

348  
2 g.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

REGIMEN FISCAL DE PETROLEOS MEXICANOS.  
PROBLEMATICA DE LOS IMPUESTOS DE CARACTER  
MUNICIPAL

TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

IVAN ENRIQUE HERNANDEZ GONZALEZ



DIRECTOR DE TESIS:

LIC. JOSE MIGUEL BUITRON PINEDA

MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

269089



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS JOSE VASCONCELOS  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 24 de septiembre de 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **HERNANDEZ GONZALEZ IVAN ENRIQUE** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"REGIMEN FISCAL DE PETROLEOS MEXICANOS PROBLEMÁTICA DE LOS IMPUESTOS DE CARACTER MUNICIPAL"**.

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin habérlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."



Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
La Directora

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

LIC. MA. DE LA LUZ NÚÑEZ CAMACHO

A mi Padre, quien con su ejemplo  
como persona y profesionista me ha  
enseñado a ser un hombre digno.

A mi Madre, por la vida que me ha  
dado, brindándome a cada instante,  
su apoyo, comprensión y paciencia.

A mis hermanos, quienes siempre  
han sido amigos incondicionales.

A la Universidad Nacional Autónoma  
de México, por permitirme concluir  
una etapa más en mi vida.

A Petróleos Mexicanos, por darme la  
oportunidad de poner en práctica los  
conocimientos que he adquirido.

Al Lic. José Miguel Angel Buitrón  
Pineda, por sus enseñanzas y el  
apoyo brindado para la realización de  
este trabajo.

## **I N D I C E**

|                      |                          |
|----------------------|--------------------------|
| <b>INTRODUCCION.</b> | <b>Págs.</b><br><b>I</b> |
|----------------------|--------------------------|

### **CAPITULO I.**

#### **ANTECEDENTES DE LOS IMPUESTOS AL PETRÓLEO EN MÉXICO.**

|                                                                           |              |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                                                           | <b>Págs.</b> |
| 1.1. Impuestos al petróleo con anterioridad a la<br>Revolución Mexicana.  | 2            |
| 1.2. Impuestos al petróleo con posterioridad a la<br>Revolución Mexicana. | 9            |

### **CAPITULO II.**

#### **LA EMPRESA PÚBLICA Y PETRÓLEOS MEXICANOS.**

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
|                                       | <b>Págs.</b> |
| 2.1. Concepto de empresa.             | 18           |
| 2.2. Concepto de empresa pública.     | 20           |
| 2.3. La empresa pública en México.    | 21           |
| 2.4. Elementos de la empresa pública. | 24           |

|       |                                                                                              |    |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.5.  | Principios básicos de la apropiación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales.       | 25 |
| 2.6.  | Competencia exclusiva de la Federación para conocer de todo lo relativo a los hidrocarburos. | 29 |
| 2.7.  | Modelo de organización de la empresa pública.                                                | 32 |
| 2.8.  | Medios de control de la empresa pública en México.                                           | 37 |
| 2.9.  | Régimen jurídico de las entidades paraestatales.                                             | 46 |
| 2.10. | Régimen Fiscal de la empresa pública.                                                        | 54 |

### **CAPITULO III.**

#### **RÉGIMEN FISCAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS.**

|        |                                                                                              |             |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
|        |                                                                                              | <b>Págs</b> |
| 3.1.   | Los impuestos en México.                                                                     | 58          |
| 3.1.1. | Impuestos de carácter federal.                                                               | 61          |
| 3.1.2. | Impuestos de carácter local o estatal.                                                       | 64          |
| 3.1.3. | Impuestos de carácter municipal.                                                             | 65          |
| 3.2.   | Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 1960.                                  | 70          |
| 3.3.   | Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 1983.                                  | 72          |
| 3.4.   | Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos como excepción al principio general de contribuciones. | 74          |

|      |                                                                                        |    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.5. | Rompimiento de algunos de los principios generales de la ley tributaria. (Caso PEMEX). | 75 |
| 3.6. | Trascendencia de un régimen fiscal idóneo.                                             | 78 |

#### **CAPITULO IV.**

#### **PETRÓLEOS MEXICANOS. PROBLEMÁTICA DE LOS IMPUESTOS DE CARÁCTER MUNICIPAL.**

|          |                                                           |       |
|----------|-----------------------------------------------------------|-------|
|          |                                                           | Págs. |
| 4.1.     | Conceptos fundamentales                                   | 81    |
| 4.1.1.   | Concepto de Ley Fiscal.                                   | 83    |
| 4.1.2.   | Concepto de hecho imponible.                              | 84    |
| 4.1.3.   | Concepto de impuesto.                                     | 86    |
| 4.1.4.   | Concepto de Derecho                                       | 90    |
| 4.1.5.   | Concepto de contribución.                                 | 92    |
| 4.1.6.   | Concepto de servicio público.                             | 92    |
| 4.1.7.   | Principios fundamentales en materia tributaria.           | 99    |
| 4.1.7.1. | Principio de legalidad                                    | 100   |
| 4.1.7.2. | Principio de proporcionalidad e igualdad.                 | 101   |
| 4.1.7.3. | Principio de certidumbre.                                 | 101   |
| 4.1.7.4. | Principio de economía.                                    | 102   |
| 4.1.7.5. | Principios que deben regir a los impuestos.<br>(S.C.J.N.) | 102   |

