

III. CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2006-PL

El 7 de julio de 2006, la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, entonces Presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la probable contradicción de tesis entre los criterios emitidos por esa misma Sala, y la Primera, originados de la interpretación al artículo 150-A, fracción III, de la Ley Federal de Derechos, por lo cual el Ministro Presidente del Alto Tribunal, el 11 del mismo mes y año, ordenó la formación del expediente respectivo y dar vista al procurador general de la República para que emitiera su opinión, quien respondió en tiempo y expresó que debía *prevalecer el criterio sostenido por la Segunda Sala, en el sentido de que el referido artículo no violaba el principio de legalidad tributaria.*

El Tribunal en Pleno se reconoció competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, en virtud de que los criterios discrepantes provenían de las Salas del

Máximo Tribunal; asimismo, señaló que la Presidenta de la Segunda Sala estaba legitimada para realizar la denuncia de dicha contradicción.

Los asuntos que originaron los criterios de cada Sala del Alto Tribunal, se resumen en los siguientes apartados.

1. CRITERIO SOSTENIDO POR LA PRIMERA SALA AL RESOLVER EL AMPARO EN REVISIÓN 1150/2003

El 20 de febrero de 2003, la Compañía Mexicana de Aviación, por conducto de su representante, promovió demanda de amparo por considerar que los artículos 150, 150-A y 150-B de la Ley Federal de Derechos, reformados mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2002, eran violatorios de las garantías establecidas en los artículos 14 y 16, en relación con la fracción IV del artículo 31, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El quejoso señaló que los derechos regulados en los artículos impugnados, transgredían el principio de proporcionalidad tributaria al establecer la cuota a cobrar por los servicios que presta el Estado, a través del Servicio de Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), sin tomar en consideración el costo de éstos, sino que fijaban los pagos que debían hacerse a partir de elementos tales como la distancia ortodrómica entre el aeropuerto de origen y el de destino y un factor obtenido por el peso de la aeronave que realizó el vuelo.

En virtud de que dichos elementos no tenían relación alguna con los servicios prestados por el SENEAM, como son:

comunicación aire-tierra-aire y tierra-tierra para coordinar el tránsito aéreo con la torre de control; la información meteorológica; información de distintos mapas, así como la vigilancia de radar y radioayudas para balizamiento de aerovías, entre otras, el quejoso consideró que el mecanismo señalado en la ley para determinar el monto a pagar por los servicios mencionados, resultaba violatorio de la garantía de proporcionalidad tributaria.

Asimismo, consideró que los numerales impugnados contravenían el principio de equidad tributaria al tener que realizar un pago, por diferente cantidad, cuando variarían los aeropuertos de origen o destino, así como la distancia ortodrómica o el peso de la aeronave, cuando los servicios prestados eran los mismos.

Por último, señaló que los artículos impugnados dejaban al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de las distancias ortodrómicas aplicables para el cálculo de los derechos por los servicios prestados por la SENEAM, lo cual también resultaba violatorio del principio de legalidad tributaria.

La Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal resolvió sobreseer respecto del artículo 150-B, bajo el argumento de que el quejoso no había acreditado acto de aplicación alguno. Por lo que hace al régimen opcional establecido en el artículo 150-A de la norma impugnada, que tomaba en cuenta el peso de la aeronave para calcular el monto a pagar, consideró que éste resultaba proporcional y equitativo por la complejidad del servicio prestado por el SENEAM. Por último, señaló que los regímenes estable-

cidos en el numeral 150 eran opcionales; por tanto, la parte quejosa podía cambiar de régimen para pagar los derechos que fueran proporcionales con el servicio prestado.

Inconforme con la anterior resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue enviado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que lo remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se radicó en la Primera Sala para su resolución.

La recurrente, esto es, la Compañía Mexicana de Aviación, señaló que la Juez había omitido en su sentencia el análisis de los conceptos de violación en los que se combatía, por violar los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, el artículo 150-A de la Ley Federal de Derechos, y que tampoco había dado respuesta al concepto de violación relativo a que la norma impugnada consideraba para calcular el monto del derecho correspondiente a la distancia ortodrómica y no la distancia efectivamente recorrida en el vuelo.

La Primera Sala señaló que, efectivamente, la Juez no había contestado el argumento de la quejosa consistente en que las distancias ortodrómicas, como elemento para calcular el monto del derecho a pagar, debían estar plasmadas en una ley, por lo cual procedió al análisis de dicho concepto de violación.

Para ello, comenzó por analizar los artículos 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 1o. de la Ley Federal de Derechos, de cuya lectura advirtió dos clases de derechos: por servicios y por uso de bienes del dominio público; los primeros se actualizan cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, y

los segundos se refieren a las contribuciones que se generan por el aprovechamiento, de un particular, de bienes del dominio público de la nación.

A continuación se transcriben los artículos 110 y 150-A impugnados vigentes en el ejercicio fiscal de 2003, cuyo texto es el siguiente:

ARTÍCULO 150. Por los servicios que presta el órgano desconcentrado denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), se pagarán los siguientes derechos por los servicios de navegación aérea. El pago de los derechos es optativo por cualquiera de los dos siguientes regímenes, sin que dos o más aeronaves de una misma persona física o moral, nacional o extranjera, puedan estar sujetas a distintos regímenes, con excepción de lo dispuesto en el artículo 150-B, fracción II de esta Ley.

