

301809 65
201



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ANALISIS JURIDICO DE LA
LEY FEDERAL DE DERECHOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NANCY ALICIA GOVEA HARO

PRIMERA REVISION:
LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA

SEGUNDA REVISION:
LIC. ANA LUISA LOPEZ GARZA

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Págs.

Introducción.....

C A P I T U L O I

El Sistema Tributario Mexicano.

1.-	Antecedentes Prehispánicos del Sistema Impositivo.....	1
2.-	Organización Fiscal del México Independiente....	12
3.-	El Sistema Impositivo de la Revolución.....	29

C A P I T U L O II

Los Incrementos económicos del Estado Mexicano a través de los Ingresos Federales

1.-	Los Principios Constitucionales de la Potestad del Estado en Materia Fiscal Federal.....	35
2.-	Los Ingresos Ordinarios.....	41
3.-	Los Ingresos Extraordinarios.....	51

C A P I T U L O III

Los Derechos como Concepto Jurídico Fiscal en la Legislación Mexicana.

1.-	Conceptualización Jurídica de los Derechos en materia fiscal.....	66
2.-	Diferencias y Relación de los derechos con los impuestos, productos y aprovechamientos.....	72
3.-	Sujetos en la Ley Federal de Derechos.....	79
4.-	Servicios Públicos.....	85

C A P Í T U L O I V

Análisis Jurídico de la Ley
Federal de Derechos.

1.- Disposiciones Generales.....	99
2.- Título I	
a) De los derechos por la prestación de servicios.....	104
3.- Título II	
a) De los derechos por el uso o aprovechamiento de Bienes del Dominio Público.....	111
CONCLUSIONES.....	121
PROPUESTAS.....	129
BIBLIOGRAFIA.....	134

- I N T R O D U C C I O N -

Desde que surge la vida en colectividad, es imperativo atender necesidades conforme va creciendo ésta, por lo que este trabajo va encaminado al estudio de la obtención de recursos para poder solventar esas necesidades, que, entre otros, son las contribuciones denominadas en la Legislación Mexicana como "derechos".

En el Capítulo Primero observamos como en la época prehispánica se obtenían contribuciones a través de la guerra y la conquista de otros pueblos y el desarrollo de este concepto ante la necesidad de consolidar los Estados modernos por el acrecentamiento de los tesoros nacionales y por la práctica del comercio internacional hasta nuestros días, en que la actividad financiera del Estado es primordial, asimismo en dicho Capítulo encontramos antecedentes de los derechos de acuñación de moneda, derechos aduanales, derechos sobre minería, etc.

En el Capítulo Segundo, de la gama de ingresos que percibe la Federación, observamos lo que la doctrina impositiva denomina ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios, encontrándose en los primeros a los derechos. Asimismo vemos los principios constitucionales que rigen a las contribuciones en nuestro país.

El Capítulo Tercero, observa en forma somera, el análisis - de las demás contribuciones que prevé el Código Fiscal de la Federación tales como impuestos, aportaciones de seguridad social, -- contribuciones de mejoras y derechos, en este orden de ideas, la denominación que reciben los derechos en otros países como España y que es el antecedente directo de ellos y que poco a poco ha llevado a una mejor y mayor conceptualización de los derechos.

El Capítulo Cuarto finalmente, nos muestra la forma en que está constituida la Ley Federal de Derechos cuya finalidad es regular esta clase de ingresos al Erario Federal y nos muestra la - importancia que revisten éstos en la prestación de servicios de - Estado, es decir servicios inherentes a él así como aquéllos que percibe por el uso, goce o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.

En relación a lo anterior y teniendo el temor fundado de -- que este trabajo no satisfaga abiertamente el protocolo de una investigación exhaustiva, solicito a este H. Jurado que al evaluarla sea benevolente considerando el propósito personal de superación académica.

C A P I T U L O I

El Sistema Tributario Mexicano

- 1.- Antecedentes Prehispánicos del Sistema Impositivo**

- 2.- Organización Fiscal del México Independiente**

- 3.- El Sistema Impositivo de la Revolución**

C A P I T U L O I

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO

1. Antecedentes Prehispánicos del Sistema Impositivo.

Para comprender lo que han representado los tributos desde los tiempos prehispánicos hasta el establecimiento de la Colonia, es necesario tratar someramente algunos aspectos sobresalientes, que nos comenta el maestro Alfredo Chavero D. en su obra, para hacer más accesible el estudio de las relaciones estrechas entre lo económico y lo jurídico.

Algunos tratadistas coinciden al señalar que la conquista no tenía como finalidad principal la ocupación del pueblo vencido, sino la de imponerle tributos, de manera que así reconocía la superioridad del vencedor, traduciéndose que en virtud de que no había más ley natural que la fuerza ni más derecho que el de la conquista, el pueblo guerrero era el que poseía mayor poder y riqueza (Aztecas, Toltecas, etc.).

Los tributos consistían, principalmente, en mantas, enaguas, camisas (siendo de labores exquisitamente bordadas) arcos, flechas, carcajes, macanas, plata, cacao, frijol, algodón, maíz, madera de pino, abanicos y tocados de plumas, trajes para guerreros, bolsas de cacao, gran cantidad de piedras para construcción, águilas vivas, plumas de quetzal, turquesas, oro en barras o en polvo, escudos, diademas, collares, láminas todo en oro, o la prestación

de tributos en servicios personales que estaban obligados a dar los habitantes de los pueblos sometidos.

Estos tributos eran pagados a los señores de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan en el año de 1510, época de Moctezuma Xocoyotzin; lo primero que debemos notar es que los tributos se pagaban cuatro veces al año, dividiéndolo en dieciocho meses 5-4-4- y 5. Resulta interesante señalar quiénes no cubrían contribuciones así como por quiénes eran recaudados, como a continuación señalamos:

"Resultan, pues, tres maneras diferentes de organización tributaria: primera la de los pueblos que se daban de paz, que sólo llevaban su tributo porque conservaban completa autonomía, sin que en ellos hubiese la intervención de los Calpixqui; segunda, la de aquéllos en que se ponían recaudadores, pero que elegían libremente a sus Tecuhtli, y conservaban completa independencia en su régimen propio; y tercera, la de los que recibían señor por nombramiento de quien los había conquistado". (1)

Los Calpixque eran funcionarios nombrados por el señor supremo y tenían a su cargo funciones municipales tales como abrir caminos, limpiar las calles, y acéquias, debiendo entenderse en la inteligencia de que eran los encargados de cobrar el tributo cuyo control traducíase en cuentas exactísimas donde se anotaban las cosas y sus cantidades. El Tecuhtli, era nombrado por el

1) CHAVERO D. ALDREDO, México a través de los siglos, Editorial Cumbre, S.A., Décimo Primera Edición, Tomo I, México 1974, p. 569.

rey cuyo territorio iba a gobernar y quedaban relevados del servicio personal y de ir a las labranzas de su señor, sin embargo, era su obligación llevarle los tributos del pueblo y, en caso de guerra, allegarle hombres, armas y hasta él mismo.

Los mercaderes y maestros de oficios, tributaban en mercancías, pero también estaban exentos de prestar servicios personales, salvo en caso de guerra; lo estaban del tributo los que estaban bajo el poderío de sus padres, los huérfanos, viudas, lisiados, los impedidos para trabajar la tierra aunque la tuviesen, los mendigos y los mayemes o esclavos, éstos se consideraban como parte de la tierra, sin embargo, estaban sujetos a la jurisdicción civil, prestando servicios de leña y agua para la casa de su señor.

Por otro lado, toda gente distinguida como los Sacerdotes (quienes intervenían en todo) cobraban las primicias, rentas y tributos de carácter religioso, los Guerreros de cierta categoría, estaban exentos del servicio personal, puesto que como hemos visto, los tributos podían ser tanto en la entrega de objetos valiosos como los servicios de carácter personal consistiendo éste en limpieza de los palacios, templos, jardines o labranza de las tierras. Los nobles no pagaban tributo o servicio personal sobre todo aquéllos que eran educados en los templos y que estaban al servicio de los mismos.

El tratadista Manuel Yáñez Ruiz, divide a los tributos según su destino en: el pagado a sus señores; (Teuchtl o tlatoques, Tenles, Calullec y los Papiltzín); el religioso (el de primicias de los frutos, mantenimiento, bebidas, vestidos, labranza de la tierra dedicada a los templos); y el de caso de guerra (obligación de seguir a los vencedores en la campaña, señalándose el número de individuos que deberían aportar.(2)

Por lo comentado hasta ahora, podemos dilucidar, que los tributos resultaban en inmensas cantidades de productos y artefactos que cada ochenta días eran enviados a México (Tenochtitlán) y éstos constituían la Hacienda Pública y cubrían el mantenimiento del gobierno, para las guerras (que eran ordinarias), para la paga de jueces, dignatarios, jefes guerreros y el rey tenía su parte señalada con que realizaba los gastos anexos a su cargo.

Diremos que, administrativamente, existía una autoridad vigilante de que la dirección y distribución de esta abundantísima hacienda pública, tuviera buen empleo y era el llamado Cihuacoatl, lo que dá a comprender que el rey no podía manejar a su arbitrio el poderoso caudal tributario, por lo tanto, denotan un progreso administrativo para aquéllos tiempos y circunstancias, por lo que

(2) LOPEZ ROSADO, DIEGO, Historia y Pensamiento Económico de México, Editorial Textos Universitarios U. N. A. M., Primera Edición, México 1972. p.p. 18, 19.

la política de las finanzas públicas es digna de admirarse.

"El fatalismo era la base de la filosofía y de las creencias de los mexicas; Moctezuma tuvo gran pavor de los designios del lado desconocido y nada hay tan cruel como el miedo". (3)

La llegada de los españoles a tierras aztecas, se vió favorecida por lo antes señalado, aunándose a ello, la avaricia y la inclinación a la grandeza de éstos, y hacerles creer, a los pueblos bajo el yugo azteca, que podía liberarlos del pago de tributos, lo que le valió allegarse de aliados (Cortés).

Fundaban su derecho a la conquista, en la Bula del Papa Alejandro VI, que desde el 4 de mayo de 1493 otorgábales (a los Reyes de España), el dominio absoluto de tierras e islas del Nuevo Mundo.

Levantamientos guerreros contra los conquistadores y aliados naturales de éstos, produjeron muerte y desolación en todo el Imperio Mexica que finalmente el 13 de agosto de 1521 se hundía para siempre.

Como hemos mencionado, los reyes españoles adquirieron el

(3) Chavero D. Alfredo Op. Cit. 823

derecho de conquista consagrado, por lo que el descubrimiento representaba, riquezas, no tanto por las riquezas mismas de esa tierra, sino, porque entre otras cosas, sus naturales eran vendidos como esclavos una vez que fuesen capturados y llevados al viejo continente. Sin embargo, Isabel La Católica los proclama vasallos y no esclavos, traducándose en la legislación de las Indias (Consejo de Indias), que comprendía el modo en que debía ser gobernada y administrada la Nueva España.

Desde el punto de vista jurídico y administrativo, nos encontramos con la creación de la Casa de Contratación de Sevilla, que era una especie de Tribunal que tenía por objeto asegurar el monopolio al comercio español en América, sin embargo la deficiencia en el manejo de la política económica llegó a considerar al producto de la venta de cargos y oficios de carácter público o eclesiástico, como renta a la Corona.

La Organización Hacendaria, es decir, la función recaudatoria de los ingresos, estuvo regulada por la Junta Superior de la Real Hacienda, sin embargo, como veremos más adelante aún la hacienda colonial se encontraba en absoluta desorganización de sus inicios, y no es hasta el gobierno de Antonio de Mendoza donde se observa ya una mejor organización de la administración hacendaria, puesto que se reglamentaron las facultades de los corregidores y alcaldes en la recaudación de los tributos; el cobro de las penas de cámara; creó el arancel para avalúos de fincas, entre otras

actividades, de tal manera que podemos darnos idea del estado de la colonia en el año de 1550 en materia impositiva.

Atendiendo al origen cronológico y a su importancia, en el ámbito impositivo de los primeros impuestos que entraron a la Hacienda Real, tenemos:

a) El quinto real, éste gravaba los metales preciosos, perlas, esclavos y demás que adquiriesen los conquistadores, de acuerdo a una Cédula Real de 1504, que establecía que todo lo que se encontrara en oro, plata o cualquier otro metal, se le diera al rey la quinta parte (20%) es decir, que quienes se dedicaban a la minería, poseían, o comerciaban con estos metales, eran sujetos de dicho impuesto; el cobro del impuesto en comento, constituyó el derecho primordial del rey que tenía sobre las provincias, componiendo en gran parte, el grueso de sus rentas; algunos trata distas mencionan que se propuso que el quinto real se redujese a un diezmo, sin embargo, se dijo: "que no convenía hacer novedad en ese derecho que era el primero y más propio de la regalía real, y que tan justa y legítimamente percibía la real hacienda." (4)

La explotación de los metales fue monopolizado en favor de la real hacienda, ocasionando grandes altibajos en las finanzas,

(4) RIVA PALACIO VICENTE, México a través de los siglos, Editorial Cumbre, S.A., Décimo Primera Edición, Tomo II, México 1974. p. 683.

hasta casi llegado el momento en que la minería sufrió una gran decadencia hasta mediados del siglo XVII, la plata indirectamente proporcionó en lista de su manejo y comercio a la Corona dos rentas: La amonedación y el llamado derecho de vajilla fijándose la primera en tres reales, uno de ellos destinado a las arcas, denominándose "real de señoraje" convirtiéndose a través de los siglos en lo que se nombra derechos de acuñación; el segundo se cubría cuando se labraban vajillas o alhajas con la plata y el oro.

b) La media anata secular o media anualidad; tuvo su origen en una cédula de Felipe IV en 1625, donde disponía se pagara una mesada de todos los oficios seculares y temporales, es decir, des de virreyes hasta oficiales en artes (sombrereros, zapateros, etc) aumentándose hasta convertirse en media anualidad o media anata debiendo pagar antes de desempeñar el oficio o tomar posesión del cargo, como ejemplo los derechos pagados por examen para abogado, médico, maestro, etc.

c) Las mesadas y medias anatas eclesiásticas, imponiéndose éstas en 1638, concediéndosele una vigencia de aplicación de 15 años con el carácter de mesada, pero es hasta el siglo XVIII en que el Papa Benedicto XIV, la convierte en media anata eclesiástica con el carácter de perpetua, y consistían en donaciones cuantiosas del erario pontificio con las que se asistía a los prelados de la Iglesia.

d) Los diezmos y primicias, los primeros eran sumamente gravosos, se encontraban sujetos al pago de dichas contribuciones, los labradores, quienes cultivaban ya fuese trigo, cebada, centeno, garbanzos, arroz, o cacao, entre otros; ganaderos dedicados a la crianza de ganado vacuno, mular, caballar, y asnal; por lo que hace a las segundas se exigió, algunas veces, el fruto del primer parto en los ganados, el producto de la leche en la primera noche de ordeña.

e) El derecho de almojarifazgo o derecho aduanal, con una tasa del 7.5% a la entrada y 25% a la salida, era cubierto por los comerciantes en los puertos a que acudían y se entiende como una contribución otorgada a los reyes españoles, en virtud del compromiso y obligación que éstos tenían de asegurar el comercio marítimo.

f) Las alcabalas, impuestos sobre toda venta y trueque fijándose en una tasa del 6%, estando exentos de este pago, los indios y la iglesia, pero sólo en lo que no vendieran ni cambiaran por la vía mercantil.

Todos estos impuestos eran recaudados por los oficiales reales, tesoreros y contadores de las ventas y bienes correspondientes a la Real Hacienda; oficiales especiales se encargaban de las alcabalas; los reales de los quintos o derechos de la plata; los impuestos de menor jerarquía se encontraban a cargo de los oficiales reales de las cajas de las provincias bajo la inspección de

los intendentes que eran los jefes superiores y entendían en lo gubernativo, lo económico, en lo judicial y obviamente en lo hacendario.

Todos estos funcionarios debían presentar sus cuentas al Tribunal establecido, quien se encargaba de glosarlas y aprobarlas o someter a juicio de los responsables en caso de malversación de fondos.

Se debe mencionar también que los tributos reales que se formaban de lo que contribuían los indios, mulatos y negros en los inicios del dominio español, ascendía a cuatro reales anuales, duplicándose a fines del siglo XVII de un peso y medio a tres pesos, supeditado dicho cobro a los lugares; los indios incapaces de cubrir eran encarcelados, sus pocos tributos eran embargados y vendidos; durante todo el período virreinal, sufrieron notables modificaciones las tasaciones, teniendo como consecuencia el empobrecimiento de la clase indígena y de las castas explotadas.

En tal virtud, podemos decir, que el sistema impositivo colonial resulta defectuoso, ya que en la administración y distribución del pago de los impuestos, en el manejo de los fondos del erario se observa una clara falta de unidad y desequilibrio en los gastos públicos. El monarca debía intervenir en todo, agravándose más por la falta de un presupuesto de egresos ordenado, y prueba de ello lo establece Colmeiro al señalar que "más producía la Martinica y la Barbada a Francia e Inglaterra a mediados del

siglo XVIII que todas las islas, provincias, reynos e imperios de la América a los españoles". (5)

Tal era el sistema hacendario del gobierno español en México durante los siglos XVI y XVII. sin embargo, a fines del siglo XVIII el Virrey Revillagigedo influyó más tarde poderosamente, sobre la organización de la hacienda pública ya de México como Nación Independiente.

Los acontecimientos europeos, las invasiones francesas a España, y las agitaciones políticas de la metrópoli, fueron algunas causas que propiciaron que la sociedad mexicana se conmoviera y luchara, como lo hizo en su oportunidad, contra hombres ambiciosos y crueles como Iturbide o Iturrigaray, este último derribado en una revolución hecha por los mismos españoles.

Este época marca los primeros pasos de la evolución que transformó en Nación Independiente a la colonia de la Nueva España y el año de 1807, debe ser considerado como el primero de una nueva era en la historia de México. Desde entonces, la colonia entró en plena revolución que fue poco a poco acentuándose hasta presentar el 15 de septiembre de 1810, el aspecto decidido y resultó una guerra de independencia, tal como nos lo comenta Vicente Riva Palacio en su obra México a través de los siglos.

