que usan explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien del dominio público, con lo que se mide en igualdad de circunstancias el grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público Nacional concesionados.

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

“(...)

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

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

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

(...)”

92. 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.

93. De lo anterior, se advierte que contrario a lo expresado por la quejosa en el proceso legislativo sí se expresaron los motivos por los cuales el legislador consideró establecer un derecho extraordinario sobre minería sólo respecto al oro, plata y platino, pues los minerales que más se extraen en el país son el oro, la plata y el platino, 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.

94. 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.

D. Violación al principio de igualdad, equidad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos – En relación con otras concesiones.

95. Es inoperante el concepto de violación en el que la quejosa hace valer que se otorga un trato diferenciado a un solo tipo de concesionarios, porque si supone que a los sujetos de una concesión específico se les permitiera no pagar cantidad alguna por explotación de la concesión, de esa forma no existiría una justificación para que los sujetos de una concesión accedieran a un trato preferencial en relación con los demás concesionarios para la explotación de bienes de la Nación de ahí que manifiesta se deriva un trato desigual en la imposición de sus obligaciones en su calidad de concesionario.
96. Lo anterior porque las normas son de naturaleza general, abstracta e impersonal y los argumentos de la quejosa se sustentan en situaciones hipotéticas que por sí mismas son insuficientes para demostrar la inconstitucionalidad de la norma reclamada, pues se dice que se le trata de forma desigual con relación a otros concesionarios que pudieran no estar sujetos al pago por la explotación de una concesión, pero no establece con qué concesionarios se compara ni tampoco demuestra que algún concesionario no esté sujeto al pago de derechos por la explotación de la concesión que se le otorgó, por ende deben declararse inoperantes sus argumentos²⁷.

²⁷ Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal de rubro y texto siguientes: "**ACTIVO. LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO SON INOPERANTES SI SE APOYAN EN SITUACIONES PARTICULARES O HIPOTÉTICAS (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007)**". Las afirmaciones relativas a que las cuentas por cobrar no siempre son bienes idóneos para producir utilidades y que, por el contrario, generan una carga si no devengan intereses, o que los intereses devengados no cobrados son bienes que no producen utilidades y sí, en cambio, generan una carga porque no pueden estipularse intereses sobre intereses, resultan insuficientes para demostrar que la Ley del Impuesto al Activo viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que las leyes son de naturaleza genérica, abstracta e impersonal, y dichos asertos se apoyan en situaciones particulares o hipotéticas que no evidencian la inconstitucionalidad del cuerpo normativo aludido, por lo que resultan inoperantes los argumentos expuestos bajo esas premisas." Localización: Época: Novena Época, Registro: 165629, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente:

E. Violación al derecho fundamental de propiedad por la imposición de los derechos establecidos en los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

97. La quejosa hace valer que se viola su derecho fundamental de propiedad privada por los derechos establecidos en los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos afectan desmesuradamente su patrimonio, porque se determinan sobre la misma mecánica que grava el impuesto sobre la renta y no permite deducciones estructurales necesarias, además que se le grava cuatro veces pues se le impone una tasa del 30% por concepto de impuesto sobre la renta, del 7.5% por el derecho especial minero, otra por el 0.5% por el derecho extraordinario sobre minería y finalmente una cuota por cada hectárea concesionada.

98. Es **inoperante** el tópico que se propone, en cuanto a que los artículos reclamados vulneran el derecho a la propiedad, previsto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

99. Esta Primera Sala al resolver el amparo el amparo en revisión 373/2016 de la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo De Larrea correspondiente a la sesión del veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete y el amparo directo en revisión 2525/2013, correspondiente a la sesión de veintisiete de noviembre de dos mil trece, de la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, precisó que el

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Tesis: P./J. 132/2009, Página: 18.

derecho a la propiedad, como parte de los derechos fundamentales de las personas, *“debe ser entendido como el derecho que tienen las personas a ser propietarias y a disponer de los propios derechos de propiedad, que es un aspecto de la capacidad jurídica y de la capacidad de obrar reconducible sin más a la clase de los derechos civiles, y el concreto derecho de propiedad sobre éste o aquel bien”*.

100. Lo anterior implica que, el derecho a la propiedad constituye la prerrogativa de los sujetos a poder apropiarse de bienes y poder disponer de ellos.
101. Con base en esa definición, se concluye que el tópico de la quejosa parte de una premisa inexacta, pues el derecho a la propiedad no guarda vínculo alguno con la posibilidad de que se le permita realizar las deducciones que refiere son estructurales, ni impide que se le grave la misma fuente de riqueza.
102. Lo anterior, porque el derecho a la propiedad tiene su asidero en la prerrogativa que tienen los sujetos de apropiarse de un bien, así como el de poder disponer de ellos, lo que hace notar que no puede alegarse la vulneración a ese principio por el hecho de que la quejosa considere que tienen derecho a realizar determinadas deducciones “estructurales” ni con la posibilidad de que se le grave más de una vez la misma fuente de riqueza.
103. Ello, ya que los derechos ordinario y extraordinario sobre minería no constituyen una limitante del derecho a la propiedad de los

gobernados, pues no se advierte que les impida poder apropiarse de bienes, o que se les impida el disponer de ellos; por tanto, no es posible analizar en los términos que lo plantea el quejoso la violación al derecho de propiedad.

104. Bajo ese esquema, se tiene que el tópico que nos ocupa es inoperante, pues la afectación al derecho a la propiedad –de la forma en que lo entiende tanto el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el diverso 27 de la Constitución General– está reservada para aquellos casos en donde las autoridades del Estado pretendan restringir a los gobernados el poder apropiarse de bienes y poder disponer de ellos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

(...)"