I. Régimen I: A través de las cuotas que señala el artículo 150-A, para cualquier aeronave nacional o extranjera.

II. Régimen II: A través de cada litro de combustible suministrado a las aeronaves, señalado en el artículo 150-B, para cualquier aeronave nacional o extranjera.

El pago por los servicios a la navegación aérea, habrá de aplicarse a todos los vuelos realizados en el espacio aéreo mexicano por aeronaves mexicanas y extranjeras, que comprenden:

a) Aeronaves civiles, que podrán ser:

1. De servicio al público: las empleadas para la prestación al público de un servicio de transporte aéreo regular o no regular, nacional o internacional.

2. Privadas: las utilizadas para usos comerciales diferentes al servicio público o para el transporte particular sin fines de lucro.

b) Aeronaves de Estado, que podrán ser:

1. Las de propiedad o uso de la Federación distintas de las militares, las de gobiernos estatales, gobierno del Distrito Federal, gobiernos municipales; y las de las entidades paraestatales.

2. Las militares, que son las destinadas o en posesión del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

c) Aeronaves extranjeras civiles y de Estado.

Para los efectos de los artículos 150-A, 150-B y 151 de esta Ley, los usuarios que utilicen los servicios de navegación aérea, deberán efectuar sus pagos en la cuenta que la Tesorería de la Federación autorice a SENEAM, presentando su Declaración General de Pago de Derechos, con el comprobante bancario de depósito, para que les imprima el sello de pagado.

Asimismo, el usuario deberá presentar a SENEAM dentro de los cinco días siguientes de efectuado el pago, el comprobante del mismo y de las operaciones por las cuales se paga el derecho, para que SENEAM verifique los conceptos pagados y en el supuesto de que existieran diferencias no autodeterminadas y no pagadas, serán dadas a conocer al usuario para que éstas sean aclaradas.

SENEAM verificará la información entregada por el usuario y será dada a conocer al mismo en forma mensual, respecto de diferencias no autodeterminadas y no pagadas de meses

anteriores al mes de que se trate. Una vez aclaradas y en el caso de que el contribuyente tuviera diferencias a cargo, el pago deberá realizarlo dentro de los tres días siguientes de la aclaración, debiendo enterar dicho pago con los accesorios que procedan conforme al Código Fiscal de la Federación. Si el contribuyente tuviera saldo a favor, dicho saldo podrá compensarse contra el pago de derechos correspondiente al mes inmediato posterior a dicha aclaración.

En el caso de incumplimiento en el pago del derecho, SENEAM comunicará al Servicio de Administración Tributaria para que realice el requerimiento del pago del derecho que corresponda y, en su caso, informará de estos hechos a la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que ésta proceda conforme a derecho.

La persona física o moral, nacional o extranjera, que no dé el aviso a SENEAM para sujetarse a lo dispuesto por las fracciones I o II de este artículo, en un término de treinta días al inicio de cada ejercicio fiscal, deberá sujetarse a lo dispuesto en la fracción II del mismo.

Una vez que el usuario haya manifestado a SENEAM el régimen elegido, no podrá cambiar al otro régimen, sino hasta el inicio del ejercicio fiscal siguiente.

ARTÍCULO 150-A. Por la prestación de los servicios en el espacio aéreo mexicano para las aeronaves nacionales o extranjeras a través del régimen I a que se refiere el artículo anterior, el usuario calculará el derecho conforme a lo siguiente:

El monto de las cuotas señaladas por los servicios que se proporcionan en los aeropuertos de origen y destino, y kiló-

metro volado en distancia ortodrómica se sumarán y el resultado se multiplicará por el factor correspondiente a la clasificación por peso de aeronave, de conformidad con lo siguiente:

I. Para los servicios en el aeropuerto de origen y de destino, se aplicarán las siguientes cuotas:

Grupo de Aeropuertos	Aeropuerto de Origen	Aeropuerto de Destino
I.	\$ 185.67	\$ 120.14
II.	\$ 299.26	\$ 235.91
III.	\$ 305.80	\$ 242.45
IV.	\$ 325.47	\$ 259.94
V.	\$ 330.59	\$ 265.08

Los servicios proporcionados en los aeropuertos de origen y destino incluyen:

a) En todos los aeropuertos, el servicio de comunicaciones aire-tierra-aire y tierra-tierra para la coordinación con la torre de control de tránsito aéreo, la información meteorológica mínima requerida por ley para la realización del vuelo y la información de mapas de presión constante, de superficie, de vientos superiores, FAMX'S y FTMX'S, cuando sean requeridos por el usuario en el Centro de Análisis y Pronósticos Meteorológicos Aeronáuticos (CAPMA), del aeropuerto de la Ciudad de México.

b) En los aeropuertos del grupo I, los servicios de información de vuelo y/o VOR DME y/o NDB.

c) En los aeropuertos del grupo II, los servicios de control de tránsito aéreo de aeródromo VOR DME y/o NDB.

d) En los aeropuertos del grupo III, los servicios de control de tránsito aéreo de aeródromo, control de tránsito aéreo de aproximación manual, VOR DME y/o NDB.

e) En los aeropuertos del grupo IV, los servicios de control de tránsito aéreo de aeródromo, control de tránsito aéreo de aproximación radar, VOR DME y/o NDB y/o ILS.

f) En el aeropuerto del grupo V, los servicios de control de tránsito aéreo de aeródromo, control de tránsito aéreo de aproximación radar terminal, VOR DME, 2 sistemas ILS y 9 sistemas VOR, DME de apoyo para el área terminal de México.