5) López Rosado, Diego. Op. Cit. p. 46

2. Organización Fiscal del México Independiente

En este período fue crítica la situación de la hacienda pública, aunándose la falta de conocimiento en política económica. Poco se sabía sobre operaciones de crédito, y menos en circunstancias tan graves por la ruina de los capitales en el interior y la falta de relaciones en el exterior; deudas contraídas para sobrevivir a los gastos de la guerra tanto de parte del gobierno colonial, como de los independientes; todas las actividades económicas sufrieron de abandono y algunas llegaron hasta la paralización del comercio y de la industria, pues se redujeron en forma notable las principales fuentes de ingresos, viendo en su oportunidad algunos ejemplos. Después del Plan de Iguala y de los Tratados de Cordova, que dieron origen al derecho público mexicano señalándose como las primeras manifestaciones legales y el primer signo de las necesidades apremiantes del Estado y que debían cubrir los ciudadanos a una nación convaleciente de los desastres causados durante once años de guerra llevando el incendio y muerte, al aniquilamiento de las arcas nacionales y al quedar al frente del gobierno Agustín de Iturbide, (y con la finalidad de popularizarse), decretó la abolición de algunos tributos, tales como la reducción al 6% del derecho de alcabala (antes 16%), así mismo disminuyó el impuesto del tabaco entre otros, según nos comenta Vicente Riva Palacio en su obra México a través de los siglos.

La falta de táctica y conocimiento de un arancel marítimo (los buques franceses y norteamericanos llegaban al puerto que mejor conviniera a sus intereses) eficiente, provocó que, en materia de comercio exterior y no contando con reglas para el recibimiento de mercancías y señalar los derechos que habrían de cubrir por su descarga o internación, se propiciase el contrabando y abuso de quienes estaban al frente de las aduanas, sin embargo, se trató de buscar soluciones rápidas y adecuadas rayando en arbitrarias, como por ejemplo la creación de un arancel del 25% sobre tarifa, otras en lo absurdo como con cuotas moderadas a los metales como el oro y la plata acuñados en pasta, en cuanto al derecho de exportación se declararon libres la mayor parte de los productos industriales y agrícolas, las máquinas e instrumentos para la minería, el azogue, los libros no empastados, música impresa, animales vivos, etc.

Para el comercio interior, se conservó el sistema tributario del virreinato, sólo diferente en el cambio de cuotas, las cuales consistían en 25% sobre artículos importados y como tributo interno el 8% pagadero en el lugar de su destino a excepción de los aguardientes y vinos extranjeros y mexicanos que respectivamente pagaban un 20% y 12%. Sin embargo, para el año de 1822, Iturbide se desacredita imponiendo ineficaces disposiciones hacendarias que irritaban los ánimos de quienes estaban obligadas a cubrirlas, un impuesto de 10% sobre producto de arrendamiento cuadruplicado, es decir, 10% sobre ren-

tas. La emisión de \$ 4'000,000.00 en papel moneda, obligatorio en todo pago del gobierno o particulares por una tercera parte de la cantidad cobrada, a todo ésto debemos agregar ya, la antigua falta de moralidad de los empleados con que lamentablemente se enfrentaban los gobiernos, hecho que contribuía a reducir aún más la recaudación, lo que finalmente tuvo como consecuencia que en 1813 Iturbide fuese derrocado de la presidencia, no sólo por las aberraciones en la administración hacendaria sino por sus anhelos de convertir a México en un Imperio al servicio de sus propósitos, endeudándolo hasta donde le fue posible. No muy distinto fue el gobierno de Don Guadalupe Victoria (1824-1829), durante el cual tanto el derroche y el mal empleo de los fondos de los empréstitos contratados y desapercibidos, la informalidad de Estados Unidos para cubrir los gastos de sus contingentes adeudando grandes sumas, la disminución en más de la mitad de la renta de las aduanas minadas por el contrabando y especulación de agiotistas, deuda enorme de sueldos a empleados civiles y militares, tradujeron en quiebra; sin embargo, se trató de hacer un cambio a nivel "burocrático en base a un decreto del 11 de marzo de 1829 que decía que "entretanto se adoptaban por el Congreso las medidas generales que exigía el estado del erario público tomase la Regencia las que estuviesen al alcance de sus facultades para salir de las urgencias del momento, y que si éstas no fuesen suficientes a lle

nar su objeto, propusiese las demás que se le ofreciesen." (6)

Con fundamento en el decreto del 4 de diciembre de 1824, se reorganizaron tanto la Tesorería General, La Casa de Moneda, como las cajas de provincias y foráneas, que enviaban mensualmente un análisis comprendiendo las entradas, salidas y existencias, desaparecieron la Tesorería y Contaduría del Ejército siendo asumidas sus funciones por la Tesorería General de la Federación encargada de recaudar el producto de todas las rentas de la Federación, excluyendo los gastos propios de la administración de rentas y los relacionados con el crédito público de la Nación; estableciendo una contribución directa en forma de cuota anual sobre el importe de los sueldos, utilidades o cualquier otro ingreso. Contrayéndose, aún más, los ingresos ordinarios al decretarse libre de derechos hasta por diez años al algodón, lana y nuevas plantaciones cafetaleras, cacao, viñas y olivos, seda, lino, cáñamo, etc. "Al aprobarse la Constitución de 1824, se adoptó el sistema federal de gobierno y por primera vez, se separaron las rentas públicas que correspondían al sector federal, de las que pertenecían a los estados, de tal manera que se dejaron para la hacienda pública federal: los derechos de importación y exportación, el tabaco, la pólvora, las salinas, el correo, la lotería, los bienes naciona-

(6) OLAVARRIA Y FERRARI ENRIQUE, DE DIOS ARIAS, JUAN, México a través de los siglos, Editorial Cumbre, S.A., Décimo Primera Edición, Tomo IV, México 1974. p. 68.

les y las rentas de los territorios..." (7)

Otros cambios a la hacienda pública por la Constitución de 1824, es en la que se estableció una Oficina de Rezagos encargada de liquidar, definitivamente, todas las cuentas que por causa de la estructuración del sistema administrativo de la hacienda pública, hubiesen quedado pendientes, de igual forma se reestructuraron nuevamente todas las oficinas de hacienda, dentro de las que se incluía a la Tesorería General. Mediante la Ley de 1824, se estableció que la Cuenta General, contara con dos ramas: la primera de Valores, encargada de las cuentas particulares de cada uno de los ramos que comprendían la hacienda pública especificándose valores totales de las rentas, así como los que se hubieran destinado a sueldos y gastos relativos a la administración y el valor líquido destinado a la hacienda pública federal. La segunda de Distribución, encargada de distribuir el valor líquido del ingreso entre cada ministerio o de acuerdo a lo señalado en el presupuesto que establecía el Departamento de Cuenta y Razón.

El Gobierno del General Vicente Guerrero, heredó, una grave situación hacendaria de constantes cambios, provocando inestabilidad en la administración del sistema tributario aunándose a esto

(7) López Rosado, Diego. Op. Cit. p. 92

los sucesos de la Acordada y la Ley de Expulsión de los españoles alarmando a los comerciantes importadores, así como en la falta de garantías ocasionando la suspensión de pagos de intereses de la deuda, fundada en la quiebra de las casas encargadas de los empréstitos y concluyendo en anular el crédito y reducir al máximo los productos de las aduanas. Para atraer recursos al erario, el 4 de septiembre de 1829, se publica un decreto creando un fondo que sería administrado por una oficina especial dependiente del ministerio de hacienda, formado por las siguientes contribuciones:

a) Fincas rústicas y urbanas, tratándose de su arrendamiento, un 10% sobre las que se pasaran de \$ 1,000.00 ó 5% sobre su valor las que pasaran de \$ 100.00.

b) Carruajes de cuatro y dos ruedas \$ 48.00 y \$ 24.00, respectivamente.

c) Artículos de consumo de procedencia extranjera 5%, además de los derechos que ya pagaban a la Federación o a los Estados.

d) Licores importados 10%

e) El derecho de patente que cubrían las tiendas y almacenes en el Distrito, se hizo extensivo a los Estados (mesones, posadas, fondas, teatros, plazas de gallos, etc.)

f) Anualmente debían cubrir \$ 24.00 los profesionistas se haría un descuento proporcional en su sueldo no sólo a civiles sino también a los militares, obligando a manifestar con verdad el importe de sus sueldos.

Por su parte el Gobierno aportaría el 50% de los productos que se obtuvieran de las rentas de la hacienda pública y que sería integrado a dicho fondo, sin embargo nada se había innovado en jurisdicción contenciosa en el ramo de hacienda y el fraude continuaba siendo inevitable.

Durante el gobierno de Don Anastacio Bustamante, la ocupación de las aduanas marítimas de Veracruz y Tampico, privó a la Tesorería de los ingresos ordinarios, y fue preciso acudir a los medios extraordinarios de empréstitos repercutiendo en menoscabo de la hacienda pública. Esta ocupación impide la remisión a Europa de caudales destinados al pago de dividendos de la deuda ex tranjera, disminuyendo en forma grave el crédito que se había lo grado establecer, quedando reducido el sistema hacendario al ajuste de negociaciones en cuya final realización debían resultar empeñadas las rentas empobreciendo al tesoro, disminuido el crédito y destinado aún los pagos de mayor preferencia, fue necesario que Bustamante solicitara autorización para negociar que - la mayor parte posible de los productos de las aduanas marítimas quedaran libres y a disposición del gobierno (trató con los acreedores) y un préstamo de \$ 2'000,000.00 que resultó inútil en virtud de que quienes prestaban el dinero, querían como nue-

vas garantías las hipotecas de las nuevas rentas que sería necesario crear en vista de que las anteriores ya estaban hipotecadas. Siguiendo esta política equívoca, vigente hasta ser presidente interino José Justo Corro, surge un proyecto de Ley de Patentes, -- presentado por Rafael Mangio para procurar ingresos a la hacienda, resultaba un género de contribución nuevo en México y el Comercio se opuso, sin embargo la Cámara la aprobó provocando un conflicto hacendario, siendo tal, que en Sesión del 15 de junio de 1835, se propuso se recurriera a un préstamo forzoso por resultar dicha -- contribución insuficiente, ya que no se encontraba complementada por otras disposiciones de carácter administrativo, ni de otra -- clase de ingresos sino que en contra posición por mencionar un -- ejemplo, que no resulta nada nuevo hasta el momento, los clérigos estaban exentos de toda contribución.

En 1838 las cámaras, discutieron la iniciativa del Ministerio de Hacienda que solicitaba autorización para procurar un préstamo con qué acudir a los gastos de guerra y demás urgencias, se facultó al Banco Nacional de Amortización para que contratara sobre sus fondos, un préstamo de \$ 6'000,000.00; así mismo otras medidas tales como la prohibición absoluta de exportar oro y plata en pasta, y la Secretaría de Hacienda facultaba para reglamentar el nuevo estanco del tabaco. El 2 de diciembre de 1839 se decreta aumento de un 15% a los derechos de consumo a todos los géneros, frutos y efectos extranjeros.

En 1850 y examinando el sistema tributario, existía un arancel sobre la sedería y mercancía; los lienzos de algodón con un 200% por lo que el contrabando se encuentra en auge, 5% sobre arrendamiento de fincas urbanas y rústicas, un derecho de puertas en el D.F. El precario estado de las aduanas tuvo como consecuencia el establecimiento de cuerpos de contrarresguardo que pusieron fin al contrabando; se establece una Junta de Crédito Público, con las facultades para dirigir las aduanas marítimas de altura y cabotaje y las fronterizas; crear o suprimir a las mismas, vigilar por la fiel y exacta recaudación de los derechos aduanales; y arreglar la contabilidad de las aduanas, entre otras.

En 1853 durante la administración de Santa Anna, se reestablecieron las alcabalas sin perjuicio de la continuación o vigencia de todas las existentes tanto a la propiedad como al trabajo, podemos mencionar la contribución de 2 reales a cada canal, \$ 1.00 a cada pulquería de una sola puerta, y \$ 3.00 a cada una de las demás en que se expendiera dicho líquido sin excluir hoteles, cafés y fondas, independientemente de cubrir las destinadas al erario nacional; medio real diario por cada puesto fijo o ambulante; \$ 5.00 por cada coche de 4 o más asientos y \$ 2.50 por los de 2 asientos eximiendo a los carruajes pertenecientes al clero; tratándose de los que transitaban por el distrito más no siendo de él, debían pagar de \$ 3.00 a \$ 15.00, exceptuando a los de los servidores públicos; \$ 1.00 mensual a quienes tuvieran perros.

Se establece una contribución por las puertas y ventanas exteriores tanto de edificios urbanos como rústicos de la República, 4 reales a los zaguanes, cocheras, puertas de tiendas; 3 reales por balcones y ventanas. Tratándose de los barrios o zonas marginadas era de 1 real siendo mensual y extensiva a los que se encontraban en los departamentos, ciudades, villas, pueblos y haciendas (excepto fincas nacionales, iglesias, palacios episcopales, conventos, hospitales, colegios del gobierno y del clero).

Lamentablemente los impuestos resultaron gravosos e inútiles ya que el gobierno erogaba más de lo que percibía, cayendo nuevamente en la solicitud de préstamos al extranjero, ya que los despilfarros de Santa Anna y el azote de la guerra civil fueron la causa de que consumieran más allá de lo que produjeran las rentas públicas, resultando un aumento considerable tanto de la deuda interna como la externa.

En 1856 siendo Miguel Lerdo de Tejada ministro de Hacienda, de ideas liberales y observando la necesidad de atraer recursos al empobrecido erario, dictó entre otras medidas, la Ley Lerdo o Ley de Desmortización de Bienes de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas en la que se disponía la venta forzosa de todos los bienes raíces de la Iglesia Católica y la abolición de las manos muertas, dicha Ley reformó parte esencial más tarde, de las reformas de Juárez, ya que se consideró como solución a los errores

económicos, siendo una medida indispensable que allanaba el principal obstáculo de desorganización del sistema tributario movilizándolo la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema impositivo. A pesar de que los gobiernos durante esta etapa no disponían de los recursos indispensables para realizar mejoras materiales en la ciudad, ésta se vió profundamente modificada a raíz de las Leyes de Reforma por las cuales la mayor parte de los inmuebles religiosos se destinaron a servir como oficinas gubernamentales, escuelas, hospitales, etc. En la Administración Juarista, se siguió la política de subsidios, sin embargo, en virtud de los constantes brotes de guerrillas e intervenciones extranjeras y para sufragar a los gastos del ejército, se decretó el 15 de mayo de 1858, una contribución del 1% sobre los bienes muebles e inmuebles no exceptuando a los extranjeros, lo que acarreó protestas de los embajadores de Inglaterra y Francia; dicho impuesto también es establecido por Miramón quién decretó por una sola vez la contribución de 1% sobre todo capital de mil pesos hacia arriba, mueble o inmueble ya fuera que estuviera empleado o que fuera a ser empleado por alguna industria, comprendiéndose bajo esta denominación, las profesiones, oficios y ejercicios lucrativos, cuyas ganancias en cada mes serían consideradas como el 5% del capital anual afecto a dicha contribución, en ellas se habían corregido los defectos de que adolecía la emitida en 1858.

Al quedar instalado el segundo imperio en México, Maximiliano

logró aumentar la deuda externa, solicitando préstamos que destinaron para el pago de intereses de la deuda inglesa; para el pago al gobierno francés por concepto de indemnizaciones, gastos de guerra, etc. Otra ocupación consistía en frenar el contrabando que entraba por las aduanas de Veracruz introduciendo valiosos cargamentos, que a pesar de decretarse su control resultaba inútil; señalaba multas a los pueblos como medidas de represión para reducirlos al orden, debiendo recaudarlas las comandancias militares quienes imponían dichas multas sin tasa, logrando formar centenares de miles de pesos; fueron declaradas nulas las hipotecas de terrenos baldíos hechos por el gobierno republicano, con objeto de negociar préstamos o proporcionarse otros recursos; la sexta parte del producto, líquido de las fincas urbanas, y la séptima de las rústicas, menos un 15% en las casas de vecindad, 10% en las otras; las fincas rústicas pagarían además de dicha contribución y de la impuesta sobre productos, 6 centavos por cada cincuenta mil varas cuadradas de la totalidad de la superficie. Todas estas medidas no resultaron, por lo que el 30 de marzo de 1867 Maximiliano decretó que los propietarios de fincas urbanas, en su carácter de impuesto adicional y por una sola vez, cubrirían el importe de un mes de las rentas que percibían de sus inquilinos; a éstos en los mismos términos la mitad de la renta que pagaran mensualmente, y a los propietarios que habitaran sus propias casas en todo o en parte mes y medio de renta; el pago de

1/3 del 6% a las fincas rústicas; los inquilinos contribuirían con la mitad del importe de las rentas mensuales en forma anual; los propietarios pagarían mes y medio de renta ya fuese en todo o en parte; los propietarios que reconocían capitales descontarían a los dueños de éstos un mes de réditos. Así mismo señalaba los plazos a pagar siendo éstos: los contribuyentes enterarían sus cuotas en cuatro plazos, del 1o. al 15 de abril y del 15 al 30 - del mismo; del 1o. al 15 de mayo y del 15 al 30 del propio mes, de manera que en 60 días quedase terminado el cobro, determinando las sanciones para aquellos contribuyentes que no cubrían en tiempo sus impuestos, sanciones que iban desde pagar el doble del impuesto hasta el embargo con sus respectivos recargos; ahora bien se le hacía una reducción del 25% de la cuota a pagar al contribuyente cumplido. Se encontraban exentos de este impuesto adicional: los inquilinos que pagaban menos de \$ 10.00 de renta mensual; los capitales que se reconocían a la nación, los destinados a dotes de religiosas, los establecimientos de beneficencia e instrucción pública.

El 8 de abril del mismo año, decretaba el impuesto del 25% sobre los valores de entrada a diversiones públicas, restablecía la contribución directa sobre profesiones, ejercicios y ocupaciones lucrativas determinando como base para el pago de la contribución, el 10% de la renta de la casa en la que habitasen; un impuesto sobre los giros mercantiles y a los establecimientos industriales.

Dicha situación tributaria aunada a la guerra de sublevación en contra de dicho imperio, el descontento como consecuencia de las arbitrariedades del archiduque determinaron su aprehensión y fusilamiento el 19 de junio de 1867.

Muerto Benito Juárez es Sebastián Lerdo de Tejada quien ocupa la primera magistratura del país siendo Francisco Mejía -- quien le correspondió poner en vigor la Ley del Timbre en sustitución del papel sellado, el 10. de enero de 1875, sin embargo, una nueva dictadura estaba a punto de surgir, resultando Porfirio Díaz el nuevo jefe nacional.