En caso de operaciones en aeropuertos no controlados por SENEAM, el valor del concepto de aeropuerto de origen y/o destino, según sea el caso, será igual a cero.

II. Los servicios en los aeropuertos de origen y de destino, se clasifican en los siguientes grupos de aeropuertos:

Clasificación de Aeropuertos

Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V
Palenque	Aguascalientes	Cd. Juárez	Acapulco	México
Poza Rica	Apto. del Norte	Culiacán	Bajío	
San Cristóbal	Campeche	La Paz	Cancún	
	Cd. del Carmen	Los Cabos	Chihuahua	
	Cd. Obregón	Manzanillo	Cozumel	
	Cd. Victoric	Matamoros	Guadalajara	
	Colima	Mazatlán	Hermosillo	
	Cuernavaca	Morelia	Mérida	
	Chetumal	Nuevo Laredo	Monterrey	
	Chichén Itzá	Oaxaca	Puerto Vallarta	
	Durango	Puebla		

Guaymas	Reynosa	Tijuana
Huatulco	San Luis	Toluca
	Potosí	
Loreto	Tampico	
Los Mochis	Torreón	
Mexicali	Tuxtla Gutiérrez	
Minatitlán	Veracruz	
Puerto Escondido	Villahermosa	
Querétaro	Zihuatanejo	
Tapachula		
Tepic		
Uruapan		
Zacatecas		
Guaymas		

III. Por los servicios de aeronavegación, se aplicará la cuota de \$ 2.47 pesos por kilómetro volado de distancia ortodrómica, misma que se calculará conforme a los siguientes criterios:

a) Vuelos Nacionales: medidos por la distancia ortodrómica entre el aeropuerto de origen y el aeropuerto de destino.

b) Vuelos Internacionales: medidos por la distancia ortodrómica desde el punto de entrada o salida de la región de información de vuelo (FIR), hasta el aeropuerto de destino u origen nacional.

c) Sobrevuelos Internacionales: medidos por la distancia ortodrómica desde el punto de entrada al FIR hasta la salida del mismo.

Los servicios a que se refiere esta fracción, incluyen vigilancia con sistemas de radar en los centros de control de tránsito aéreo, sistemas VOR DME para el balizamiento

de aerovías y torres de control para los contactos aire-tierra-aire en el trayecto del vuelo.

Las distancias ortodrómicas que se apliquen para el cálculo de los derechos de este artículo, serán las autorizadas a SENEAM por la Dirección General de Aeronáutica Civil, mismas que podrán ser revisadas una vez al año y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

IV. Clasificación por peso de aeronave:

Grupo	Rango	Factor
A	Hasta 20 toneladas	0.450
B	De 20.01 hasta 40 toneladas	0.820
C	De 40.01 hasta 60 toneladas	1.000
D	De 60.01 hasta 80 toneladas	1.110
E	De 80.01 hasta 100 toneladas	1.250
F	De 100.01 hasta 120 toneladas	1.480
G	De 120.01 hasta 160 toneladas	1.700
H	De 160.01 hasta 220 toneladas	1.780
I	De más de 220 toneladas	1.840

Para la clasificación de los grupos de peso de aeronaves, se considerarán los pesos promedio que se determinen entre el peso cero combustible (MZFW) y el peso máximo estructural de despegue (MTOV), para un mismo modelo y serie de aeronave (en los casos en que para un mismo modelo y serie de aeronave se obtengan distintos pesos promedio, se aplicará el mínimo de ellos), que la Dirección General de Aeronáutica Civil autorice a SENEAM, mismos que podrán ser revisados una vez al año y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

V. El usuario que opte por el pago del derecho mediante este régimen y que lleve a cabo vuelos locales, ya sea de

prueba, enseñanza o entretenimiento, de las líneas aéreas comerciales, o vuelos, que por algún motivo regresen a aterrizar al aeropuerto de origen, se tomará en consideración para la aplicación del régimen I, lo siguiente:

- a) Las cuotas de aeropuerto de origen y de destino, serán las correspondientes al aeropuerto donde se realice la operación.
- b) La distancia ortodrómica por kilómetro volado, se calculará aplicando por cada hora de vuelo 300 kilómetros de recorrido o su equivalente para las fracciones de hora.

VI. El usuario, que decida realizar el pago de servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano, mediante el régimen I deberá de presentar solicitud por escrito a SENEAM, anexando la siguiente documentación:

- a) Cédula del Registro Federal de Contribuyentes.
- b) Copias de los certificados de aeronavegabilidad.
- c) Copia del manual de las aeronaves, donde aparece el peso máximo estructural de despegue (MTOW) y el peso cero combustible (MZFW).
- d) Permisos expedidos por la Dirección General de Aeronáutica Civil para explotar el servicio público o privado comercial de transporte aéreo; en el caso de transporte aéreo privado no comercial y de aeronaves de estado, deberá de presentar el Certificado de Matrícula.

VII. El usuario, que se encuentre en el supuesto establecido en este artículo, deberá de calcular y enterar el derecho,

desglosando los conceptos, mediante pagos mensuales, dentro de los diez días siguientes al periodo mensual en que reciba los servicios por los que se pagan los derechos.

Lo señalado en éste artículo, es independiente del cobro por los servicios de extensión de horario que deban hacerse.

Conforme a lo previsto en el artículo 150-A transcrito, la Primera Sala señaló que los supuestos previstos en dicho artículo de la Ley Federal de Derechos, se traducían en actividades individualizadas, concretas y determinadas realizadas por el Estado en favor de un particular, lo cual generaba una relación entre el usuario y la administración, lo que justificaba el pago del tributo denominado derecho, y que la base para calcular su monto era la prestación del servicio por el Estado. Además, esta cantidad pagada como contraprestación de los servicios obtenidos

...no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización.³¹

Por tanto, se debía atender no sólo a una razonable correlación entre el costo del servicio y el monto del derecho, sino

³¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, tesis P./J. 1/98, p. 40; IUS: 196935.

también a los beneficios recibidos por los usuarios, sus posibilidades económicas, sociales y, además, a razones de orden extrafiscal.

Por otra parte, la Sala afirmó que el principio de legalidad tributaria se refería a que la carga impositiva estuviera prevista en una ley, con el objeto de no dejar al arbitrio de las autoridades la fijación del tributo o de uno de sus elementos, tales como el sujeto, la base gravable y la tasa o tarifa, los cuales eran fundamentales para que el gobernado pudiera calcular el pago.³²

Ahora bien, conforme al referido artículo 150-A, la Primera Sala precisó que correspondía al organismo público denominado Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), prestar servicios de control de tránsito aéreo, navegación aérea y meteorología, a las aeronaves mexicanas y extranjeras, por los cuales debían pagar conforme a cualquiera de las dos opciones establecidas en los artículos 150-A y 150-B del ordenamiento mencionado.

Conforme al régimen establecido en el numeral 150-A, el monto del derecho debería calcularse a partir de las cuotas proporcionadas por los aeropuertos de origen y destino, combinadas con los kilómetros volados en distancia ortodrómica y el factor correspondiente al peso de la aeronave. De estos elementos, la distancia ortodrómica es establecida por la Dirección General de Aeronáutica Civil. Así, al ser la distancia un elemento que incide de manera inmediata y directa en la determinación del derecho por la prestación del servicio de

³² *Ibidem*, Tomo I, junio de 1995, tesis P. XXII/95, p. 37; IUS: 200367.

aeronavegación y al quedar aquella al arbitrio de una autoridad administrativa, la Primera Sala resolvió que el numeral mencionado, vigente en 2003, contravenía la garantía de legalidad tributaria establecida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.

De los anteriores razonamientos derivó la siguiente tesis:

DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL ESPACIO AÉREO MEXICANO. EL ARTÍCULO 150-A DE LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE EN 2003 QUE ESTABLECE SU PAGO, VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD TRIBUTARIA AL PREVER QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL DETERMINARÁ UNO DE LOS ELEMENTOS DE LA BASE GRAVABLE DEL TRIBUTO.—El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la garantía de legalidad tributaria consignada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que el tributo y sus elementos estén previstos en ley para evitar la arbitrariedad de las autoridades exactoras en su fijación, por lo que es facultad exclusiva del legislador y no de otro órgano precisar tales elementos. En ese sentido, al establecer el artículo 150-A de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2003, que para el cálculo de los derechos por la prestación de los servicios en el espacio aéreo mexicano deben tomarse en cuenta los kilómetros volados en distancia ortodrómica, y que ésta será determinada y revisada anualmente por la Dirección General de Aeronáutica Civil, se transgrede la citada garantía constitucional, en virtud de que delega en esa autoridad administrativa la facultad de establecer un elemento esencial de la base gravable del tributo.³³

³³ *Ibidem*, Tomo XIX, mayo de 2004, tesis 1a. LIX/2004, p. 511; IUS: 181574.

2. CRITERIO SOSTENIDO POR LA SEGUNDA SALA AL RESOLVER EL AMPARO EN REVISIÓN 450/2006

El 26 de agosto de 2005, el representante legal de Líneas Aéreas Azteca, interpuso demanda de amparo al considerar que los artículos 150, 150-A y 150-B de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2004, contravenían las garantías establecidas en los artículos 1º., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver, consideró que los artículos 150 y 150-A de la Ley Federal de Derechos vigente en 2004, contravenían el principio de legalidad tributaria establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional, en virtud de que los numerales mencionados dejaban al arbitrio de la autoridad administrativa, denominada Dirección General de Aeronáutica Civil, la determinación de las distancias ortodrómicas, y apoyó su determinación en el criterio sustentado por la Primera Sala del Máximo Tribunal mencionado con anterioridad.