El régimen Porfirista entra en un momento de calma y en que ya el problema del fisco no se encontraba tan agudo como en épocas anteriores, al menos en sus consecuencias más perniciosas, las cuales permitieron la paz durante una larga etapa con lo cual las actividades de la producción se vigorizaron hasta dar una apariencia de prosperidad para el país basándose en algunas medidas a la política fiscal reportando resultados positivos como fueron: libertad para importar toda clase de artículos extranjeros; derogación de los derechos sobre la exportación, restricción a la tendencia de imponer cada vez más altos derechos de importación, esfuerzos para simplificar las tarifas fundiendo los conceptos de varios impuestos en uno solo, aumento en el número de artículos importados de manera libre, útiles al desarrollo económico del país, establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencia y contribución directa sobre la propiedad raíz, abolición de

alcabalas, cambio radical en los impuestos sobre la minería, prohibición a los Estados de gravar las importaciones o exportaciones, etc. Aunque bien estructurado, dicho programa, tropezó con múltiples obstáculos y sólo se aplicó en algunos casos aunque se lograron esenciales éxitos en el ámbito hacendario del porfirismo, permitiendo la inversión extranjera, auge en el desarrollo ferroviario cabe señalar que con el desarrollo de las vías de comunicación trajeron el crecimiento del mercado externo aumentando la producción de la agricultura en un 4% dentro de ella se encontraban los productos de importación tales como el henequén, hule, garbanzo, café, ixtle, maderas preciosas que llegaban al 52% los destinados al uso industrial como algún tabaco, cacao, azúcar que alcanzaban el 5.8% en tanto que los alimentos y bebidas para consumo interno se rezagaban en un 3.6%.

Un avance en el ramo de las finanzas públicas lo constituyó la ley de 30 de mayo 1881 sobre la que se fijaba la abolición de las alcabalas, presentación de los proyectos de presupuestos, en la cual se observan ya indicios del sistema actual en materia de presupuesto; Manuel Dublán procedió a suspender en 1884 y 1885 las consignaciones de rentas públicas constituidas a favor de determinados acreedores con lo que se pudo disponer de recursos necesarios; consideró la reducción de sueldos y emolumentos a funcionarios y empleados públicos medida que presentada al presidente - Díaz dispuso que a él se le redujera en un 50%. En 1886, el secretario Dublán fue resolviendo problemas y la cuestión mejoró en

varios renglones con solo recursos naturales del erario." (8)

A partir de 1894 empezaron a aplicarse diversos cambios en la Ley de Ingresos con la finalidad de crear nuevas contribuciones que permitieran alcanzar el equilibrio presupuestal en virtud de que los gastos públicos mantenían una tendencia alcista y a pesar de ellos se estudiaba la forma de suprimir del sistema tributario las alcabalas significaban una importante fuente de ingresos, por lo que era preciso crear otros impuestos que las sustituyeran.

Oportunamente al probarse la Ley de Ingresos de 1898-1899 se integraron todas las modificaciones que durante cuatro años pretendíase presentar los presupuestos en forma más ordenada y sistemática, como ocurre en materia de comercio exterior agrupando en un orden lógico los impuestos como: a) derechos de importación; b) derechos de exportación sobre las diversas maderas nacionales y el tránsito de los extranjeros; c) derechos de exportación sobre productos naturales, como raíz de zacatón, chicle y orchilla; d) derechos de exportación sobre productos agrícolas; e) derechos de tránsito de los diversos productos, conforme a la ordenanza de aduanas vigentes. Cabe señalar que en virtud de un

(8) México A Través de los Informes Presidenciales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres de Imprenta Madero, S.A., Primera Edición, Tomo 4, México 1976. p. XXXI

orden más lógico, se determinaron las contribuciones correspondientes al Distrito Federal, siendo entre otras, derechos de patente, derechos e impuestos de carácter municipal y derechos por inscripciones, cancelaciones, anotaciones y certificados en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; finalmente el grupo de ingresos denominado de Servicios Públicos, Aprovechamientos, tales como los del correo, teléfonos, los líquidos de las escuelas, oficinas y establecimientos industriales sostenidos por el Gobierno Federal; productos procedentes de capitales, valores, acciones, derechos y las demás que, conforme a las leyes correspondan al Erario Federal.

A partir de 1895 desapareció el déficit del presupuesto federal, pero los primeros brotes de la Revolución iniciada por Madero, cobró auge en todo el país provocando inquietud, reflejando una disminución de los ingresos, pero el gobierno restringió algunos gastos, sin embargo la captación de los derechos y productos fue reducida, aún así no se deterioró durante la administración de Madero, la modificación de los gravámenes se hizo a mediados de 1912 y recayó sobre artículos que no eran de primera necesidad; además se aumentó el impuesto a las loterías, así como un 5% adicional sobre los derechos de importación.

Tanto el comercio interno como la producción agrícola industrial y minera descendieron, provocando escasez de mano de obra y de capitales.

3. El Sistema Impositivo de la Revolución.

La inestabilidad económica, desde Victoriano Huerta hasta el gobierno del General Calles, fue signo predominante de dicho período; durante este lapso de nuestra vida histórica las erogaciones sufridas ocasionadas en la lucha armada, empeoraron aunadas a las presiones financieras y diplomáticas de los Estados Unidos, sin embargo en materia de Comercio Exterior arrojó saldos, hasta cierto punto, favorables en tanto que por el contrario el interno sufrió graves daños por la destrucción de transportes y vías de comunicación dejando aisladas grandes zonas del país; absorbió las actividades de hombres dedicados a la producción agrícola, industrial, minera, etc., aún así, la Secretaría de Hacienda en el año fiscal 1912-1913 tuvo ingresos por \$ 8'000,000.00 - que en gran parte correspondía al gobierno de Madero.

En 1913, el gobierno Huertista aumentó la contribución de los estados a la Federación y la predial en los territorios; elevó los impuestos sobre la venta de alcoholes y tabacos, gravó la exportación de caucho y guayule, sin embargo cabe hacer notar que durante los primeros años del movimiento armado, los ingresos en general, no fueron suficientes porque se vieron en la necesidad de recurrir a los llamados ingresos extraordinarios y préstamos forzosos.

El deterioro de la economía provocó la desconfianza de la ciudadanía y el oro desapareció de la circulación, ocasionando

que Huerta decretara que pagara el 10% sobre la exportación de oro y a la plata; quiso establecer un impuesto de guerra del 15% sobre los depósitos bancarios, lo que acarreó el retiro de fondos de los clientes.

Los conflictos armados detuvieron la marcha hacendaria, ya que el Plan de Agua Prieta, transformó el orden público, estando al frente de la Secretaría de Hacienda Adolfo de la Huerta, en la administración del General Obregón, se estableció en 1921 un impuesto federal extraordinario y pagadero por una sola vez, sobre los ingresos o ganancias particulares y que fue conocido como Ley del Centenario, aquella disposición estableció el principio del Impuesto Sobre la Renta.

Las finalidades y alcance de las medidas adoptadas a la situación fiscal como parte medular de la estructura económica del país de 1911 a 1924 señalaban déficit que después de cada ejercicio fiscal eran cosa corriente, situación que no pudo superarse sino a partir de 1925; en la primera década del movimiento revolucionario no se advierte cambio alguno que dé por terminada la estructura tributaria porfiriana, sin embargo los hacendistas como Nieto y Pani, forjaron las bases ideológicas sobre las cuales habría de realizarse ese cambio. Durante la apertura del período ordinario del primer año de Sesiones del 30o. Congreso de la Unión y siendo secretario el anteriormente señalado, establecía la expedición de un decreto que eximiera del pago de derechos por cuatro meses, a

los materialistas de construcción que hubiesen sido importados para reparación de edificios, situación que resultaba oportuna en virtud de los graves daños que ocasionaron las crecientes del Río Bravo; asimismo se reformó el decreto por el que, el entonces presidente Madero, había establecido un impuesto especial sobre el petróleo crudo y sus derivados de 20 centavos por tonelada, en virtud de que era la industria más próspera, y la que menos perjuicios había sufrido por causas de la Revolución.

Sin embargo el poco conocimiento y la falta de moralidad y exceso de avaricia, dió por terminado el período de Alvaro Obregón con la insurrección, que una vez dominada por el gobierno, se obtiene como resultado la elección en julio de 1924, del General Plutarco Elías Calles quien tomó posesión como primer mandatario de la Nación.

Las reformas hacendarias del régimen callista, se dirigieron al logro de cuatro objetivos: la obtención de mayores ingresos para el Estado; la reorganización del Sistema Fiscal; el establecimiento de un sistema bancario capaz de asegurar y estimular las actividades económicas y la reestructuración del crédito interior y exterior; por lo que se crearon una cadena de medidas encaminadas a formar un nuevo sistema impositivo, dando como resultado para el Estado una base económica firme y autónoma y un control definitivo sobre la riqueza nacional.

Siendo Alberto J. Pani secretario de Hacienda, explicaba que el sistema tributario había heredado los principios impositivos que algunos de los cuales provenían de la época colonial; como el viejo sistema de cuotas, bases de imposición, reglamentaciones y las formas y épocas de pago que se multiplicaban hasta la anarquía; la exención de impuestos no podría significar sino una forma de privilegio para ciertos grupos del Estado. Toda la sabiduría del viejo modo de imposición, se resumía en el mantenimiento de los privilegios, mediante el tipo de impuestos llamados indirectos.

El Estado debía contar con recursos seguros y suficientes para hacer frente a los gastos del servicio que estaba llamado a prestar.

"Como consecuencia de estos esfuerzos, al verificarse la Primera Convención Nacional Fiscal, en el Apartado de Ingresos, aparecen los impuestos causados por el tráfico marítimo, sin embargo no se toman en consideración por su característica especial que los cataloga como "derechos"(9)

La reorganización del sistema tributario resultaba (con la introducción de la Ley de Ingresos para 1924) el verdadero pilar

(9) López Rosado, Diego, Op. Cit. p. p. 199-200

de la entera política crediticia del gobierno revolucionario, de ella dependía que el Estado pudiera allegarse los recursos necesarios para sus servicios, ahora bien, se dió apoyo a la iniciativa privada, y que los gobernantes de la Revolución jamás pensaron que la reconstrucción de México pudiera hacerse sin el concurso de la iniciativa privada ni que el Estado se sustituyese a ella en esa tarea, "resulta cierto que con la administración Callista se inaugurara una política dirigida a invertir una gran parte de los dineros del Estado en la economía nacional." (10)

Importante por todos los conceptos, resulta este período que comprende desde el inicio de la Revolución con Madero, hasta la administración del General Plutarco Elías Calles, se trata evidentemente, de una etapa crítica pues no escapó ninguno de los aspectos de la economía y de la política a los producidos por el movimiento armado.

También debe señalarse que a pesar de haber padecido años cruentos en el interior y de enfrentar amagos del exterior, la preocupación de los distintos gobiernos revolucionarios de impulsar el desarrollo económico del país, se manifestó decididamente, al destinar una parte importante de los gastos del erario a la

(10) CORDOVA ARNALDO, La Ideología de la Revolución Mexicana, Ediciones Era, Décimo Octava Edición, México 1980. p. 364

iniciación de obras de infraestructura.

No resulta sencillo tratar de evaluar todos los avances logrados en ciertas medidas de carácter fiscal, sin embargo algunas que ya hemos observado, trajeron como consecuencia el proceso de recuperación del país que se inicia a partir de 1921.

C A P I T U L O II

Los Incrementos Económicos del Estado Mexicano a través de los Ingresos Federales

- 1.- Los principios Constitucionales de la Potestad del Estado en materia Fiscal, Federal.
- 2.- Los Ingresos Ordinarios
- 3.- Los Ingresos Extraordinarios

C A P I T U L O I I

LOS INCREMENTOS ECONOMICOS DEL ESTADO MEXICANO A TRAVES DE LOS INGRESOS FEDERALES.

1. Los Principios Constitucionales de la Potestad del Estado en materia fiscal.

Debemos señalar, para una mejor comprensión, la diferencia entre Potestad y Poder Tributario. Poder Tributario es el que tiene el Estado para imponer contribuciones, en otras palabras es el Poder Supremo de la Federación, éste lo ejerce a través de los tres poderes ajustándose a los límites que señala nuestra Carta Magna; por otra parte, la Potestad Tributaria es la facultad de aquél para establecer tributos mediante Ley, por lo tanto, la Potestad Tributaria le compete al Poder Legislativo de conformidad con el Artículo 73, fracciones VII y XIX, incisos d), e) y f).

Para poder analizar lo que denominamos ingresos y que percibe el Estado en virtud de las prerrogativas que le son conferidas por nuestra Carta Magna, es conveniente señalar los principios que la rigen a través del Derecho Constitucional Tributario que es una parte del Derecho Constitucional, y que recibe el nombre de "tributario" en función del objeto a que se refiere y que trataremos en el presente Capítulo.

Por lo que podemos decir que la política del Estado radica en la satisfacción de las necesidades del pueblo la cual lo lleva al establecimiento de una política fiscal que debe estar, como todos sus actos, sujeta a normas jurídicas, esa finalidad de bienestar del pueblo impuesta al Estado en el artículo a que se ha hecho mención, la meta de la política fiscal radica en el aumento

incesante de la productividad colectiva para acrecentar la riqueza nacional, mediante el mayor y mejor aprovechamiento de los recursos nacionales y los bienes y servicios que a la comunidad pueden aportar los ciudadanos. Sin embargo, para que el Estado pueda solventar y llevar a cabo dicha política que le permita cubrir las necesidades, debe basarse en nuestra Ley Fundamental la cual establece en su artículo 31, fracción IV, la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De lo anterior se desprende que por el simple hecho de formar parte del elemento personal del Estado Mexicano, tenemos la obligación de contribuir y así cooperar al sostenimiento y desarrollo de nuestras instituciones. Por lo que hace a los extranjeros, nuestra Carta Magna no precisa esta obligación, sin embargo el fundamento para ello, son los Tratados que nuestro país ha celebrado con todos los demás Estados con los que sostiene relaciones diplomáticas e incluso con algunos con los que no lo tiene, por lo que en este sentido casi todos los ordenamientos fiscales en vigor, los señalan pero de ninguna manera se podría alegar la anticonstitucionalidad de estas leyes, (I.S.R., I.V.A., L.F.D.).

El supuesto anterior, independientemente de ser la base constitucional del Sistema Tributario Mexicano establece asimismo, la característica fundamental de las contribuciones fiscales,

ésto es, la obligación de que las mismas se contemplen en leyes, las cuales deberán sujetarse en su procedimiento de creación de normas que, para tal efecto, contiene la propia Constitución.

De este precepto constitucional se desprende el principio de Legalidad, el cual establece que para que las contribuciones tengan validez y aplicación, deben estar consignadas en una Ley de carácter general, abstracta y debidamente sancionada de acuerdo a los artículos 71, 72 y 73 fracción VII de nuestra Carta fundamental.

Ahora bien, el Poder Legislativo tiene diversas facultades en materia hacendaria que pueden llegar a resumirse en tres actos: primero la expedición de la Ley de Ingresos; segundo la expedición del Presupuesto de Egresos y tercero la aprobación de la Cuenta Anual.

Teniendo como observancia lo señalado por el artículo 73, fracción VII el Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; esta facultad es llevada a cabo para que el Estado pueda obtener recursos y que el Ejecutivo recaude de acuerdo con la Ley de Ingresos y que se expi de anualmente por este órgano del Estado; lo anterior como ya ha quedado expuesto, es una función meramente legislativa, ya que la vida del Estado requiere que su administración realice gastos, las autoridades no pueden disponer libremente de las cantidades

que recauden sino que deben hacerlo de acuerdo con el Presupuesto de Egresos.

El principio de legalidad a que hemos hecho referencia encuentra un reforzamiento, nos dice De la Garza, en el párrafo segundo del Artículo 14 Constitucional que garantiza que nadie puede ser privado de sus propiedades si no es conforme con las leyes expedidas por el Congreso, asimismo señala que: "el principio de legalidad en materia tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal. "nullum tributum sine lege" (11), ésto es, no hay tributo sin Ley.

Asimismo, de la lectura del artículo a que se ha hecho alusión, se deriva la facultad del Ejecutivo Federal establecida en el supuesto constitucional, que dispone en su artículo 89, fracción I, quién tendrá la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo observancia, ésto nos conlleva a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal misma que en su artículo 31 establece las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomando en consideración el tema central del presente trabajo de investigación únicamente mencionaremos las más importantes: I.- estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes de

(11) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. Décima Sexta Edición, México 1990. p.p. 265 y 266.

ingresos federal y del Departamento del D.F. II.- cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes; y III.- cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del D.F., en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes.

Cabe señalar que nuestro sistema es bicameral, por lo que analizaremos las facultades que en materia fiscal, observa cada una de las Cámaras:

Nuestra Constitución en su artículo 74 fracción IV faculta a la Cámara de Diputados para discutir y aprobar el Presupuesto, tanto de la Federación como del Departamento del D.F. discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos; ésto significa que la Cámara primero discute el impuesto que debe cubrir el pueblo de tal manera que puede considerarse esta facultad como un signo inequívoco de que en nuestro caso existe la democracia ya que el pueblo es sabedor de los ingresos que sostienen al gobierno, así como de las obras y servicios públicos.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores y en su carácter de Cámara Revisora, simplemente, en ocasiones, emite su Dictamen en cuanto a la materia objeto del presente estudio, ya sea en forma corroborativa o en su defecto dictamine algún cambio.

En cuanto a los principios de proporcionalidad y equidad de las contribuciones a que hace referencia el artículo 31, fracción IV, Constitucional, De la Garza en su obra Derecho Financiero señala que básicamente la proporcionalidad de un tributo consiste en la capacidad del sujeto pasivo para contribuir a los gastos públicos, traduciéndose en que aquél sujeto que obtenga varios ingresos elevados tribute en forma cuantitativa superior a aquéllos cuyo ingreso sea reducido o insuficiente; por lo que podemos decir que el criterio de proporcionalidad es lo perteneciente a la proporción que es la disposición, conformidad debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí.

"La sabiduría de un sistema impositivo debe esforzarse por distribuir proporcionalmente esas cargas sociales..." (12).

Ahora bien, el criterio que ha observado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al principio de equidad, es el de trato igual a los contribuyentes que se ven afectados por una misma Ley tributaria e impuesto si las circunstancias del hecho generador o de la exención son fundamentalmente equiparables o análogas, es decir, tratar a los iguales de manera igual.

Al respecto podemos decir que hablamos de una justicia tributaria ya que el principio aludido denota la igualdad ante la

(12) SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Décimotercera Edición, México 1985. p. 41.

ley impositiva de todos los sujetos pasivos de un mismo impuesto, mismo tratamiento en hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravados, plazos de pago, etc. debiendo variar únicamente las tarifas tributarias aplicables en virtud de la capacidad económica de cada contribuyente manteniendo al mismo tiempo el principio de proporcionalidad.

2. Los Ingresos Ordinarios.

Como hemos podido observar el sector público requiere, para el cumplimiento de las funciones que le atribuye el orden jurídico, de un conjunto de medios financieros que son los ingresos públicos, entendiéndose por éstos el dinero que recibe el Estado por diferentes conceptos legales en virtud de su poder de autoridad.

Algunos tratadistas clasifican a los ingresos públicos, en base al sistema económico en el que tales ingresos se obtienen:

Andrés Serra Rojas considera que los ingresos se pueden clasificar en: Ingresos tributarios que comprenden los impuestos, las aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones especiales y tributos o contribuciones accesorias; e ingresos financieros comprendiendo los empréstitos emisión de moneda, emisión de bonos de deuda pública, amortización y conversión de la deuda

pública, devaluaciones, revaluaciones, productos y derechos, expropiaciones, decomisos y nacionalizaciones.