Inconforme con la resolución anterior, el subprocurador Fiscal Federal de Amparos, en suplencia por ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, interpuso recurso de revisión que fue turnado al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual lo remitió para su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde correspondió a la Segunda Sala la resolución del mismo.

Los argumentos esgrimidos por la autoridad recurrente fueron, en síntesis, los siguientes:

- Que el Juez había errado en su análisis e interpretación de los artículos 150 y 150-A de la Ley Federal de Derechos, al considerar que dichos artículos contravenían el principio de legalidad establecido en la fracción IV del numeral 31 de la Carta Magna, ya que las distancias ortodrómicas establecidas por la Dirección General de Aeronáutica Civil habían sido publicadas, oportunamente, mediante decreto, con lo cual se cumplía con el mencionado principio de legalidad tributaria.
- Que la facultad otorgada en el numeral 150-A de la norma impugnada, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para fijar las distancias ortodrómicas así como de revisarlas una vez al año, tampoco contravenía el principio de legalidad tributaria, ya que el Congreso podía autorizar a las Secretarías de Estado para emitir reglas técnico-operativas de observancia general.
- Que la Dirección General de Aeronáutica Civil no establecía ni determinaba los sujetos, objeto, base o tarifa del derecho contenido en el artículo 150-A de la Ley Federal de Derechos, y que sólo fijaba la distancia ortodrómica como un aspecto técnico consistente en establecer la distancia más corta entre dos puntos.
- Que el Juez, excediéndose en sus facultades, al otorgar el amparo, señaló que no se le aplicara la norma impugnada al quejoso, y con ello le concedió indebidamente una exención que sólo podía ser establecida por el legislador, ya que el efecto del amparo conce-

dido debió ser sólo sobre una parte de la norma, o sea, que no se le aplicara al quejoso la fracción I del artículo 150-A de la Ley Federal de Derechos, con lo cual se le hubiera obligado a tributar conforme a la fracción II del mismo numeral. *

Para dar respuesta a los anteriores argumentos, la Segunda Sala procedió al análisis de los artículos impugnados vigentes para el ejercicio fiscal de 2004, cuyos textos son esencialmente los mismos que para el ejercicio fiscal de 2003, reproducidos en el apartado anterior, de cuya lectura se observan dos regímenes de pago optativos para las aeronaves: el primero a través de cuotas aplicables a una base gravable obtenida mediante un procedimiento en el que toman en consideración tanto el tamaño de la aeronave como los kilómetros recorridos en distancia ortodrómica, y la segunda opción de pago toma en cuenta los litros de combustible suministrados a la aeronave.

En este sentido, la Sala analizó el primer régimen que considera varios elementos, a saber: cuotas referidas a los aeropuertos de origen y/o destino según correspondiera y cuota de \$2.47 pesos por kilómetro volado de distancia ortodrómica, calculada conforme a la fracción III, incisos a), b) y c) del numeral 150-A impugnado, así como la aplicación del factor correspondiente a la clasificación por peso de la aeronave.

Al respecto, la misma norma señalaba que las distancias ortodrómicas y los pesos promedios de las aeronaves serían autorizadas por la autoridad administrativa.

La Segunda Sala señaló que el principio de legalidad tributaria implica que debe establecerse en una ley, en sentido formal y material, todos los elementos esenciales para realizar el cálculo de una contribución con el fin de evitar que la autoridad recaudadora actúe arbitrariamente y que el gobernado tenga certeza del hecho gravado, así como del monto, lugar y momento de pago.³⁴

Pero cuando el legislador faculta a una autoridad administrativa para establecer un valor que incide en el cálculo del monto a pagar del tributo, se debe distinguir si dicho valor es determinado por la autoridad en cada caso concreto o si es un parámetro que debe ser tomado en cuenta para todos los gobernados que se ubican en el supuesto normativo.

En el primer caso, es necesario que el legislador establezca con toda claridad el procedimiento que debe seguir la autoridad administrativa para cuantificar el valor de la base gravable y evitar cualquier arbitrariedad en la recaudación de la contribución; en el segundo caso, el legislador establece que la autoridad, como órgano técnico, debe obtener un factor derivado de un cálculo a tomarse en cuenta para determinar el pago de derechos, sin tener que precisarse en la ley el mecanismo para lograrlo.

Ahora bien, la Segunda Sala consideró que en los artículos impugnados, el legislador había establecido que para determinar el monto a pagar por concepto de derechos correspondientes a los servicios prestados por el órgano denominado

³⁴ *Ibidem*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2a./J. 111/2000, p. 392; IUS: 190643.

SENEAM se debían tomar en cuenta las distancias ortodrómicas que eran autorizadas y, en su caso, revisadas cada año por la Dirección General de Aeronáutica Civil, las cuales a su vez eran publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por tanto, en esta hipótesis, para acatar el principio de legalidad tributaria bastaba que el legislador estableciera en la ley cuáles son los datos que la autoridad debe obtener —que son las distancias ortodrómicas entre un punto y otro—, sin necesidad de señalar el procedimiento a seguirse por el órgano administrativo para obtenerlo, lo cual no implica que se deje al arbitrio de la autoridad la determinación del tributo, ya que el órgano técnico debe limitarse a obtener dichas distancias ortodrómicas utilizando sus conocimientos técnicos y los mecanismos idóneos.

En consecuencia, la Segunda Sala del Máximo Tribunal, consideró que los artículos 150 y 150-A de la Ley Federal de Derechos no contravenían el principio de legalidad tributaria establecido en la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, ya que el legislador sí había establecido todos los elementos para que el particular conociera el monto a pagar por los servicios prestados por la autoridad administrativa, y que las distancias ortodrómicas no constituían un elemento esencial que debía ser establecido en la ley, pues era válido que fuera determinado por un órgano técnico con conocimientos específicos sobre la materia.

Por otra parte, la Segunda Sala, al estudiar los conceptos de violación que el Juez había omitido analizar en su resolución, referentes a que los artículos 150 y 150-A de la norma impugnada violaban los principios constitucionales de propor-

cionalidad y equidad tributaria, consideró que, efectivamente, esas normas eran contrarias a esos principios, al estipular que debía tomarse en cuenta el peso de las aeronaves para determinar el monto de los derechos, lo cual no guardaba relación con el costo del servicio prestado por el Estado.³⁵

Con base en estos argumentos, modificó la sentencia recurrida y declaró la inconstitucionalidad del sistema relativo al cobro de derechos, ello por ser contrario a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad establecidos en la Carta Magna.

3. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Pleno del Máximo Tribunal del país observó que existía contradicción entre los criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte respecto al análisis de constitucionalidad del artículo 150-A de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2003 y 2004, ya que pese a las reformas legislativas del citado precepto llevadas a cabo en esos años, no se habían modificado el supuesto legal en ellas establecido.

El Tribunal en Pleno, al analizar las resoluciones, estableció que en síntesis los criterios sustentados fueron los siguientes:

La Primera Sala consideró que el mencionado numeral contravenía el principio de legalidad tributaria porque facultaba a la Dirección General de Aeronáutica Civil para determi-

³⁵ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, tesis 2a./J 12/2005, p. 318; IUS: 179262.

nar en forma arbitraria las distancias ortodrómicas y revisarlas una vez al año, lo cual incidía en el monto del derecho a pagar por el contribuyente.

Por su parte, la Segunda Sala señaló que el mencionado artículo 150-A no violaba el principio de legalidad tributaria, ya que la Dirección General de Aeronáutica Civil sólo realizaba una actividad técnica al establecer las distancias ortodrómicas sin que su actuación fuera arbitraria.

Así, el Tribunal en Pleno consideró que el punto de contradicción consistió en determinar si la Dirección General de Aeronáutica Civil, al calcular las distancias ortodrómicas, que son un componente para establecer la base de la contribución, viola o no el principio de legalidad tributaria establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Para entrar al análisis del punto en contradicción, el Alto Tribunal consideró importante señalar que el desarrollo de la aviación generó la creación de diversos instrumentos para apoyar a los pilotos a navegar eficazmente y poder superar los tres peligros principales de una aeronave en vuelo: las condiciones meteorológicas adversas, la posible colisión y el no poder llegar a su destino.

Asimismo, las ayudas para la navegación han evolucionado con el tiempo al pasar de instrumentos simples, como una manga de vuelo, hasta la utilización de satélites para establecer la ubicación de las aeronaves, conocido como sistema de posicionamiento global, o GPS por sus siglas en inglés.

En la actualidad, las aeronaves utilizan diversos servicios proporcionados por los aeropuertos, los cuales constituyen la infraestructura donde inicia y termina un vuelo, y que cuentan con las instalaciones y equipos para el aterrizaje, el despegue, el movimiento en tierra de las aeronaves, de los pasajeros, de la carga, el equipaje y los hangares para servicio y reparación de los aviones. Desde la torre de los aeropuertos se ejerce el control del tránsito aéreo utilizando diversos equipos, como son radares y la asistencia a los sistemas de navegación radio-eléctrica de los aviones, conocidos por sus siglas en inglés como VOR (Very High Frequency Omnidirectional Range), DME (Distance Measuring Equipment), GPS y el sistema ILS (Instrumental Landing System); con el apoyo en estos equipos, las aeronaves pueden efectuar aterrizajes, despegues y navegar de un aeropuerto a otro, sin omitir que éstos también proporcionan servicios en meteorología.

El Tribunal en Pleno señaló que el Convenio de Aviación Civil Internacional,³⁶ suscrito por México en 1946, en su artículo 12 establece la obligación de los Estados contratantes a garantizar que todas las aeronaves que vuelen o maniobren sobre su territorio y las que lleven el distintivo de su nacionalidad, con independencia del lugar donde se encuentren, observen las reglas y reglamentos que rigen sobre vuelos y maniobras de aeronaves.