Los primeros conllevan a la obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos públicos; los segundos son fuentes de financiamiento necesarias para completar e integrar las exigencias del Presupuesto Federal.

Sergio de la Garza, clasifica a los ingresos públicos en:

- a) originarios aquéllos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado en virtud de su explotación directa o indirecta; y
- b) derivados aquéllos que el Estado recibe de los particulares, y no de su propio patrimonio, correspondiendo a éstos los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos.

Otra clasificación comunmente aceptada es aquélla que las divide en: Ingresos ordinarios y extraordinarios en virtud del sistema de economía mixta como el que prevalece en México, sin embargo nuestro Código Fiscal de la Federación no hace tal señalamiento.

Los ingresos ordinarios son los que legalmente percibe el fisco en forma regular, renovándose en el Presupuesto Fiscal de cada año y que se destinan a cubrir los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios, cabe hacer mención

de que dicho presupuesto debe alcanzar perfectamente para los gastos ordinarios.

Asimismo, debemos señalar que éstos son los que normalmente están comprendidos en las previsiones presupuestales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, perteneciendo a esta categoría de ingresos ordinarios: los derechos, las contribuciones especiales, productos y aprovechamientos.

Ahora bien, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991 enumera en su artículo 10. los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

- I.- Impuestos
- II.- Aportaciones de Seguridad Social
- III.- Contribución de Mejoras
- IV.- Derechos
- V.- Contribuciones no comprendidas en las fracciones procedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.
- VI.- Accesorios
- VII.- Productos
- VIII.- Aprovechamientos
- IX.- Ingresos derivados de financiamientos
- X.- Otros ingresos

En cada concepto están detallados los ingresos públicos específicos así como la estimación del monto de cada uno de ellos.

Por otro lado, el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1966 en su artículo 10. establecía:

"los impuestos, derechos y aprovechamientos se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común. Los productos se regularán por las indicadas disposiciones o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivas." (13)

De igual forma el mismo ordenamiento en su artículo 2º y en la reforma del 31 de diciembre de 1981, señalaba: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos." (14)

A continuación analizaremos las clasificaciones antes referidas, tratando someramente el tema de derechos al que le hemos reservado un capítulo especial.

Atendiendo a la clasificación señalada en la Ley de Ingresos de la Federación, tenemos en primer sitio a:

I.- Los impuestos.

El Diccionario, de la Real Academia de la Lengua, menciona que por éste, se entiende el tributo o contribución.

(13) FLORES ZAVALA, ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, S.A.; Vigésimaséptima Edición, México 1986, p.24

(14) Prontuario Fiscal Editorial Ediciones Contables y Administrativas, S.A.; Vigésima Edición, México 1986, p. 622

Tributo proviene del latín "Tributum" que significa el pago que hace una persona al Estado para indicar sumisión.

Contribución la carga que se impone a una persona o comunidad, es decir, podemos entenderla como la cantidad de dinero o especie que paga una persona denominada contribuyente al Estado por un servicio que obtiene de éste.

Cabe señalar que los tributos constituyen la más importante clase de ingresos del Estado y nuestra Constitución, en su artículo 31, fracción IV, habla de contribuciones de tal manera que engloba sus tres especies: impuestos, derechos y contribuciones es peciales. El Código Fiscal de la Federación de 1981 utiliza el vocablo "contribución" como equivalente al de tributo. La palabra contribución en nuestro país se otorga al género: tributo.

Algunos tratadistas del Derecho Tributario ofrecen variantes definiciones de tributo:

Para Giuliani Fonrouge "es una prestación obligatoria comunmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derechos." (15)

(15) FONROUGE, GULIANI, Derecho Financiero, Editorial Depalma, Segunda Edición, Tomo I. Buenos Aires, Argentina, 1973. p. 151

Sergio de la Garza señala que el Código Tributario del Uruguay tiene la acepción más aceptable al definir al tributo como la prestación pecunaria que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines." (16)

No constituyen los tributos las prestaciones pecunarias realizadas en carácter de contraprestación por el consumo o uso de bienes y servicios de naturaleza económica o de cualquier otro carácter proporcionados por el Estado, ya sea en régimen de libre concurrencia o de monopolio directamente, en sociedades de economía mixta o en concesión.

Por su parte Gastón Jéze nos proporciona una definición que se ha considerado clásica: "El impuesto es una prestación pecunaria requerida de los particulares, por vía de autoridad o título definitivo y sin contrapartida, con el propósito de cubrir las cargas públicas." (17)

II.- Las Aportaciones de Seguridad Social

Son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de perso-

(16) De La Garza Sergio Franciso Ibidem p.320

(17) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 36

nas. que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Cuando sean organismos descentralizados quienes proporcionen la seguridad social, las contribuciones tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

III.- Contribución de Mejoras

Denominada en el derecho anglosajón, Special Assesment o better charge o better tax, es un tributo especial impuesto en virtud de un beneficio particular incorporado a la propiedad del contribuyente como consecuencia de una obra pública. "El fundamento jurídico de este tributo se basa en el principio de enriquecimiento sin causa. Implica la devolución al Estado (latu sensu) de la plusvalía que se incorpora a la propiedad privada por una obra pública. El beneficio es la causa jurídica y donde aquél no existe la contribución no puede ser exigible.

En principio, ha declarado la Corte Suprema no es posible la justicia de este sistema impositivo particular aplicado a la construcción de determinadas obras públicas, como el drenaje de terrenos, la apertura, ensanche o pavimentación de calles y otras del mismo género que al mismo tiempo que interesan al público en

general, se traducen en un beneficio para determinadas propiedades..." (18)

Asimismo Sergio de la Garza coincide con lo señalado anteriormente al decir que el contribuyente experimenta un beneficio al aumentar el valor de un bien inmueble de su propiedad; es una prestación en dinero en virtud de que el Estado lo requiere para cubrir el costo de la obra ya sea en su totalidad o en parte.

Cabe aclarar que los pavimentos, las banquetas construidas, las líneas de tubería de agua potable o de alcantarillado son propiedad del Estado, y no una contraprestación por el pago que hace el contribuyente. (19)

Podemos decir son todas aquellas que pagan tanto personas físicas como morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV.- Los Derechos

Son derechos las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Na-

(18) VILLEGAS BASAVILLASO, Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Tomo II, Madrid 1962 p.419.

(19) De la Garza Sergio Francisco Op. Cit. p.347

ción, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos públicos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios públicos exclusivos del Estado. Existen diferentes criterios, en sí los derechos son una contraprestación o no, pero esta disyuntiva será analizada en líneas posteriores.

V.- Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.

VI.- Los Accesorios

De una correcta interpretación del último párrafo, del varias ocasiones mencionado artículo 2o. de nuestro Código Tributario, podemos concluir de que son todos aquellos ingresos no clasificables como impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones de mejoras. Así dentro de este rubro, - destacan de manera especial las multas impuesta por infracción a las leyes fiscales y administrativas y los recargos, cobrados -- por el pago extemporáneo de créditos fiscales.

VII.- Los Productos

El artículo 3o. del Código antes citado, define a los productos como las contraprestaciones por los servicios que preste

el Estado en sus funciones de derecho privado así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Es decir, cuando el Estado actúa como persona de derecho -- privado en el mismo nivel que los particulares los ingresos que percibe el Estado tienen precisamente, el carácter de productos.

VIII.- Los Aprovechamientos

El citado ordenamiento jurídico en comento, define a los -- aprovechamientos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los -- organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Asimismo, dispone que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización que se cubre por cheques no -- pagados que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

IX.- Los Ingresos Derivados de Financiamientos

No existe una definición doctrinaria, sin embargo podemos -- decir que éstos son susceptibles de dividirse en empréstitos, emisión de moneda; emisión de bonos de deuda pública; productos; -- amortización y conversión de la deuda pública; moratorias. Es de cir, son todos aquéllos que provienen de las diversas fuentes de financiamiento a las que el Estado se ve precisado a recurrir en

adición a las prestaciones fiscales recibidas de los contribuyentes, para integrar el Presupuesto Nacional.

X.- Otros Ingresos.

Estos los señala la propia Ley de Ingresos de la Federación y que son los provenientes de los organismos descentralizados, de Empresas de Participación Estatal de Financiamientos de ambos organismos.

3. Los Ingresos Extraordinarios.

Como se mencionó en el punto anterior algunos tratadistas clasifican a los ingresos del Estado en:

- a) Ingresos ordinarios y
- b) Ingresos extraordinarios, ocupándonos ahora del estudio de los segundos.

Podemos entender a éstos como aquéllos que debe percibir el Estado por causas imprevistas o anormales para enfrentar necesidades que representen erogaciones extraordinarias por lo que el Estado debe imponerlos.

El derecho fiscal incluye dentro de los ingresos extraordinarios a los empréstitos, las emisiones de moneda, la expropiación por causa de utilidad pública, derechos extraordinarios y los servicios personales.

Algunos tratadistas consideran que el Código Fiscal de la Federación de 1967 de alguna manera establecía como ingresos ordinarios a los impuestos y derechos y como extraordinarios a los productos y aprovechamientos.

Cabe hacer mención que encontramos en la Ley de Hacienda para el Distrito Federal de 1941 la clasificación concreta que de los ingresos se hacía en forma normativa, estableciendo en su artículo 3o.: "Los ingresos del Departamento (gobierno) del Distrito Federal se dividirán en dos clases: ordinarios y extraordinarios. "Aseverando en su artículo 4o.: "... Son ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para proveer el pago de gastos accidentales o extraordinarios del Distrito Federal." (20)

Flores Zavala señala como ingresos extraordinarios:

- Impuestos extraordinarios;
- Derechos extraordinarios;
- Contribuciones;
- Empréstitos;
- Emisión de Moneda;
- Expropiación;

- Servicios personales; e
- Ingresos destinados a partidas de reconstrucción. (21)

Por lo que respecta a los dos primeros ingresos señalados por Zavala, ya vimos algunas definiciones por lo que nos avocaremos a los subsecuentes.

Empréstitos.

El maestro Adolfo Arrijoa Vizcaino, menciona que se denominan empréstitos: "a los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito; podemos mencionar al Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc., ahora bien, por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales..." (22)

Para el maestro Andrés Serras Rojas, el empréstito es: "Un contrato público o privado por el cual se recurre a un crédito a largo plazo, en condiciones previamente determinadas. La palabra

(21) Flores Zavala, Ernesto. Ibidem

(22) Arrijoa Vizcaino, Adolfo. DERECHO FISCAL. Editorial Themis, Sexta Edición. México 1990. Pag. 85

empréstito se emplea con frecuencia para designar los actos de crédito público." (23)

Debemos recordar que México ha sido siempre un país deudor, desde 1823 se contrajo la primera deuda del Estado con la Casa Goldschmidt y Cía. de Londres. Ya en 1862 con la intervención francesa, nuestro país había superado por mucho la deuda por ejemplo de España, Francia e Inglaterra juntas, esta deuda fue incrementada durante el porfiriato y fue subiendo poco a poco hasta el Gobierno de Adolfo López Mateos.

De acuerdo al maestro Hugo Rangel Couto, menciona que la deuda se incrementó por los siguientes motivos:

- La necesidad de financiar el gasto público sin alterar la estructura impositiva.
- El propósito de cerrar la brecha comercial sin frenar las importaciones de maquinaria y equipos para la industrialización; y
- Financiar la inversión paraestatal; por ejemplo: Pemex,

(23) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Tomo II, Octava Edición. Edit. Porrúa. México 1977. Pag. 105

Ferrocarriles y la Comisión Federal de Electricidad." (24)

De tal manera que aunque formalmente no es la Nación la que contrae la deuda, cuando quien se obliga es por ejemplo: Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior o alguna secretaría de estado, en realidad será la Nación la que en última instancia tendrá que pagar dichos empréstitos.

Parece ser que en alguna forma nos hemos olvidado de lo que establece la fracción VIII del artículo 73 constitucional en la - que se señala como facultad del Congreso de la Unión: "Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional." (25)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asigna dentro de las competencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la de realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, muy importantes son las facultades de esta Secretaría a través de las Direcciones Generales de Crédito Público, de Deuda Pública, de Asuntos Hacendarios Internacionales y de la Dirección de Financiamiento Exterior, facul

(24) Rangel Couto, Hugo. DERECHO ECONOMICO. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1988. Pag. 99.

(25) Rangel Couto, Hugo Ibidem.

tades mencionadas en los artículos 27, 29, 31 y 35 respectivamente, del Reglamento Interior de esa dependencia del ejecutivo federal.

Asimismo recordemos que la Ley General de Deuda Pública, de 31 de diciembre de 1976, en su artículo 4o. señala lo siguiente: "Corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa; le corresponde también autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso."

Por último, es conveniente señalar que la Ley General de Deuda Pública, en su artículo 30, establece que como una colaboración técnica y como una medida más de control se establece que se crea una Comisión Asesora de Financiamientos Externos y que se constituye como representantes de varios bancos oficiales y es presidida por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Emisión de Moneda.

Podemos entenderla como la creación de dinero, menciona el maestro Moises Gómez Granillo que: "a partir del si-

glo pasado, la emisión pasó a manos del Banco Central en la mayoría de los países, actualmente única institución que regula la política de emisión, es decir, la regulación del dinero en circulación, particularmente el billete." (26)

Ahora bien, se puede llegar a establecer que el éxito de la emisión radica en varios puntos que podemos resumir de la siguiente manera:

- Confianza en el Sistema Monetario;
- Confianza en el Gobierno; y
- Confianza en la Economía de la Nación.

Cabe hacer la aclaración de que pueden existir emisiones sin ningún respaldo en metales preciosos, pero que sin embargo merecen una aceptación general.

Algunos autores consideran que la emisión de papel moneda de circulación obligatoria es una variante del empréstito forzado, que tratamos en el tema anterior.

Como podemos observar, el Estado se desborda en una serie

de actividades que directa o indirectamente tienden a promover su estabilidad y siguiendo los lineamientos más elementales de su economía política, la función de emitir moneda a través del Banco Central, emisión que debe efectuarse en proporción a las reservas de cada país, generalmente integradas por metales preciosos; Depósitos de divisas de fuerte cotización en los mercados cambiarios internacionales o "derechos especiales "de giro" (instrumentos financieros internacionales, comúnmente aceptados como reservas monetarias sustitutivas del oro cuyas existencias mundiales empiezan a resultar insuficientes). Algunos tratadistas señalan que la emisión de moneda, en términos generales puede obedecer a tres tipos de razones:

La necesidad de cubrir déficit presupuestario, sin exceder las reservas monetarias ni la capacidad de endeudamiento del país.

El imperativo de tener que cubrir déficit presupuestarios insoslayables, en exceso de las reservas monetarias disponibles y rebasando la capacidad máxima de endeudamiento; y

La conveniencia de reflejar un aumento de las reservas monetarias como consecuencia de un período de expansión económica.

Por lo que podemos deducir que la emisión de moneda sí representa un ingreso financiero del Estado, en virtud de que refleja factores de desarrollo económico general y guarda estricta pro

porción con el crecimiento de las reservas y de la capacidad de endeudamiento.

Expropiación.

Podemos definir a la expropiación como el acto unilateral llevado a cabo por la administración pública, con el objeto de segregar un bien de la esfera jurídico-patrimonial de un particular para destinarlo aún sin el consentimiento del afectado, a la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general o causa de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.

El artículo 27 Constitucional, párrafo segundo establece: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

De lo anterior se llegan a desprender varios elementos que son:

Utilidad Pública.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: "Sólo hay utilidad Pública cuando en provecho común se utiliza por la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, no existe cuando

se trata de beneficiar a un particular." (27)

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 112, establece: "Los bienes ejidales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades."

Como podemos observar, tanto en la tesis de la Suprema Corte de Justicia como en la Ley Federal de Reforma Agraria, establecen que la utilidad pública, es aquella que viene a satisfacer no a una pequeña colectividad sino todo aquéllo que viene a satisfacer a la nación en general.

Mediante Indemnización.- La Ley Federal de Expropiación, de 25 de noviembre de 1936, establece que el pago será mediante, es decir puede ser antes, durante el procedimiento o después de concluido éste, incluso llega a considerar que el pago puede llegar a hacerse en plazo que nunca excederá de 10 años.

De todo lo anterior, podemos concluir que el Estado ejerce su dominio y lo demuestra, a través de la expropiación, es una forma de obtener recursos, ya que como lo menciona el maestro

(27) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pag. 273.

Andrés Serra Rojas: "La administración pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario de un arreglo contractual. La expropiación que significa etimológicamente privación de la libertad y para otros fuera de la propiedad es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines." (28)

De todo lo anterior resulta ser que la expropiación constituye un medio indirecto pero efectivo de allegarse de ingresos financieros por parte del estado.

Servicios Personales.

Flores Zavala, menciona que el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer que en tiempo de paz, ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna, y que en tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, alimentos y otras prestaciones en

(28) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pag. 261

los términos de la ley marcial correspondiente, autoriza la creación de verdaderos tributos especiales, pero limitados sólo al tiempo de guerra y a los términos que establece la ley marcial.

Ingresos destinados a Partida de Reconstrucción.

No existe una definición precisa de esta clase de ingresos tanto en la doctrina jurídico fiscal como en la legislación tributaria, sin embargo podemos entender y en base a que el Estado realiza una serie de actividades tendientes a promover su estabilidad y es un hecho que el manejo de los ingresos constituyen un elemento de señalada importancia en el campo administrativo y su constante estructuración dentro del género de productividad como la construcción de escuelas, hospitales, vivienda, servicios públicos, precisamente son aquellos ingresos que están destinados a mantener en operación dichos satisfactores que por causas fortuitas o naturales se ven disminuidas o en determinados casos destruidas dichas partidas o cantidades deben estar acorde a lo establecido en las leyes respectivas.

Por último, podemos decir que el derecho financiero clasifica, tradicionalmente, a los ingresos públicos en: ingresos de derecho público e ingresos de derecho privado. Dentro de los primeros quedarían comprendidos los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los monopolios fiscales y la expropiación

por causa de utilidad pública. En la segunda todos aquellos otros ingresos en los que no entra en juego la soberanía del Estado.

Sergio de la Garza, señala que la clasificación de los ingresos en dos grandes ramas que son: la de los ingresos tributarios, por una parte, y corresponden a ésta exclusivamente los impuestos, derechos y las contribuciones especiales; y por la otra parte la de los ingresos no tributarios que son aquéllos que se derivan de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público como la requisición o de un acto de derecho privado como la venta de bienes del Estado, resulta ser la de más mérito.