El artículo 15 del citado Convenio establece que los aeropuertos abiertos a las aeronaves nacionales lo estarán también para las de los otros Estados contratantes, así como el uso en condiciones de igualdad de todas las ayudas a la nave-

³⁶ *Diario Oficial de la Federación* de 12 de septiembre de 1946.

gación aérea, radio y meteorología. En este sentido, las contribuciones que se impongan por el uso de aeropuertos y servicios a la navegación aérea internacional no serán más altos para las aeronaves extranjeras de los Estados contratantes, que los aplicables para las nacionales en vuelos internacionales similares.

El Organismo Internacional de Aviación Civil, previsto en el numeral 43 del Convenio mencionado, está integrado esencialmente por una Asamblea y un Consejo y ha emitido recomendaciones en relación al pago de contribuciones por los servicios de navegación aérea,³⁷ al señalar que deben consistir en derechos únicos de vuelo; es decir, el pago de un derecho por todos los servicios de navegación prestados por un Estado y que debe basarse, para su cuantificación, en la distancia volada dentro de un área definida, basada en las distancias ortodrómicas y el peso de la aeronave.

En México, conforme a lo establecido en la fracción III del artículo 150-A de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2003 y 2004, los derechos por los servicios en el espacio aéreo mexicano para las aeronaves nacionales o extranjeras, conforme al régimen previsto en el numeral 150 de la ley en comento, se calcularán aplicando la cuota de \$2.47 pesos por kilómetro volado de distancia ortodrómica, que serán autorizadas por la Dirección General de Aeronáutica Civil y que podrán ser revisadas una vez al año.

Asimismo, el Máximo Tribunal señaló que para resolver el punto en contradicción era necesario precisar en qué con-

³⁷ Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea —Doc 9082—, párrafo 45.

siste la navegación del espacio aéreo y cómo se miden las distancias ortodrómicas.

Al respecto, conforme al Convenio de Aviación Civil Internacional, el espacio aéreo está dividido en regiones de información de vuelo, conocido por las siglas FIR, el cual es un espacio de dimensiones definidas dentro del cual se reciben los servicios de información de vuelo y alerta. Cabe mencionar que a un país le puede corresponder una o más FIR, de acuerdo a la extensión de su territorio.

Así, en los vuelos internacionales el punto de entrada a la FIR son las coordenadas geográficas del punto en que la aeronave entra al territorio nacional. Aun cuando dos aeronaves hayan partido de un mismo aeropuerto de origen extranjero a un mismo aeropuerto de destino en territorio nacional, pueden tener distintos puntos de entrada a la FIR en razón de la trayectoria o plan de vuelo que sigan.

El espacio aéreo mexicano, según el Convenio de Aviación Civil Internacional, está conformado por 4 regiones de información de vuelo (FIR) que son: Mazatlán, Monterrey, Mérida y México-Mazatlán-Oceánico. Durante el vuelo que realiza una aeronave dentro de la FIR en territorio nacional, el SENEAM presta los servicios de frecuencias de radiocomunicación para la coordinación con la torre de control de tránsito aéreo y los servicios de ayuda a la navegación en el espacio aéreo mexicano, mediante equipos transmisores y receptores instalados en estaciones terrestres locales y remotas que enlazan a los centros y torres de control, a través de canales de la red nacional de microondas y estaciones terrenas satelitales, para comunicar al piloto con el controlador aéreo.

Ahora bien, una vez establecidos los aeropuertos de origen y destino o el punto de entrada de una aeronave al país y el aeropuerto de destino, la distancia ortodrómica, que es la longitud del arco más corto del círculo máximo que une dos puntos, o en otras palabras, el camino más corto que puede seguirse en la navegación aérea entre dos puntos fijos, será el resultado de la operación matemática necesaria para establecer la distancia más corta entre dos puntos (aeropuertos y/o punto de entrada al país) respetando la curvatura de la tierra. A través de las coordenadas geográficas (latitud y longitud), se puede especificar la posición de los puntos a tomar en cuenta en la superficie terrestre; por tanto, esta medición es universalmente aceptada por las ciencias exactas.

Señalado lo anterior, el Tribunal en Pleno indicó que el principio de legalidad tributaria establecido en la fracción IV del artículo 31 constitucional, consiste en que los tributos deben establecerse mediante un acto legislativo y que los elementos esenciales se encuentren consignados en la ley, con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente y evitar cualquier arbitrariedad de las autoridades en la determinación y cobro respectivo.³⁸

En este sentido, la base gravable, como elemento esencial para determinar la cuantificación del hecho imponible, está regida por el principio de legalidad tributaria y, en consecuencia, debe estar plasmada en una ley en sentido formal y material; sin embargo, el Poder Legislativo puede encomendar a una autoridad administrativa la fijación de uno o más com-

³⁸ Véanse *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96 Primera Parte, pp. 172 y 173; IUS: 232796 y 232797.

ponentes de la base imponible, siempre y cuando se establezcan los lineamientos y principios que delimiten la actuación de la autoridad y proporcionen certeza jurídica al gobernado.³⁹

Ahora bien, el Tribunal en Pleno expresó que la falta de regulación del mecanismo utilizado por la autoridad administrativa para establecer un valor necesario para cuantificar un tributo no necesariamente implicaba violación al principio de legalidad tributaria, ya que en el caso de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros, cuya expresión aritmética no pudiera incorporarse al texto legal por depender de variables propias del momento y del lugar en que se realizaba el hecho imponible, era aceptable que el órgano estatal tomara de la realidad los datos o indicadores establecidos en la legislación o normativa de menor jerarquía.