Por lo anterior, podemos concluir que el Estado para realizar la diversidad de actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades generales debe dictar las disposiciones mediante las cuales se procure los medios necesarios para administrar el patrimonio, determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas. Pero todo esto se encuentra determinado a través de la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación cuya iniciativa es remitida anualmente por el Ejecutivo al Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores en ese orden) para su aprobación con fundamento en los artículos 65, 72 inciso h); 73 fracciones VII, VIII y XXIX-A en su exposición de materias reúne las consideraciones de orden económico y de política fiscal en que se basa para proponer a nivel de ley, los ingresos que la Federación espera obtener para el ejer-

cicio fiscal de que se trate, por lo que de conformidad con la fracción IV del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 31 fracción IV de la Constitución, todos los ingresos que perciba la Federación, tendrán como finalidad la de sufragar los gastos públicos de acuerdo con el citado precepto constitucional, entendiéndose como tales, el gasto corriente, la inversión física y financiera y los pagos de pasivo o deuda pública que en términos generales realizan los Poderes de la Unión y todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Según nuestro Código Fiscal, coincidente con la doctrina de los tratadistas aludidos y connotados, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones y seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; siguiendo la doctrina de dichos tratadistas se define al impuesto como una contribución obligatoria del individuo al Estado para sufragar los gastos en que incurre en el interés común de la colectividad sin relación con beneficios especiales conferidos a persona física o moral alguna. En este sentido el impuesto es una contribución coactiva sin derecho a contraprestación.

Sin embargo esta actividad financiera del Estado no está a su libre albedrío, sino que se encuentra sujeto o se desenvuelve, en un conjunto de principios constitucionales, legales y económicos, que establecen la legalidad tributaria, por lo que las garan

tas individuales están relacionadas con el ejercicio de la facultad impositiva. Elementos de diverso orden concurren a la aplicación de la norma tributaria que la Constitución establece como una de las obligaciones de los mexicanos en su artículo 31, fracción IV que analizamos ya.

Asimismo, los ingresos del Estado son clasificados de distintas formas de acuerdo al criterio de cada tratadista, sin embargo coinciden al señalar que son todos aquéllos que legalmente percibe el Fisco en forma regular, y que se destinan a cubrir los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, ahora bien, los que sólo se perciben en circunstancias anormales o irregulares y que obligan al Estado a imponerlos, reciben el nombre de extraordinarios, y los primeros el de ordinarios, amén de llamarlos ingresos tributarios e ingresos no tributarios de derecho público y la tradicional clasificación de ingresos públicos de derecho público e ingresos públicos de derecho privado.

Podemos concluir que la actividad financiera del Estado es una actividad dominada por un principio político, toda vez que su contenido es de carácter económico por lo que resulta complejo; político por la naturaleza del ente público que lo produce y los fines que persigue; económico por los medios empleados; jurídico por la forma en que actúa y se desenvuelve y sociológico por los elementos sociales a los que afecta.

C A P Í T U L O I I I

Los Derechos como Concepto Jurídico Fiscal en la Legislación Mexicana

- 1.- Conceptualización Jurídica de los Derechos en materia fiscal
- 2.- Diferencias y Relación de los Derechos con los impuestos, productos y aprovechamientos
- 3.- Sujetos en la Ley Federal de Derechos
- 4.- Servicios Públicos

C A P I T U L O I I I

LOS DERECHOS COMO CONCEPTO JURIDICO FISCAL EN LA LEGISLACION MEXICANA

1. Conceptualización Jurídica de los Derechos en materia fiscal.

Una vez realizado un breve análisis de los Ingresos del Estado, resulta conveniente precisar lo que entendemos por derechos, ya que éstos son el objeto principal de nuestro presente trabajo y la definición que se les otorga en nuestra legislación impositiva; por otro lado, cabe señalar que tanto en Europa como América Latina, se les atribuye el nombre de "tasas", aunque dicho sea de paso, consideramos más aceptable el concepto de derechos.

Son derechos las contribuciones establecidas en Ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, según lo prescribe el artículo 2o., fracción IV del Código Fiscal de la Federación, el segundo párrafo de la disposición referida, añade que cuando sean organismos descentralizados quienes presten los servicios señalados, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de derechos.

Los derechos, también llamados "tasas" en otras legislaciones nacionales, se perfilaron a juicio de Seligman, como exacciones independientes desde las épocas del comercialismo y del clasi

ficismo y son para el autor referido una manifestación de poder fiscal del Estado.

Algunos tratadistas como Guillermo Ahumada señala que: "es un derecho que se percibe por el Estado como persona soberana, por servicios o prestaciones especiales o individualizables, de carácter jurídico administrativo, organizados con fines colectivos y que lo paga el usuario a su solicitud." (29)

Para Rafael Bielsa los derechos, representan "la cantidad de dinero que percibe el Estado, Nación, Provincia, Comuna o Entidad autártica, en virtud y con motivo de la prestación de un determinado servicio o un uso público, o de una ventaja diferencial, proporcionada por ese servicio o uso." (30)

Para Rubén Aguirre Pangburn, "son los tributos establecidos en Ley a todas aquellas personas que hagan uso de bienes del dominio público o de servicios públicos prestados por el Estado en su carácter de persona de derecho público." (31)

Cabe aclarar que el Estado en el ejercicio de sus funciones administrativas, presta un sinnúmero de servicios tanto públicos

(29) AHUMADA, GUILLERMO, Tratado de Finanzas Públicas, Edición - 1956, Tomo I. p. 240.

(30) BIELSA, RAFAEL, Derecho Administrativo, Editorial De Palma, Buenos Aires 1956. p.578.

(31) AGUIRRE PANGBURN, Rubén, "La Clasificación Tributaria de los Ingresos del Estado".

como privados, por lo que es importante precisar el concepto de servicio público y señalar que no todo servicio público es prestado directamente por el Estado, toda vez que se otorgan concesiones para la explotación de servicios públicos, sin embargo analizaremos más adelante dicho concepto.

Como hemos podido observar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 31, fracción IV, la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así como los principios señalados por la misma para la legalidad de las contribuciones fiscales, requisitos que las contribuciones denominadas derechos satisfacen, por lo que dichas contribuciones al emanar del Poder Legislativo a través del instrumento legal que es la Ley Federal de Derechos cumplen con tal mandato constitucional.

El Código Fiscal de 1938 definió a los derechos en su artículo 3o. como "las contraprestaciones requeridas por el Poder Público en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él."

El mismo ordenamiento pero del año 1967 en su artículo 3o. las definió como: "las contraprestaciones requeridas por el Poder Público conforme a la Ley, en pago de un servicio."

Ya nuestro ordenamiento tributario en 1982 define a los derechos en su artículo 2o. como: "las contribuciones establecidas

en Ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación."

El Código Tributario Uruguayo en su artículo 12 dice que: "tasa (derecho) es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo."

Sergio Francisco De la Garza menciona que el derecho, para Pugliese, corresponde "a servicios del Estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano."

Giuliani Fonrouge define a los derechos como: "la tasa (derecho) es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado en virtud de la Ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado." (32)

De la Garza señala que Jarach mantiene el criterio de hacer

(32) De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit.

pagar a los que reciben un servicio en ocasión y como contraprestación de ese servicio, ésto es lo que ha dado lugar a un tributo que se denomina "tasa" y que en nuestra legislación llamamos "derechos".

Asimismo, dicho autor comenta que para Giannini existe la finalidad en la tasa (derecho) de satisfacer un interés público y que éste sólo puede alcanzarse mediante el cumplimiento de las varias prestaciones relativas a cada uno de los usuarios, es justo que recaiga sobre ellos, si no la totalidad, sí al menos, la mayor parte de los gastos necesarios para la gestión del servicio.

Flores Zavala al respecto comenta que "el derecho es una contraprestación ya que a cambio de la cantidad que el particular paga obtiene un servicios concreto determinado." (33)

Sin embargo para Gabriel Giampietro Borrás opina que la tasa (derecho) no es un ingreso estatal contra-prestativo pues no existe correlación en una relación jurídica entre servicios dispensados por el Estado y devengado pagado por el contribuyente; no siendo prestaciones entre ambos ni recíprocas, ni equivalentes de una relación jurídica, asimismo agrega que la tasa (derecho)

(33) FLORES ZAVALA E. "Los Derechos" Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Julio a Septiembre de 1955. p.361

no tiene por carácter esencial ni por fundamento un cambio entre Estado y Contribuyente.

Cabe señalar que toda vez que los derechos no pueden caracterizarse por el elemento de contraprestación ya que el derecho o tasa como tributo que es, es debido por el contribuyente en virtud de que la soberanía del Estado hace obligatorio su pago; por lo tanto no hay prestaciones recíprocas entre el contribuyente y el Estado cuando éste hace uso de su potestad tributaria.

Sergio F. de la Garza considera la siguiente definición de los derechos: "es una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en - cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio". (34)

Respetando a dicho autor, podemos decir que el Estado al establecer a los derechos como contribuciones y la obligatoriedad de su pago tanto por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación como por recibir servicios de éste en sus funciones de derecho público, concuerda definitivamente

(34) De la Garza Sergio F. Ibidem p. 341

con la noción tradicional de América Latina y de Europa Occidental y que se encuentra plasmada en el concepto, que de derechos, señalan el Código Fiscal de la Federación como la propia Ley Federal de Derechos.

2. Diferencias y Relación de los derechos con los impuestos, Productos y Aprovechamientos.

Las funciones del Estado, como hemos visto, son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado, dicho de otra forma, las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Por lo tanto, la función Estatal dentro del campo de las relaciones jurídicas significa toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

El Estado en sus funciones de derecho privado actúa como un particular más, en un plano de igual a igual, pudiendo realizar actividades de compra-venta, arrendamiento, etc.

En cuanto a las funciones de derecho público puede desempeñar tres funciones fundamentales las cuales son: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial.

Las semejanzas y diferencias entre impuestos y derechos son: Como contribuciones definidas en la fracción IV del artículo 31 -

Constitucional, ambas tienen como finalidad sufragar los gastos públicos, sin embargo, los impuestos, según la fracción I, del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación son "las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma....". Esa generalidad, característica esencial de los impuestos no existe en los derechos porque son contribuciones por los servicios que el Estado da a quienes los solicitan.

Por otro lado y de acuerdo con el precepto Constitucional, impuestos y derechos deben ser equitativos y proporcionados; requisitos satisfechos en virtud de que los impuestos lo son en relación con los ingresos o utilidad gravada y los derechos en atención al servicio que la autoridad presta.

A este respecto Sergio de la Garza manifiesta que la proporcionalidad y equidad de los derechos no es la misma que la de los impuestos, en virtud de que la proporcionalidad y equidad de los derechos no es exacto que consista fundamentalmente en el costo del servicio prestado a cada particular y la cantidad que se paga por él, por lo que no puede sujetarse al estricto criterio de la equivalencia rigurosa; por lo que el sujeto pasivo en materia de derechos, debe cubrir el pago, según corresponda, aproximadamente al costo del servicio, la adecuada proporción entre el servicio público y la cuantía del derecho.

Este criterio, señala De la Garza, permite al Estado fijar el importe de los derechos teniendo en consideración fines extrafiscales, como sería provocar un aumento o disminución en el servicio que se va a prestar.

Coincidimos con lo anteriormente señalado, por lo que cabe señalar que de acuerdo con lo que dispone el artículo 73 Constitucional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para fijar su monto. El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala, entre otras: "Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal; cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes..." (35)

Por lo que hace a la diferencia y relación de los derechos con los productos, la distinción entre estas contribuciones esencialmente radica en la naturaleza jurídica de las funciones del Estado, así como la de los bienes nacionales que se conceden en uso o aprovechamiento, es decir, se pagan productos por la prestación de servicios que proporcione el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado; en tanto que se pagan derechos por la prestación de servicios que proporciona el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento

(35) ARTICULO 31, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986. p.p. 21 y 22.

de bienes del dominio público de la Nación.

Algunos autores señalan que la obligación de pagar el derecho es ex-lege en virtud de que para su nacimiento resulta necesaria la conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador, su fuente nunca es un acuerdo de voluntades como ocurre en los productos, de acuerdo a lo que podemos interpretar de lo perceptuado por el Código Fiscal de la Federación vigente en su artículo 3o., 3er. párrafo, ya que el Estado no actúa como autoridad, es decir, como persona de derecho privado; el ya varias ocasiones mencionado Sergio de La Garza, considera que los productos tienen su fuente en acuerdos de voluntades, y por ello se les denomina ingresos "ex-contractu", ahora bien, asimismo señala que la distinción entre productos y derechos no estriba esencialmente en la naturaleza jurídica de los bienes, que sí son del dominio público o privado, sino que el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes de la Nación, se regulan como ingresos "tributarios" e ingresos "ex-contractu" perteneciendo a los primeros como ya hemos dicho en el capítulo anterior, los derechos; y a los segundos los productos, criterio con el que estamos de acuerdo ya que los derechos fundan la obligación de su pago en la voluntad unilateral del Estado no así en los productos en virtud de que es un acuerdo bilateral de voluntades.

En cuanto a los aprovechamientos su diferencia y relación con los derechos, De la Garza señala que el Código Tributario Mexicano

en 1938 definía a aquéllos como: "los demás ingresos ordinarios del erario federal no clasificables como impuestos, derechos y productos, los rezagos que son los ingresos federales que se perciben en año posterior al en que el crédito sea exigible y las multas". (36)

El mismo ordenamiento en comento del año de 1981 en su artículo 3o., los define como: "los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal." Asimismo señala que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización que se paga por cheques no pagados que se apliquen en relación con aprovechamientos son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

De la Garza los considera al igual que los productos, ingresos "ex-contractu" o dicho de otra manera ingresos no tributarios ya que su fuente no se basa en la voluntad unilateral de Estado.

Nuestro Código Tributario en 1991, define a los aprovechamientos como: "los ingresos que percibe el Estado por funciones

(36) De la Garza Ob. Cit. p. 383

de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza". (37)

Por otro lado, consideramos conveniente dar una definición acerca de lo que debemos entender por recargos, sanciones y gastos de ejecución para así comprender el por qué forman o son accesorios de los aprovechamientos, sin embargo sólo será una explicación sucinta.

Andrés Serra Rojas señala que: "El recargo es un pago moratorio que se impone al causante cuando no cubre oportunamente sus impuestos". (38)

Asimismo, Sergio de la Garza menciona, y a su vez coincide con la definición adoptada por Serra, en el sentido de que constituyen una indemnización al Fisco por la falta de cumplimiento del pago de un crédito fiscal en la fecha o dentro del plazo señalado

(37) ARTICULO 3o. Código Fiscal de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1991. p. 20

(38) Serra Rojas Andrés Op. Cit. p. 73

tal como lo precepta nuestro Código Fiscal vigente en su artículo 21. Por otro lado, agrega que los recargos constituyen sanciones accesorias, es decir que al supuesto arriba señalado también se asimilan las multas por lo que esa mora resulta con una doble sanción: el recargo y la multa, definida ésta por Serra Rojas como: "una sanción pecuniaria que se impone cuando se violan las leyes fiscales". (39)

La multa para de la Garza constituye una cantidad de dinero debiendo ser pagada por el infractor y de manera accesoria a los recargos de por sí establecidos en la Ley en comentario. De igual forma hace referencia a la Tesis Jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación que sostiene que la multa es una sanción económica de carácter personal que se impone por actos u omisiones violatorios de disposiciones legales o reglamentarias, encontrándose, los supuestos a que se hacen acreedores aquellos sujetos que encuadran en dichos ordenamientos, en el Título IV, Capítulo I del Código Fiscal de la Federación, vigente.

Por lo que toca a los llamados gastos de ejecución, no existe una definición doctrinaria de éstos, sin embargo, podemos, afirmar que son aquellos actos que la autoridad competente

(39) Serra Rojas Andrés, Op. Cit. p. 70

realiza para hacer del conocimiento del sujeto pasivo, que es requerido o acreedor a una multa o sanción, es decir, notificarlo de que debe cumplir algún acto u omisión de carácter administrativo, que de alguna manera ha menoscabado al fisco.

De la Garza señala que la relación de éstos es la que se establece entre el ente público acreedor y los sujetos pasivos por deuda ajena o por deuda propia y los garantes y que tiene como contenido el reembolso a la Administración Fiscal de todos los gastos realizados por ésta al desarrollar el procedimiento de ejecución para el cobro de una prestación fiscal.

Su naturaleza, dice De la Garza, es fiscal por consistir en un ingreso público, pero no de naturaleza tributaria, puesto que se trata de reembolsar gastos realizados en el procedimiento de ejecución, y no en el pago del tributo ni de sus accesorios. Criterio con el que estamos de acuerdo.

3. Sujetos en la Ley Federal de Derechos.

Flores Zavala, señala que en toda relación tributaria básicamente intervienen: un sujeto activo que al efecto son: la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios y el sujeto pasivo que es la persona legalmente obligada a cubrir o pagar una determinada contribución. (40)

(40) Flores Zavala. Op. Cit. págs. 53, 54.

En materia de derechos, la Ley Federal de la materia y por elemental técnica legislativa de la que ya hemos hablado en capítulos anteriores, contempla cinco elementos fundamentales (al igual que cualquier otro ordenamiento legal de carácter fiscal) que a saber son: el objeto, el sujeto, la base, la tasa y las obligaciones de los contribuyentes.

La Ley en comento establece en su artículo 1o., "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...". (41)

Asimismo, en el segundo párrafo del artículo 2o. de la referida Ley menciona: "Los organismos públicos descentralizados que en cumplimiento al objeto para el que fueron creados usen o aprovechen bienes del dominio público de la Nación o presten los servicios públicos exclusivos del Estado, estarán obligados a pagar los derechos que se establecen en esta Ley con las excepciones que en la misma se señalan". (42)

De lo anterior se desprende, que dicha Ley supone, como sujetos, a aquéllos que se encuentren en lo estipulado que, en cada

(41) Artículo 1o., Ley Federal de Derechos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1991. p. 3.

(42) Artículo 2o. Ibidem.

uno de los Capítulos señale, así como por los rubros de derechos en que se establecen quiénes deberán pagar.

Conjuntamente se señala en el mismo, el objeto, el cual consiste precisamente en el pago del derecho, por lo que debe existir un bien de dominio público, a efecto de que el Estado preste un servicio determinado respecto de dicho bien, asimismo debe existir un particular que lo reciba, a cambio debe pagar al Estado una cantidad determinada que será fijada por la propia Ley tomando para ello en consideración la naturaleza del servicio, así como la cantidad, lugar y momento en que debe efectuarse el pago; de estos supuestos hablaremos en subsecuentes líneas.

Por lo anterior deducimos que, de ello se derivan relaciones jurídicas en materia impositiva, un sujeto pasivo, denominado contribuyente y el sujeto activo que es el Estado. Aunque podemos mencionar que el supuesto a que alude la Ley Federal de Derechos es el del usuario del servicio o el solicitante aunque creando o dando origen a relaciones jurídicas tributarias, criterio que señala De la Garza, asimismo, comenta que existen básicamente dos clases de éstas: las fiscales, propiamente dichas y comprenden el pago de cualquier contribución en el que el fisco es el acreedor y las tributarias, abarcando aquéllas que tienen como contenido el pago del tributo que son los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales.

Sin embargo y para mayor abundamiento recordando lo comentado en el capítulo anterior, vemos que el hecho de cubrir una cuota o pago del derecho, no quiere decir que se establezca un acuerdo de voluntades entre el solicitante o sujeto pasivo y el Estado o sujeto activo que lo presta. Asimismo De la Garza alude a lo escrito por el maestro Margain Manatou en el mismo sentido ya que: "no por el hecho de que el particular sea el que deba provocar la prestación del servicio debemos concluir que los derechos se pagan voluntariamente. La provocación del servicio y el pago de su costo son dos momentos distintos. Aceptar que el pago de los derechos es voluntario, con base en que si el particular no desea cubrir ninguna cantidad por ese concepto, basta con que se abstenga de hacer uso de los servicios públicos, es crítica, que también podría enderezarse al carácter de obligatoriedad que se da a los impuestos; si una persona que desea ser causante de un impuesto basta que se abstenga de realizar los hechos gravados. En el momento en que el Estado presta un servicio particular cuyo costo debe ser sufragado por el usuario, surge la obligación a cargo de éste de pagarlo; en ese momento el particular coincidió en la situación prevista por la ley como generadora del crédito fiscal".

(43)

Simplemente y de acuerdo a lo antes señalado, al encuadrar o coincidir el supuesto referido en la Ley Federal de Derechos con el hecho que realiza el usuario o solicitante de un bien o un

servicio, respectivamente, éste debe cubrir el pago correspondiente ya que a todas luces no existe un acuerdo de voluntades, coincidiendo con la mayoría de los tratadistas.

En este orden de ideas, por lo que hace a el pago de derechos, la Ley de la materia precepta, en su artículo 3o. que dicho pago deberá realizarse previamente a la prestación del servicio, salvo en que expresamente se señale que sea posterior o cuando se trate de servicios que sean de utilización obligatoria; por lo que debemos comprender que al contribuyente se le obliga el comprobar, mediante el instrumento o documento, el pago previo a la prestación del servicio y de no hacerlo, señala dicho artículo, el servicio no se proporcionará; asimismo, establece el supuesto de que, en caso de que el pago de derechos deba efectuarse con posterioridad a la prestación del servicio por tratarse de servicios continuos o porque así se establezca, éste dejará de proporcionarse si no se efectúa dicho pago.

Resulta oportuno manifestar que la Ley en comento hace mención a mensualidades y anualidades, éstas preceptuadas en el artículo 4o. y que corresponden al pago de derechos proporcionados durante un mes o un año de calendario siempre y cuando no se señale otro período; por lo que hace a las primeras el contribuyente debe efectuar el entero del derecho a más tardar el día 5 del mes en que se preste el servicio y deberá presentar el comprobante de pago a la dependencia correspondiente a más tardar el día 15 de

ese mes, a excepción de los señalados en la Ley; Asimismo contempla el mismo artículo que cuando la solicitud del servicio se hace después de los primeros 5 días del mes de que se trate, el entero del derecho deberá efectuarse dentro de los 5 días siguientes a aquél en que se empieza a prestar el servicio y el comprobante de pago se entregará a la dependencia prestadora del servicio correspondiente, dentro de los 5 días siguientes a aquél en que se hizo el entero.

Por lo que respecta a la obligación de pagos anuales, tratándose de anualidades, el contribuyente efectuará el entero del derecho en el mes de enero del año al que corresponda el pago y deberá presentar el comprobante del entero a la dependencia que preste el servicio a más tardar el día 15 del mes de febrero siguiente, excepto en el caso en que se señale otro plazo. Ahora bien, dicho precepto alude a los derechos que deban pagarse previamente a la prestación del servicio por mensualidades o anualidades conforme a lo dispuesto en dicho artículo, se pagarán conforme a la cuota vigente en el momento en que deba enterarse el derecho, sin aplicar a la cuota los incrementos posteriores que haya aprobado el Congreso de la Unión.

Cuando se trate de derechos que se causen por ejercicios, cuando el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Federación sea por un período menor, el pago del derecho se hará proporcionalmente al período en que se use o aproveche el bien.

En los casos de que el derecho deba determinarse en base a la medición o duración del servicio, se establece que se pagará dentro de los 10 días siguientes a aquél en que la dependencia prestadora del servicio efectúe dicha medición o la duración del mismo.

Nuestra Ley Federal de Derechos, por lo tanto, establece clara y sencillamente el objeto, el sujeto y la forma de efectuar el pago de derechos, por lo que toca a la tasa y a la base diremos que se encuentran en cada uno de los artículos que la propia Ley contiene en virtud de la naturaleza del derecho que se esté obligado a pagar, y en algunos casos se encuentran en porcientos o tasas al millar, sin embargo más adelante profundizaremos en algunos casos concretos con el objeto de analizar cada uno de los servicios a que se haga mención considerando aquéllos que son, de alguna manera, más usuales para el contribuyente.

4. Los Servicios Públicos.

La Sociedad jurídicamente organizada, dice Enrique Pérez de León en su obra "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", a través del Estado, necesita de servicios que le son indispensables y cuya prestación debe ser garantizada por el propio Estado tales como seguridad tanto internacional como nacional, administración de justicia, servicios de educación, salud, etc.,

aunque bien resulta mencionar que en ocasiones delega en particulares algunos satisfactorios, siempre bajo la vigilancia estatal.

La noción de servicio público reviste una gran importancia, algunos tratadistas, continúa diciendo Pérez de León, lo han definido como la esencia del Derecho Administrativo cuya función básica es la de la prestación de servicios públicos, sin embargo no estamos de acuerdo ya que la esencia fundamental del Derecho Administrativo no es la prestación del servicio público en sí, ya que como rama del derecho público se encarga también del estudio de las normas y principios que regulan la actividad formal del poder ejecutivo, la actividad materialmente ejecutiva de los poderes legislativo y judicial, y las relaciones de los particulares con el Estado en dichas actividades. El fin exclusivo del servicio público es la satisfacción del interés general.

El Maestro Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo señala como principios esenciales de éste: el de continuidad, en razón a la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación en función a la posibilidad de modificarlo en la medida que vaya variando dicha necesidad y por último el de igualdad que consiste en no discriminar el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

Otros estudiosos de la materia, como Hariou, lo define como "La obra de la administración, como el servicio técnico prestado

al público de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas". (44)

Duguit lo define como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental". (45)

Por resolución de El Tribunal Fiscal de la Federación el servicio público es una organización que suple la insuficiencia de la iniciativa privada por el empleo eventual de prerrogativas del poder público, para asegurar la satisfacción regular y continua de una necesidad colectiva.

Asimismo La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que por servicio público debe entenderse un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública.

Podemos decir que el servicio público es la satisfacción de las necesidades de una colectividad por parte del Estado, por la

(44) DUGUIT LEON, Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Tomo II, Barcelona España 1928, p. 61.

(45) OLVERA TORO JORGE, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1967. p. 49.

vía técnico administrativa de una manera regular y continua, que redundan en un bienestar social.

Para el maestro Serra Rojas "es una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural, y sujetas a un régimen de policía y, por ahora a un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público". (46)

De estas definiciones podemos desprender los siguientes elementos:

- Es una actividad del Estado.
- Se presta a través de una organización con personalidad y medios económicos que garanticen dicha prestación.
- No persigue interés lucrativo y
- El poder público se reserva su control.

Asimismo resultan ser tres tipos distintos de prestaciones:

- Prestación material como el agua, electricidad, etc.
- Prestación financiera, es decir créditos, seguros y fianzas, etc., y
- Prestación intelectual, es decir educativos y culturales en sus distintas acepciones.

Por lo que la Ley Federal de Derechos en su Título I al aseverar los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, y en virtud de la naturaleza de esos servicios y que van dirigidos a determinadas personas ya sea porque éstas los soliciten, o bien porque deban recibirlos en cumplimiento de una norma legal, son precisamente este tipo de servicios por los cuales debe pagarse un derecho y de los que nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

C A P I T U L O IV

Análisis Jurídico de la Ley Federal de Derechos

1.- Disposiciones Generales

2.- Título I

- a) De los derechos por la prestación de servicios.

3.- Título II

- a) De los derechos por el uso o aprovechamientos de Bienes de Dominio Público.

C A P Í T U L O I V

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS

Para dar inicio al objetivo fundamental a este Capítulo se hace necesario tratar de precisar lo que debemos entender por análisis.

La palabra análisis proviene del griego ánálisis de anályo, desatar, descomposición de un todo, con distinción y separación de sus partes o elementos constitutivos, hasta llegar a conocer sus principios o elementos (47). Cabe señalar que en la gran mayoría de la doctrina, en materia jurídica, define de esta forma al concepto análisis; por lo que desarrollaremos nuestro objeto en base a esta definición.

La Ley Federal de Derechos aprobada en Diciembre de 1981 por el Congreso de la Unión agrupa en su cuerpo jurídico todos aquellos servicios, usos y aprovechamientos, que hasta antes de la publicación de la Ley en comento, se encontraban dispersos en circulares, o más aún, en leyes de carácter administrativo las cuales, como tales establecían sus propias bases para efectuar el

(47) Diccionario Enciclopédico Gran Sopena, tomo I, Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona, España 1973.

cobro de derechos, se otorgaban exenciones, forma de pago, lugar, el monto de sus cuotas, etc.; sumiendo al contribuyente en un mundo de confusiones en virtud de que si solicitaba algún servicio en determinada Dependencia y asistía a otra, debía de cubrir un nuevo pago y variando el monto del servicio requerido como ejemplo: expedición de copias certificadas de documentnos, reposición de constancias o duplicados de las mismas; legalización de firmas, etc.

En este orden de ideas, también se efectuaban cobros de derechos en virtud de acuerdos de Secretarios de Estados o de Subsecretarios e incluso en oficios circulares, sin embargo existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que señala que "las circulares no pueden ser tenidas como ley y los actos de las autoridades que se funden en aquéllas, importan una violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales" (48), por lo que carecían de fundamentación y motivación.

Por las irregularidades comentadas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en base a estudios, consideró conveniente

(48) Tribuna Fiscal de la Federación, cuarenta y Cinco Años, Jurisprudencia 28, Tesis 87 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

agrupar en un solo cuerpo jurídico impositivo, tales conceptos, -- que diera como resultado una mejor conceptualización de los servicios, usos y aprovechamientos proporcionados por el Estado, estableciéndose los elementos esenciales de toda contribución como -- son: el sujeto, el objeto, la base y tasa; cabe aclarar que el -- Estado en el ámbito de los derechos, actúa en sus funciones de derecho público tal como lo preceptúa la fracción IV del artículo -- 2o. del Código Fiscal de la Federación 1991 y el artículo 1o. de la propia Ley Federal de Derechos.

De manera breve, veremos algunas de las principales Reformas, Adiciones y Derogaciones que a lo largo de sus ya diez años de existencia, ha sufrido la Ley en comento y que aún variando -- los hechos generadores de sus modificaciones, todas coinciden en la persecución de tres objetivos fundamentales:

- I.- Lograr mayor equidad y justicia a través del combate contra la evasión y la elusión fiscales.
- II.- Combatir al saneamiento de las finanzas públicas aumentando la recaudación sin afectar la recuperación -- de la actividad económica.
- III.- Otorgar estímulos para el desarrollo de la actividad económica atendiendo a los problemas de coyuntura.

Como ya hemos visto en líneas anteriores el Ejecutivo Federal en virtud de las facultades que le son conferidas a través de los artículos 71 fracción I y 72 inciso f) de nuestra Carta Magna,

somete a la consideración de la H. Cámara de Diputados la Iniciativa de la Ley Federal de Derechos y es en 1981 que en la Exposición de Motivos se explica la conveniencia de suprimir la multiplicidad de disposiciones de un sistema de captación de ingresos no tributarios como lo eran los derechos y productos, en un solo cuerpo legal de manera coherente y uniforme basándose en los criterios y principios siguientes:

- I.- Equidad en la distribución de las cargas tributarias.
- II.- Conveniencia de simplificar las obligaciones de los contribuyentes, y
- III.- La reducción de los costos administrativos, así como en la eliminación de aquellas contraprestaciones que en determinados casos son exageradas y en otros demasiado bajas en relación con la prestación de servicios o explotación de bienes del dominio público.

Sin embargo, cabe señalar que dicha Ley en su inicio fue con el propósito de estar vigente tan solo durante 1982, pero en la Iniciativa de Reformas para 1983 se hace hincapié en que sea permanente y no anual, en virtud de la creación de nuevos conceptos por los cuales se tuviese que cobrar, y un mecanismo de actualización de cuotas necesario para una mejor prestación de los servicios contenidos en la misma Ley.

Básicamente el contexto de la Exposición de Motivos de la Ley, desde 1982 hasta 1991 ha mantenido la misma finalidad que es

la actualización del monto de las cuotas por lo servicios que - - presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como -- por el uso, goce o aprovechamiento de los bienes propiedad de la Nación y paralelamente adecuar diversos preceptos para lograr una mejor aplicación de la Ley, ahora bien en este orden de ideas, resulta oportuno señalar que primordialmente han sido tres los sistemas considerados para dicha actualización de cuotas, los cuales veremos de una manera sencilla:

De acuerdo con lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 10. de la Ley Federal de Derechos, las cuotas de los derechos se incrementan a la cantidad que resulte de multiplicar las mismas, por los factores que en su caso establezca el Congreso de la Unión, asimismo el cuarto párrafo del citado artículo, señala que los incrementos en las cuotas de derechos, se calculará sobre el importe de la cuota anterior, antes de efectuar el ajuste a -- que se refiere el artículo 60. de esta Ley, y que es el siguiente:

Cuotas aplicables	hasta	\$	Unidad de Ajuste	
			1.00	no habrá ajuste
Desde \$	1.01	hasta	5.00	a veinte centavos 20 ctvs.
Desde	5.01	hasta	30.00	a pesos 1.00
Desde	30.01	hasta	100.00	a medias decenas de pesos
Desde	100.01	hasta	500.00	a decenas de pesos
Desde	500.01	hasta	1,000.00	a medias centenas de pesos
Desde	1,000.01	hasta	10,000.00	a centenas de pesos
Desde	10,000.01	hasta	100,000.00	a medios millares de pesos
Desde	100,000.01	en adelante		a miles de pesos

Aunado a lo anterior diremos:

"Que a partir de 1982 se estableció por primera vez la actualización de las cuotas mediante la aplicación de un factor de incremento, sin embargo a partir de 1983 y con la finalidad de establecer una actualización permanente en el monto de las cuotas de los derechos, manteniendo una carga fiscal constante, se incluyeron paulatinamente varios sistemas que permitieron dicha finalidad destacando los siguientes:

1.- Factores de incremento, este mecanismo vigente desde 1983 a 1987, consistía básicamente en la presentación anualmente al H. Congreso de la Unión para su aprobación de diversos factores de incremento aplicable a cada una de las secciones de la Ley en comento.

Como elementos preponderantes para la determinación de los factores de incremento, se tomaban entre otros, los siguientes:

- a).- Análisis económico de los factores inflacionarios esperados para cada ejercicio fiscal.
- b).- Grado de desactualización de las cuotas con relación a niveles reales de inflación.
- c).- Negociación con las dependencias prestadoras de los servicios o administradoras de los bienes de dominio público de la Nación sujetos a régimen de Ley.

d).- Metas de autofinanciabilidad a lograr en cada ejercicio.

e).- Metas de recaudación fiscal a lograr en cada ejercicio." (49)

Sin embargo, el estudio y negociación de los factores de incremento, presentados ante el H. Congreso de la Unión, presentaba problemas en virtud de que dichos factores y en determinados servicios, usos o aprovechamientos de bienes de dominio público de la Nación se consideraban irrealistas; por otra parte teníamos la desactualización de las cuotas al presentarse tasas inflacionarias superiores a las calculadas; complejidad en el manejo de factores diferenciales para cada capítulo o sección de la Ley.

Observando la problemática señalada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de 1988, decide implantar el mecanismo de actualización general de la Ley, sustituyéndolo por el de incrementos en la misma fecha y en el mismo monto en que se incrementase el salario mínimo vigente para la zona económica del Distrito Federal y que se consideraba se obtenían los siguientes beneficios:

(49) Criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1988.

- 1).- Los factores reflejaban una situación económica más realista;
- 2).- Permitía un manejo de incrementos homogéneo para toda la Ley;
- 3).- Se implementó un mecanismo de ajuste automático que ya no debía ser aprobado anualmente por el H. Congreso de la Unión, ya que existía la posibilidad de mantener -- ese mecanismo en forma permanente dentro del cuerpo de la Ley.

Otro mecanismo de actualización permanente de las cuotas de los derechos son precisamente el de las Tasas Ad-Valorem presentando la gran ventaja de su automaticidad ya que en la medida en que se incrementase el valor de los bienes se incrementaba el monto de la cuota del derecho a pagar.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público por lo anteriormente expuesto, manifestó estar de acuerdo con el mecanismo de actualización adoptado en 1988, ya que permitía un ajuste por factor al inicio del año y un ajuste subsecuente de acuerdo a incrementos salariales.

No obstante lo anterior, la Ley Federal de Derechos no lograba estar, en materia de recaudación, sino al mismo nivel que otras contribuciones, al menos en un nivel recaudatorio notable, por lo que para el año de 1990, al iniciarse una nueva década la Ley en comentario sufre reformas importantes.

Desde su origen la Ley Federal de Derechos ha sido uno de los ordenamientos que mayor número de reformas y adiciones ha tenido, motivado principalmente por la necesidad de incluir nuevos servicios y derechos a esta Ley, con el objeto de mantenerla actualizada, sin embargo este trabajo se enfoca directamente al análisis actual de dicho ordenamiento ya que por cuestiones obvias es lo que se encuentra en vigor y es de sumo interés para quienes prestan dichos servicios así como para quienes otorgan el uso o goce de bienes públicos tal como lo precepta dicha Ley.

Las reformas que se han propuesto a la Ley Federal de Derechos, pueden ser resumidas en tres grupos fundamentales: el primero tendiente a incorporar nuevos servicios que la administración pública proporcione y cuya inclusión a la Ley se hace necesaria; el segundo grupo lo integran aquéllas propuestas de reformas y derogaciones, cuya finalidad es la de mantener actualizado dicho ordenamiento, ya sea corrigiendo textos en virtud de reformas hechas con anterioridad, ya derogando servicios que no se proporcionan o definiendo diversos conceptos para hacer más claro el texto de la Ley; por último, modificaciones y adiciones que permitan optimizar los montos de la recaudación sin impactar fuertemente en las cuotas correspondientes.