Conforme a lo anterior, la Dirección General de Aeronáutica Civil, al realizar el cálculo de las distancias ortodrómicas para determinar los kilómetros volados por cada aeronave, elemento esencial para establecer la base del derecho por los servicios prestados por el SENEAM, no actuaba en forma caprichosa y arbitraria, ya que las bases para realizar el cálculo se encontraban en la Ley Federal de Derechos (artículo 150-A, fracción III), en la Ley de Aviación Civil (artículos 1o. al 6o., 9o., 10, 13, 17 al 22, 27, 32, 79 y 80) y en el Convenio de Aviación Civil Internacional; asimismo, el cálculo de la distancia ortodrómica se realiza conforme a las cartas de navegación aérea de cada país.

³⁹ Véase *Semanario...*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2a./J. 111/2000, p. 392; IUS: 190643.

En este sentido, el Máximo Tribunal señaló que el concepto mismo de distancia ortodrómica no generaba inseguridad jurídica para el contribuyente, ya que si bien el precepto reclamado no lo definía, aquél se encontraba en el glosario de términos del apéndice tres de las declaraciones del Consejo de Estados contratantes de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), conceptualizado como la longitud del arco más corto del círculo máximo que une dos puntos; asimismo, el término ortodrómico se encontraba definido en el diccionario de la Lengua Española, por lo que para los contribuyentes dedicados a la actividad del transporte aéreo, este concepto era un conocimiento ordinario y de fácil comprensión.

Al respecto, el Alto Tribunal expresó que a partir de la existencia de los modernos sistemas de navegación aérea que permiten corregir el rumbo de la aeronave para ajustarse a la curva marcada por la distancia ortodrómica, las aeronaves recorren el camino más corto entre dos puntos sobre la superficie de la tierra con el consecuente ahorro de combustible y tiempo.

Del mismo modo, precisó que para determinar la distancia *ortodrómica entre dos puntos, conforme a la geometría esférica*, deben conocerse las coordenadas geográficas, o sea la longitud y la latitud de ambos puntos y, además, las de un punto en el centro del polo; con esos datos se traza un triángulo sobre la superficie terrestre y se realiza una operación trigonométrica.

Además, expresó que a cada aeropuerto le corresponde un punto de referencia el cual se da a conocer en la *Publicación de Información Aeronáutica, (PIA)*, concretamente en la

sección denominada aeropuertos, bajo las iniciales de AGA. Por tanto, si todos los aeropuertos en territorio nacional tienen definida su referencia y lugar, el cálculo que realizó la autoridad aeronáutica para determinar la distancia ortodrómica no resultaba arbitrario.

Para abundar en lo anterior, el Tribunal en Pleno agregó que si bien era cierto que el punto de entrada o salida a una FIR no podía ser un concepto definido por tener más de un punto de entrada o salida, sí era posible conocer la coordenada exacta donde una aeronave la cruzaba, mediante el plan de vuelo determinada con base en la carta de aeronavegación, con lo que la autoridad administrativa tomaba los datos previamente definidos para calcular las distancias ortodrómicas y, por ende, su actuación no podía ser caprichosa.

Por otra parte, consideró que la Dirección General de Aeronáutica Civil está facultada conforme al último párrafo de la fracción III del numeral 150-A de la norma impugnada, para autorizar a Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), las distancias ortodrómicas y, en su caso, revisarlas cada año. Sobre este tema, encontró que el término autorizar, conforme al Diccionario de la Lengua Española, provenía del latín *autor* que significaba "dar a una autoridad o facultad para hacer alguna cosa"; y por otra parte el término revisar provenía del latín de *re-* y *visar*, que significaba "ver con atención y cuidado o someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla".

En este sentido, la ley que autorizaba a la Dirección General de Aeronáutica Civil a realizar el cálculo de las distancias ortodrómicas a partir de elementos previamente determi-

nados, no dejaba a discreción de la autoridad administrativa el utilizar o no alguno de dichos elementos o cambiarlos.

Respecto a la facultad de revisar las distancias ortodrómicas, ésta se refiere a las actualizaciones que se deben realizar en el caso de la construcción de nuevos aeropuertos, modificaciones a las FIR o a la apertura de nuevas rutas, lo cual tampoco contravenía el principio de legalidad tributaria, ya que la autoridad administrativa tomaría los datos previamente establecidos para determinar las distancias ortodrómicas respectivas.

Por todo lo anterior, el Tribunal en Pleno consideró que la fracción III del artículo 150-A de la Ley Federal de Derechos no contravenía el principio de legalidad tributaria consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.