Lo anteriormente señalado, no radica sólo en el criterio de las autoridades hacendarias sino que en este contexto se llevan a cabo reuniones con diversas Dependencias por mencionar algunas,

la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Comununicaciones y Transportes, de Educación Pública, de Pesca, así como de algunos órganos desconcentrados, tal es el caso de "Puertos Mexicanos" y la Comisión Nacional del Agua, las cuales presentan sus proyectos de reformas, adiciones o derogaciones para el año fiscal de que se trate.

1. Disposiciones Generales.

Las Disposiciones Generales de la Ley en comento comprenden únicamente 7 artículos de los cuales haremos una relación de los supuestos más importantes:

- a).- El procedimiento para la Actualización de las cuotas de los derechos, que como ya mencionamos en el Capítulo anterior a partir de 1990 es a través del Índice Nacional de Precios al Consumidor, debiendo ajustarse las cuotas en forma trimestral, ésto es, en los meses de abril, julio y octubre, además es necesario aclarar que para el año de 1992, los derechos por la prestación de servicios deberán estar relacionados con el costo real del servicio incluso el financiero, salvo que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio, debido a los cambios en la estructura económica de nuestro país. (Artículo 1o.).

- b).- Responsables del cobro de Derechos, ésto es hasta 1991, la Ley establecía simplemente la responsabilidad

de los servidores públicos encargados de la prestación de los ser vicios, así como de la administración de los bienes del dominio público de la Nación en realidad no señalando algún tipo de sanción, sin embargo para 1992 se incluye que la omisión total o parcial en el cobro de los derechos, afectará el presupuesto de la dependencia o entidad en un equivalente a dos veces el valor de la reducción efectuada. (Artículo 3o. quinto párrafo).

c).- Servicios con Costos Cubiertos en Moneda Extranjera, siendo los siguientes:

1.- Los prestados por oficinas de la Federación en el extranjero, así como los derechos a que se refieren las Secciones Primera y Segunda del Capítulo II del Título I de la Ley Federal de Derechos.

2.- Por el tránsito internacional de mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero. (Artículo 3o., sexto párrafo).

d).- Autorización Previa para Afectar los Derechos a Destino Específico.

El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 1o. que "sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico" que serán para cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión de una determinada dependencia, tales ingresos se encuentran sujetos a límite pre

supuestal que era autorizado por la entonces Secretaria de Programación y Presupuesto y el excedente debía de enterarse a la Tesorería de la Federación.

El objetivo de otorgar los destinos específicos en materia de derechos, es el de incentivar a las dependencias al mejor manejo y mayor control de la recaudación de estos ingresos.

Asimismo, señala que tanto las personas físicas como morales deberán pagar el derecho con anticipación al otorgamiento del servicio salvo los casos que la propia Ley señale que se deberán hacer con posterioridad. (Artículo 4o.).

e).- Cuotas por Servicios Prestados por Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República. (Artículo 5o.).

f).- Supuestos de Pagos de Derechos en Moneda Extranjera para Residentes en el Extranjero.

Se establece que los derechos que se paguen en oficinas autorizadas en el extranjero o por residentes en el extranjero se efectuarán en moneda extranjera; -- asimismo, se señala que el pago de derechos que se hagan en el interior del país se harán en moneda nacional.

y en moneda extranjera en los siguientes derechos siempre que el contribuyente sea residente en el extranjero:

I.- Por el tránsito internacional de mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.

II.- Los señalados en los Capítulos XIII y II de los Títulos I y II de esta Ley respectivamente.

III.- Derechos por los servicios de flora, fauna y caza deportiva.

En todo caso las autoridades podrán autorizar el pago de cualquier otra moneda. Asimismo, es necesario resaltar nuevamente la existencia de la Tabla de Ajuste en la que debe basarse la autoridad para el cobro del derecho comprendiendo desde la cantidad de \$ 1.00 (Un Peso 00/100 M.N.) hasta \$ 100,000,01 (Cien Mil Pesos - Un Centavo 00/100 M.N.). (Artículo 6o.).

g).- Supuestos de pagos no considerados como derechos en los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará las reglas para el control de los ingresos que se recauden para los productos provenientes de servicios que presta la Federación o sus órganos adminis-

trativos desconcentrados así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, tales como:

I.- Exámenes médicos que presta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en relación con el transporte federal.

II.- Prestación de servicios de examen y expedición de credenciales para radio operadores, radio experimentadores y radio aficionados que presta la dependencia arriba señalada.

III.- Acceso o uso de aparatos o instrumentos (cámaras fotográficas, auriculares, etc.) a zonas arqueológicas, museos, monumentos históricos o artísticos; uso de estacionamiento para vehículos de las zonas anteriormente señalados; enajenación de publicaciones incluyendo suscripciones; acceso a espectáculos públicos; servicio de fotocopiado de documentos a particulares; a cargo y prestados por los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes y Literatura dependientes de la Secretaría de Educación Pública, entre otros. (Artículo 7).

2. Título I.

a).- De los Derechos por la Prestación de Servicios.

Ya en temas anteriores ha quedado señalado el concepto que varios tratadistas dan de servicio público, cuya prestación corresponde a la Administración Pública, y a algunos Organismos Descentralizados u Organos Desconcentrados y que se encuentran regulados por la Ley Federal de Derechos; en este orden de ideas se contemplan toda una gama de servicios y que corresponden a cada una de las Secretarías de Estado.

Nuestra finalidad no es describir todos y cada uno de los servicios, usos y aprovechamientos a que hace referencia nuestra Ley, objeto del presente trabajo, sin embargo para mayor comprensión de la misma, resaltaremos los más importantes no queriendo decir con ésto que el resto no amerite su inclusión, pero que en consecuencia para los efectos de este análisis sólo los mencionaremos muy someramente.

Como mencionamos en el Capítulo anterior, para efectos fiscales el derecho es el pago por el uso de un servicio público, cualquiera que sea la postura que, sobre el mismo adopte la jurisprudencia, la cual determina que: "Los derechos son las contraprestaciones que se pagan al Estado como precios de los servicios administrativos prestados". No obstante lo anterior, el concepto

que de Derechos contemplaban tanto el Código Fiscal de la Federación como la propia Ley en comento como: 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. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado." (50)

Sin embargo debido a los cambios en la estructura económica de nuestro país, el concepto de de derechos para 1992 se modifica con el objeto de excluir el arrendamiento y servicios de órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal que se encuentran contemplados en la Ley, coadyuvando con el proceso de integración hacia la internacionalización, por lo que es necesario propiciar la transformación de estos derechos en aprovechamientos, a fin de que estos órganos desconcentrados sean más eficientes en la prestación de servicios a su cargo y con ello, darles mayor flexibilidad para establecer cobros individuales por la prestación del servicio o por el uso o goce de bienes públicos, dependiendo de la naturaleza, eficiencia, y costo de cada servicio o instalación, en la medida en que la característica de los mismos

(50) ARTICULO 2o. Código Fiscal de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1991. p.p 19-20

varie de lugar y en función de las inversiones adicionales que --
pudieran hacerse.

Derivado de lo anterior, el concepto queda de la siguiente manera: "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." (51).

Por lo tanto la Ley Federal de Derechos 1992, menciona que éstos deberán estar relacionados con el costo real del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio, tal como ocurre con la adición del derecho para racionalizar el uso o aprovechamiento del Espacio Aéreo congestionado debiendo pagar este derecho la -- aviación general y oficial, reflejando el costo real de este concepto, la finalidad de esa adición consiste en optimizar los ser-

(51) ARTICULO 2o. Código Fiscal de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1992. P.12.

vicios aeroportuarios haciéndolos más eficientes, logrando con --
ésto una mayor fluidez en el tráfico aéreo, asimismo en materia -
de impacto ambiental de aprovechamientos forestales, se proponen
nuevos servicios tales como la evaluación y dictamen de aprovecham
mientos forestales en función del área explotada y la producción
que se obtenga de la misma para racionalizar el uso inmoderado de
este recurso natural como un esfuerzo entre otros, para apoyar --
los lineamientos ecológicos que en el ámbito internacional se es-
tán propiciando, cabe aclarar que ambos supuestos se encuentran -
en el Título II de la Ley por lo que en su oportunidad se detallar
án más concienzudamente fueron referidos a manera de ejemplo pa-
ra una mejor comprensión.

El Código Tributario para la América Latina, señala, De la
Garza, que el derecho (tasa) es el tributo cuya obligación tiene
como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un serv
vicio público individualizado en el contribuyente, su producto, -
continúa diciendo De la Garza, no debe tener un destino ajeno al
servicio que constituye el presupuesto de la obligación, no es tas
sa (derecho) la contraprestación recibida del usuario en pago de
servicios no inherentes al Estado.

Estamos de acuerdo con lo anteriormente señalado ya que la
misma definición que establece el Código Fiscal de la Federación
claramente contempla que: ... bienes del dominio público de la --
Nación... servicios que presta el Estado en sus funciones de derech
o público..."

El Título Primero se encuentra integrado por todas aquellas Secretarías de Estado que en función de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública prestan servicios inherentes a ellas y que el contribuyente se ve obligado al pago del servicio.

En este orden de ideas el Estado tiene como una de sus finalidades la de proporcionar servicios públicos que conllevan a la satisfacción del interés general.

Primordialmente lo que caracteriza al Título en comento es esencialmente lo siguiente:

1).- La prestación de servicios inherentes al Estado.

2).- Las cuotas de derechos con destino específico. Esto es, una buena parte de los derechos están destinados al sostenimiento del servicio que los genera; es decir para cubrir los gastos de operación, mantenimiento e inversión según sea la naturaleza de la Entidad, hasta el monto que señale el Presupuesto de Egresos que le hubiere sido autorizado. Veremos todos los destinos específicos que actualmente señala la Ley:

Servicios Migratorios Extraordinarios. (Artículo 14-B).

Artículo 14-A.- Los ingresos que se obtengan por este concepto se destinarán a la dependencia prestadora del servicio en ese caso a la Secretaría de Gobernación.

Inspección y Vigilancia y otros Servicios. (Artículo 29-D).

Artículo 29, 29-A y 29-B. Se destinarán a la Secretaría -- de Hacienda y Crédito Público. A la Comisión Nacional Bancaria.

Inspección y Vigilancia, servicio de autorización de agen-- tes de seguros y de agentes de fianzas. (Artículo 31-A-1).

Artículos 30, 30-A, 31 y 31-A. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.- Registro Nacional de Valores e Intermediarios. (Artículo 37).

Artículos 31-B a 37. Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-- blico. A la Comisión Nacional de Valores.

Trámite aduanero, incluyendo el adicional. (Artículo 49). Artículos 49 y 50. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Trámite aduanero que se recaude en Colombia, Nuevo León. -- (Artículo 49). Al Gobierno del Estado de Nuevo León

Acuñaación de moneda metálica. Artículo 53-A. Secretaría - de Hacienda y Crédito Público. A la entidad que proporcione el - servicio. Casa de Moneda.

Servicios de estudio y trámite de solicitudes de personas -

físicas y morales mexicanas, para invertir en empresas mexicanas utilizando el sistema de intercambio de deuda pública por capital. (Artículo 53-E).

Artículo 53-D. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Multas por infracciones a las disposiciones fiscales, impuestas por la Comisión Nacional del Agua. (Artículo 83-D). A la Comisión Nacional del Agua. A los Fondos de Productividad para el otorgamiento de estímulos y recompensas en los términos de los artículos 70-Bis del Código Fiscal de la Federación y 59-Bis de su Reglamento.

Servicios de vigilancia, inspección y control de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. (Artículo 191).

Artículo 191. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. A la Entidad Federativa que los recaude en aquellos casos en que se hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la Federación.

Hasta 1991 la Ley contemplaba un total de 19 destinos específicos, sin embargo como ya observamos se reducen para 1992, el motivo, la falta de cumplimiento de las obligaciones que señala la Ley independientemente de que se busca para este año que los órganos desconcentrados sean más eficientes en la prestación de los servicios a su cargo y darles mayor flexibilidad para establecer sus cobros transformándose en aprovechamientos que, como ya -

mencionamos en el Capítulo anterior, son ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público distintos de las contribuciones derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

3. Título II.

- a).- De los derechos por el uso o aprovechamiento de Bienes del Dominio Público.

En cuanto a estos derechos resulta necesario explicar brevemente el régimen patrimonial del Estado y el alcance de la Ley Federal de Derechos en esa materia. Iniciaremos enumerando los derechos que la Ley establece:

- 1).- Bosques (Artículo 196)
- 2).- Pesca (Artículo 199)
- 3).- Carreteras y Puentes (Artículo 212)
- 4).- Aeropuertos (Artículo 219)
- 5).- Agua (Artículo 222)
- 6).- Uso o Goce de Inmuebles (Artículo 232)
- 7).- Caza Deportiva (Artículo 238)
- 8).- Espacio Radioeléctrico (Artículo 239)
- 9).- Del derecho sobre hidrocarburos (Artículo 254)
 - 1).- Del derecho adicional sobre hidrocarburos (Artículo 259)

- 10.- Minería (Capítulo XIII)
- 11.- Del derecho por Uso o Aprovechamiento de Bienes del -
Dominio Público de la Nación como Cuerpos Receptores
de las Descargas de Aguas Residuales. (Artículo 276),
y
- 12.- Derechos para racionalizar el uso o aprovechamiento -
del espacio aéreo.

A los bienes del dominio público de la Nación, les corresponde ser legislados en forma exclusiva por el Congreso de la - - Unión de acuerdo a lo establecido en la fracción XXIX-A del artículo 73 Constitucional, ésto es, la de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27 de la propia Carta Magna.

La Doctrina básicamente nos señala que el Patrimonio Nacional comprende: bienes de dominio público y bienes del dominio -- privado de la Federación, obvio es que nuestra Ley se ocupa de -- los primeros en virtud de la naturaleza de los mismos.

Los bienes de dominio público son aquéllos que por su naturaleza jurídica no son susceptibles de apropiación privada, ya -- sea porque son aprovechados libremente por todos o porque el Estado los destina a una utilidad pública. Cabe señalar que el dominio público pudiéramos considerarlo como el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, que de acuerdo con la Legislación Mexicana están destinados al uso común, al servicio de las dependencias del Gobierno Federal; a un servicio público

co, por lo tanto tienen la característica de inalienables e imprescriptibles, y que están sometidos a un régimen de derecho público.

Conforme a la Doctrina Jurídica, las formas de afectación de bienes al dominio público pueden ser de dos formas, dependiendo del tipo de bienes de que se trate: del dominio natural o de dominio artificial.

El dominio natural se integra con aquellos bienes que son tomados en el estado en que la naturaleza los presenta (mar, suelo, playas, aguas, espacio aéreo, etc.).

El dominio artificial, por su parte, se constituye con los bienes cuya creación o existencia depende de un hecho humano (monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, edificios destinados a oficinas públicas, etc.).

Resulta oportuno señalar que estos bienes propiedad de la Nación, son regulados por una Ley emanada del Congreso de la Unión, que en nuestro país la constituye, en forma general y a nivel federal, la Ley General de Bienes Nacionales, la cual agrupa los bienes de uso común en: dominicalidad aérea, marítima y terrestre. (Artículo 29).

- Dominicalidad aérea

Dentro de esta categoría se encuentra el espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional.

- Dominicalidad marítima

Esta categoría agrupa: 1) el mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22.224 metros); 2) las aguas marinas interiores; 3) las playas marítimas; 4) la zona marítima-terrestre (faja de veinte metros de ancho de tierra firme) 5) los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; 6) las riberas y zonas federales de las corrientes; 7) los puertos, bahías, radas y ensenadas y 8) los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.

- Dominicalidad terrestre

Los bienes que forman esta categoría son: 1) los caminos, carreteras y puertos que constituyen vías generales de comunicación con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes, establecidos en la Ley Federal de la Materia; 2) las plazas, paseos, parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal; 3) los monumentos artísticos e históricos y 4) los monumentos arqueológicos inmuebles.

Básicamente la Ley Federal de Derechos en su Título Segundo se encuentra perfectamente delimitado, señalando como única posibilidad de explotación de estos recursos por parte de los particulares, la de obtención de una concesión, misma que en sí es un acto administrativo exclusivo del Estado en sus funciones de derecho público.

La Doctrina ha dividido al uso o goce de dichos bienes en:

- Concesión de uso.

La concesión de uso de una cosa pública es uno de los géneros de la concesión administrativa, la cual significa la constitución de su poder jurídico sobre la cosa, una parte de la cual se integrará al concesionario para que haga de ella un uso especial.

Para el otorgamiento de la concesión se debe tomar en cuenta, entre otros:

I.- El monto de la inversión que el concesionario pretende aplicar.

II. El plazo de amortización de la inversión realizada.

III. El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad.

IV.- La necesidad de actividad o del servicio que se preste, y

V.- La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.

- Permiso de uso

Bajo este concepto quedan incluidas las figuras diferentes de la concesión o de la asignación que nuestra legislación regula.

Como rasgos generales del permiso de uso tenemos los siguientes:

I.- Constituyen usos especiales complementarios, accesorios o transitorios para realizar aprovechamientos de importancia autónomos, ejemplos:

- La autorización para construir reservas industriales a empresas mineras concesionadas sobre sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país. (Arts. 262-275).

- Autorización para el uso, explotación o aprovechamiento de aguas, del espacio aéreo y en general el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas, de carreteras y puentes, etc.

II. El otorgamiento de dichas autorizaciones está sujeto al pago de una contraprestación (derechos o cuotas) en favor del otorgante y a cargo del permisionario.

Sin embargo, quedan salvaguardados para el Estado constituidos por los derechos de soberanía y de su jurisdicción, aprovechamientos en la zona económica exclusiva, a través de los cuales explora, explota, censura y administra los recursos naturales, renovables o no, de los fondos marinos, incluyendo el subsuelo y las aguas adyacentes. Asimismo dicta las medidas necesarias para la preservación del medio marino, incluyendo medios de control para regular la emisión de elementos contaminantes o suprimirlos en su totalidad" (52) tal como ocurre con la adición de Capítulo XIV al Título Segundo que regula a los Cuerpos Receptores de las Descargas de Aguas Residuales, y que se relaciona con lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Por otro lado la adición al mismo Título, el Capítulo XV del derecho para racionalizar el uso o aprovechamiento del espa-

(52) DELGADILLO GUTIERREZ, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Primera Edición, México 1989 p.p. 78, 81, 85, 86, 89 y 90.

cio aéreo congestionado, como ya anteriormente hemos mencionado.

Cabe aclarar que México es el segundo país doctrinariamente hablando que legisla en esta materia, es decir, sólo la Legislación española, menciona De la Garza, clasifica como "derechos" o "tasas" las contraprestaciones que cobra el Estado por el uso o aprovechamiento de bienes de su patrimonio, no encontrándose más allá y que sólo lo que prevalece, continúa De la Garza, es el pago de una contraprestación, de un servicio público, es decir las que implican una actividad del Estado, sin embargo dicho autor no concuerda con esta acepción de derecho, él manifiesta que se trata de un impuesto con lo cual no estamos de acuerdo, en virtud de que es claro que el Título Segundo de la Ley Federal de Derechos es conciso al señalar que se trata de Usos o Aprovechamientos de los Bienes del Dominio Público de la Nación, y no se considera -- que el pago de un derechos se constituya en el pago de un impuesto en virtud de que lo que caracteriza al derecho es el pago por la prestación de servicios inherentes al Estado a través de la -- Administración Pública y está destinado dicho pago a sostener el servicio correspondiente así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación y al ser conceptualizado en la Ley Federal de Derechos encajan perfectamente como tales.

Cabe hacer mención que la Ley en comento regula, en esta -- materia, a diversos organismos descentralizados como a los que a continuación se mencionan, entre otros:

- 1).- Registro Público Cinematográfico (SG)
- 2).- Comisión Nacional de Valores (SHCP)
- 3).- Comisión Nacional Bancaria (SHCP)
- 4).- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (SHCP)
- 5).- Comisión Nacional del Agua (SARH)
- 6).- Comisión Intersecretarial para el Control y Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (SARH)
- 7).- Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SCT)
- 8).- Institutos Nacionales de Bellas Artes y Literatura y de Antropología e Historia (SEP)
- 9).- Telecomunicaciones de México (SCT)
- 10).- Comisión Federal de Electricidad (SCT)
- 11).- Servicio Postal Mexicano (SCT)
- 12).- Ferrocarriles Nacionales de México (SCT)
- 13).- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (SCT)
- 14).- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (SCT)
- 15).- Petróleos Mexicanos (SEMIP)

El Maestro Serra Rojas en su obra de Derecho Administrativo menciona que en nuestra organización administrativa no existe más que una sola forma o denominación a la descentralización administrativa en México y que es la descentralización por servicio. -- Esta "descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y

aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social." (53)

Consideramos oportuno señalar que debemos entender por estos organismos quienes tienen la obligación de pagar derechos a la Federación independientes de los destinos específicos a que se hacen acreedores, la inclusión del estudio de las características de estos organismos de manera más específica nos llevará a desviarnos de nuestro tema sencillamente hemos mencionado las definiciones bases de esta figura de la Administración Pública Federal.

Finalmente, podemos decir que la Ley Federal de Derechos -- emanada del Poder Ejecutivo, es el medio que proporciona al Estado ingresos por la prestación de servicios en su carácter de ente público así como el uso o aprovechamiento de los bienes de su dominio, ello con fundamento en la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Con un devenir económico que separa los 200 años, México en su ámbito hacendario ha observado una gama de pensamientos e intereses; primero en la época prehispánica en la que se caracteriza una transparencia y sistema de organización digna de admirarse, donde se castigaba al defraudador y se eximía al débil o desamparado, asimismo ya una vez consumada la Conquista el Clero es el más beneficiado en virtud de que contaba con grandes prerrogativas fiscales y de alguna manera contrataba los recursos gubernamentales; por otro lado ya en el México independiente se hereda la anarquía impositiva pues según el grupo en el poder dictaba medidas para beneficiar a determinados sectores así como el abandono de áreas básicas en virtud de la falta de paz, una pérdida irreparable que lamentablemente se siguió presentando muchas décadas después, hasta que se dió dicha paz durante el porfiriato, no fue tema juzgar a la historia, sin embargo lo fue en materia impositiva por lo que diremos que quizá es ahí el inicio de una depuración de la avaricia y deshonestidad que pululaba entre las gentes de los gobiernos mencioandos en el Capítulo correspondiente. En este orden de ideas diremos que el Comercio Exterior (derechos de importación y exportación) fue vital para el inicio del desarrollo económico de México conjuntamente con los pensamientos y hechos de hombres entre otros, Alberto J. Pani, Manuel Dublan y Miguel Lerdo de Tejada.

SEGUNDA.- Nuestra Constitución Política establece que los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; por lo que hace a la situación impositiva de los extranjeros en nuestro país, concluiremos que aquí juegan un papel muy importante la celebración de tratados internacionales, obviamente en esta materia y que en ningún momento podrían tacharse de inconstitucionales puesto que éstos se encuentran sujetos a las bases que se señalan en el derecho internacional. Los derechos se encuentran en una Ley de carácter general, abstracta e impersonal y debidamente sancionada de acuerdo a los Artículos 71, 72 y 73 fracción VII Constitucionales, cumpliendo así el principio de legalidad, asimismo los principios de proporcionalidad y equidad de las contribuciones consisten: la primera es la capacidad del sujeto pasivo de contribuir a los gastos públicos, es decir, aquél sujeto que obtenga varios ingresos elevados tributará en forma cuantitativa superior que aquél cuyo ingreso es inferior; en cuanto al principio de equidad es el trato igual a los contribuyentes que se ven afectados por una misma Ley tributaria.

TERCERA.- El Estado es el que en cumplimiento de las obligaciones que le son propias, busca satisfacer los intereses de la colectividad. Los ingresos que éste debe obtener provienen por una parte, de su patrimonio, de las utilidades que producen sus organismos descentralizados y las empresas de participación esta-

tal, de algunas prestaciones de servicios que correspondan al Estado; por otra parte de las contribuciones, aprovechamientos y productos. La aprobación de los beneficios derivados de las cosas de dominio público forma un título en el concepto general de las rentas cuyo patrimonio recibe el nombre de Hacienda Pública.

CUARTA.- La doctrina clasifica en dos grandes rubros a los ingresos del Estado, siendo la más conocida o aceptada la de los llamados ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios comprendiendo los primeros los que el Estado percibe en forma establecida en las leyes respectivas en tiempo y forma y, los segundos cuando por alguna causa de fuerza mayor se requiera un pago extraordinario para cubrir ese desequilibrio o causa imprevista.

QUINTA.- Doctrinariamente los derechos se encuentran comprendidos dentro de los ingresos de derecho público en virtud de que la soberanía del Estado entra en juego y de acuerdo a tratadistas connotados, a los ingresos tributarios y con fundamento en el artículo 2o. fracción IV del Código Fiscal de la Federación vigente los 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.

SEXTA.- De las definiciones que se les da a los derechos consideramos que aquellas personas que hagan uso de bienes del dominio público o de servicios públicos prestados por el Estado en su carácter de derecho público logra reunir en esencia lo que son derechos, independientemente la que proporciona el Código Fiscal de la Federación, por lo tanto y con fundamento en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estudio y formulación de los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, así como cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales.

SEPTIMA.- Los sujetos de la Ley Federal de Derechos, constriñe solamente a aquellos contribuyentes solicitantes o usuarios de servicios o bienes del dominio público de la Nación en la actuación del Estado en su carácter público, el objeto es el pago de una contribución que proporcione al Estado un ingreso, dicho pago debe ser previo a la prestación del servicio salvo en aquellos casos que la Ley establezca una disposición especial.

OCTAVA.- Respecto a los períodos de pago, nuestra Ley de la materia, supone diversas situaciones las que en realidad en la práctica ofrecen confusiones, tanto para la dependencia prestadora

del servicio como para el contribuyente o solicitante del servicio a pesar de ser clara, es necesario que éste conozca si bien no en su totalidad, sí los supuestos en que encuadra el sujeto pasivo para así hacer valer sus derechos.

NOVENA.- La prestación de servicios públicos es la satisfacción del interés general que es otorgada por el Estado proporcionándolos a través de una organización con personalidad y medios económicos que garantizan dicha prestación, no persigue interés lucrativo y el poder público se reserva su control y de acuerdo al tipo de prestaciones que pueden ser entre muchas otras, de carácter material, financiera, cultural encontrándose estos servicios comprendidos en la Ley Federal de Derechos en sus Títulos I y II y que el contribuyente al hacer la solicitud de un servicio o el uso de algún bien del dominio público debe pagar precisamente ese derecho.

DECIMA.- Constantemente nuestra Ley sufre modificaciones en sus disposiciones en virtud de que conforme van surgiendo las necesidades de nuevos servicios o incluir aquéllos por lo cuales no se cubre pago alguno y éste en acuerdo con las dependencias involucradas y con fundamento en las facultades que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás correlativas a su competencia.

DECIMA PRIMERA.- Obviamente en base a la situación económica

que sufre el país, las cuotas de los derechos deben ir de acuerdo a ella, ésto es, los derechos actualmente y de acuerdo a lo que establece la Ley en comento, estos se incrementan de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor, es un mecanismo que permite la actualización de forma trimestral de las cuotas, evitando con ello que en determinado momento sufran un rezago que obviamente sería en perjuicio del Fisco, sin embargo es oportuno señalar que en realidad aún con esta forma de actualización los niveles recaudatorios no son del todo satisfactorios, en virtud de que al prestarse el servicio y otorgarse el permiso o la concesión el pago del derecho no es equivalente ya que la dependencia encargada egresa más que lo que recibe en pago por concepto de derechos.

DECIMA SEGUNDA.- El Código Fiscal establece en su artículo 1o. que sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico, situación que la Ley objeto de este trabajo contemplaba hasta el año de 1991; actualmente la mayoría de los destinos específicos han desaparecido en virtud de que aquellas dependencias que gozaban de ellos, no cumplían con los lineamientos señalados con el objeto de establecer un mejor control de los ingresos asignados y una mayor transparencia financiera; sin embargo, la derogación de casi todos los destinos específicos permite que las dependencias lleven a cabo sus funciones de la manera mas eficiente posible, en vista de la internacionalización económica que pronto obtendrá México.

DECIMA TERCERA.- Considero que dentro de las Disposiciones Generales de la Ley, el que se señale que los servidores serán responsables del cobro y entero de los derechos y que dado el caso de omisión total o parcial en ellos afectará el presupuesto de la dependencia en un equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada, es acertada ya que permite un mejor control fiscal además obliga a los servidores públicos a estar actualizados en el cobro exacto y actual de los derechos.

DECIMA CUARTA.- Básicamente, la Ley Federal de Derechos se integra de dos rubros: Título I denominado "De los derechos por la prestación de servicios" y el Título II "De los derechos por el uso o aprovechamiento de Bienes de dominio público", comprendiendo el primero todas aquellas Secretaría de Estado y órganos desconcentrados que en función de las facultades que le son conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prestan servicios inherentes al Estado; por lo que hace al segundo, y con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 73 fracción XXIX-A, facultad del Congreso para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de acuerdo con lo estipulado en la Ley General de Bienes Nacionales y que en el Título II son regulados esos usos o explotación ya sea por entes públicos o privados en concesión.

DECIMA QUINTA.- Las reformas a la Ley Federal de Derechos ha comprendido principalmente a tecnicismos abarcando tres grupos

fundamentales, el primero tendiente a incorporar nuevos servicios que la administración pública proporciona; el segundo grupo lo integran aquellas propuestas de reformas y derogaciones cuya finalidad es mantener actualizado dicho ordenamiento mediante derogación de servicios que ya no se proporcionan, definiendo diversos conceptos para hacer más claro el texto de la Ley, corrigiendo textos en virtud de reformas propuestas; por último modificaciones y adiciones que permitan optimizar los montos de la recaudación sin impactar fuertemente en las cuotas correspondientes.

P R O P U E S T A S

PRIMERA.- Actualmente para el cobro de los derechos nos tenemos que remitir a una Tabla de Ajuste establecida en el Artículo 60. de la Ley Federal de Derechos; sin embargo, con las reformas a la Ley Monetaria que crea una Nueva Unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos, se propone que se derogue dicha Tabla de Ajuste toda vez que correspondería a un concepto meramente económico y no jurídico.

SEGUNDA.- Se considera que debe existir una mayor difusión de la Ley Federal de Derechos, a pesar de que la propia Ley dice que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará y distribuirá, mediante folletos los textos de la Ley, lamentablemente ésto no se lleva a cabo en su totalidad, por otro lado tampoco existen editoriales que se interesen en la elaboración y distribución de los textos de la Ley como sí ocurre con otras disposiciones de carácter fiscal como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Activo de las Empresas, etc. La Secretaría de Hacienda a través de la Administración General Jurídica de Ingresos en su área respectiva elabora dicha Ley justo es señalarlo pero ésta jamás llega al interesado que son todas las dependencias prestadoras de servicios o del uso o goce de inmuebles con excepción de aquéllas áreas que ya están enteradas del procedimiento.

TERCERA.- Se considera que debe existir una mayor coordinación en cuanto a los servicios que deben ser cubiertos en moneda extranjera y que son prestados en el extranjero por las oficinas autorizadas y que algunas como los Consulados son competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras.

CUARTA.- Se propone que las cuotas referentes a los servicios de flora, fauna y caza deportiva se incrementen de manera semestral con un factor especial que señale la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público que bien pudiera ser la suma de los factores de los dos trimestres anteriores a la fecha del incremento.

QUINTA.- Se propone por lo que respecta a los productos señalados en el artículo 7o. de la Ley Federal de Derechos un mecanismo especial que permita a la dependencia prestadora del servicio en sus ámbitos de derecho privado actualizar los productos de manera eficaz en base a los estudios que la propia dependencia realice en cuanto a gastos de operación, mantenimiento e inversión pero que a su vez no repercuta de manera gravosa al usuario del servicio, asimismo sería conveniente definir en la misma Ley de una manera más clara lo que debe entenderse por producto en diferencia con el derecho ya que se da el caso de que en la práctica ambos llegan a ser confundidos.

SEXTA.- En vista de la pronta internacionalización de México

en el marco económico, obvio es que en materia de derechos se trata de crear una compatibilidad con los existentes en otros países y que su cobro sea de acuerdo con los lineamientos internacionales, ésto es, que si en un país no cobran derechos como los señalados en el Capítulo XV que señala los Derechos para Racionalizar el Uso o Aprovechamiento del Espacio Aéreo o en el Capítulo XIV los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de Bienes del Dominio Público de la Nación como Cuerpos Receptores de las Descargas de Aguas Residuales, en México existan pero de un monto acorde al servicio.

SEPTIMA.- Lo anteriormente señalado se basa en la experiencia que el trabajar en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público nos ha dado y hemos podido observar la protesta de otros países, en concreto Estados Unidos, y que de alguna manera crea una imagen negativa al exterior que se reflejaría en la preferencia por nuestros puertos y aeropuertos entre otros. No quiere decir con ésto que México permita totalmente el abuso por parte de otros países para venir y realizar sus actividades sin mayor control, pero si el pago de un derecho eficaz y suficiente para cubrir ese servicio.

OCTAVA.- Se propone mayor rigor en la aplicación del cobro de los derechos tanto por parte de las dependencias prestadoras de los servicios como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley en comento no es un "catálogo de precios" en un ordena-

miento jurídico debidamente aprobado por el Congreso de la Unión una vez cubiertos todos los requisitos para su legalidad, la sanción señalada en el quinto párrafo del artículo 3o. de la Ley si bien provoca en los servidores públicos cierto temor pero sólo en aquéllos que la conocen pero qué ocurre con los que no, por lo tanto reitero nuevamente que la Ley debe ser de conocimiento como lo son las otras disposiciones de carácter fiscal.

NOVENA.- Se propone la actualización de algunos servicios como la derogación de otros en virtud de la expedición de nuevas disposiciones como lo son la Ley Minera, Ley Agraria, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, entre otros.

DECIMA.- Se propone derogar el concepto señalado en el Artículo 34-A en virtud de que el supuesto de actualización de los límites mínimos y máximos de las cantidades que se cobran por derechos se encuentra ya regulado por el quinto párrafo del Artículo 1o. de la Ley.

DECIMA PRIMERA.- Derivado de los cambios que incorpora la nueva Ley Minera, para agilizar el despacho de los trámites mineros, se propone el establecimiento del cobro de derechos por la inscripción de actos, contratos o convenios en el Registro Público de Minería mediante las adecuaciones y estudios procedentes,

con el objeto de fomentar la producción minera. Recordemos que México mineralmente hablando, ha ocupado un lugar internacional.

DECIMA SEGUNDA.- Finalmente se propone que el incremento de los derechos sea de manera anual, considerando para ello la elaboración de proyectos con suficiente tiempo como para poder discutirlo ante el Congreso, contando con análisis financieros, estadísticos, sociales, administrativos e impacto social dándole mayor impulso a la Ley Federal de Derechos, claro está en coordinación con los Estados que se hayan adherido al Programa de Coordinación Fiscal en materia Fiscal.

B I B L I O G R A F I A

- 1) AGUIRRE PANGBURN, RUBEN, La Clasificación Tributaria de los Ingresos del Estado.
- 2) AHUMADA GUILLERMO, Tratado de Finanzas Públicas, Edición Tomo I, México 1956.
- 3) ARRIJOJA VIZCAINO, ADOLFO, Derecho Fiscal, Editorial Themis, Sexta Edición, México 1990.
- 4) BIELSA RAFAEL, Derecho Administrativo, Editorial De Palma, Buenos Aires 1956.
- 5) CHAVERO O. ALFREDO, México a Través de los Siglos, Editorial Cumbre, S.A. Décimo primera Edición, Tomo I, México 1974.
- 6) CORDOVA ARNALDO, La Ideología de la Revolución Mexicana, Ediciones Era, Décima Octava Edición, México 1980.
- 7) DELGADILLO GUTIERREZ, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Primera Edición, México 1989.
- 8) DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Décima Sexta Edición, México 1990.
- 9) DUGUIT LEON, Derecho Constitucional, Editorial Ariel Tomo II, Barcelona España 1928.
- 10) FLORES ZAVALA, ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Séptima Edición, México, 1986.

- 11) FONROUGE GULIANI, Derecho Financiero, Editorial Depalma, Segunda Edición, Tomo I, Buenos Aires, Argentina, 1973.
- 12) GOMEZ GRANILLO, MOISES, Teoría Económica, Editorial Esfinge, México 1984.
- 13) LOPEZ ROSADO DIEGO, Historia y Pensamiento Económico de México, Editorial Textos Universitarios U.N.A.M. Primera Edición, México 1972.
- 14) OLAVARRIA Y FERRERIA ENRIQUE, DE DIOS ARIAS JUAN, México a Través de los Siglos, Editorial Cumbre, S.A., Décimo Primera Edición, Tomo IV, México 1974.
- 15) OLVERA TORO, JORGE, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa México 1967.
- 16) RANGEL COUTO, HUGO, Derecho Económico, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1988.
- 17) RIVA PALACIO VICENTE, México a través de los Siglos, Editorial Cumbre, S.A. Décimo primera Edición, Tomo II, México 1974.
- 18) SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Décimotercera Edición, México 1985.
- 19) VILLEGAS BASAVILLASO, Tratado de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Tomo II, Madrid 1962.
- 20) Criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1988.
- 21) Diccionario Enciclopédico, Gran Sopena, Tomo I, Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona España 1973.