|                      |                                                                                                             |     |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.                 | El patrimonio del Estado.                                                                                   | 103 |
| 4.3.                 | Régimen Constitucional de los bienes del Estado.                                                            | 105 |
| 4.4.                 | Clasificación y régimen jurídico de los bienes del Estado.                                                  | 106 |
| 4.5.                 | Los bienes de la Federación.                                                                                | 109 |
| 4.5.1.               | Los bienes del dominio público de la Federación.                                                            | 109 |
| 4.5.2.               | Los bienes del dominio privado de la Federación.                                                            | 111 |
| 4.6.                 | Problemática de los impuestos municipales con los que se pretende gravar los bienes de Petróleos Mexicanos. | 113 |
| <b>CONCLUSIONES.</b> |                                                                                                             | 126 |
| <b>BIBLIOGRAFIA.</b> |                                                                                                             | 129 |

## INTRODUCCION

La industria petrolera tendrá que invertir más en los procesos de refinación de materias primas que exporta, para recuperar los mercados que se están perdiendo por falta de este procesamiento.

Lo anterior en virtud de que en el mercado internacional en la actualidad predominan dos fenómenos:

1. La oferta mundial se ha reducido substancialmente originando que predominen los compradores de crudo, es decir, que los precios los manejan éstos y no así los vendedores.
2. Para México se dificultan los mercados internacionales, por preferirse los crudos ligeros que disminuyen los costos, toda vez que en nuestro país el crudo es substancialmente más pesado.

El petróleo seguirá desempeñando un papel preponderante en el suministro mundial de energía más allá del año 2000, ya que las fuentes alternas de energía no alcanzan los volúmenes requeridos para satisfacer el mercado mundial de energía, por ello Petróleos Mexicanos tendrá que realizar fuertes inversiones para su modernización, como es la aplicación de tecnología de punta para el procesamiento del oro negro, lo que consecuentemente tendrá un alto costo financiero.

Por lo tanto, el petróleo generará y seguirá siendo la principal fuente de aportaciones hacia el Gobierno Federal y un factor importante en la captación de divisas.

La realización de ésta importante función financiera, tendrá como resultado dar empleo a contratistas, proveedores y prestadores de servicios, convenios con bancos, empresas de factoraje, arrendamiento financiero, etc., así como distribuidores de productos petrolíferos y transformadores de energéticos y materias primas petroquímicas a todo lo largo de la cadena productiva.

Consecuentemente es necesario que se deje crecer a la institución, teniendo como una de sus bases un marco fiscal idóneo, para que pueda afrontar el fuerte grado de competitividad que exigen los mercados internacionales del petróleo, sin descuidar el mejoramiento de la calidad de los petrolíferos que son destinados al mercado interno.

El presente trabajo tiene por finalidad proponer una modificación a la Ley General de Bienes Nacionales, con el objeto de aclarar lo referente al pago de impuestos municipales que sobre materia inmobiliaria las autoridades fiscales municipales pretenden imponer a los bienes inmuebles propiedad de Petróleos Mexicanos y que indudablemente generan una carga a la industria petrolera estatal.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **ANTECEDENTES DE LOS IMPUESTOS AL PETRÓLEO EN MÉXICO**

### **1.1. IMPUESTOS AL PETRÓLEO CON ANTERIORIDAD A LA REVOLUCIÓN MEXICANA.**

Es a partir de la segunda mitad del siglo XVI, cuando la Corona Española vislumbra lo que podría ser el petróleo con el paso del tiempo, siendo en este período, específicamente con las Leyes de las Indias, cuando se reservó al petróleo como uno de los recursos naturales cuya propiedad inalienable correspondía al Gobierno Español.

En Las Reales Ordenanzas para la Dirección, Régimen y Gobierno del importante Cuerpo de la Minería de la Nueva España y de su Real Tribunal General de Orden de su Majestad del 22 de mayo de 1783<sup>1</sup>, se establece un Título especial denominado del Dominio radical de las minas: de su concesión a los particulares; y del derecho que por esto deben de pagar, señalando de manera clara el dominio del rey sobre estos bienes, es decir, que las minas eran propiedad de la Corona Española, concediéndolas a sus súbditos en propiedad y posesión, pudiendo venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o manda, o de cualquiera otra manera enajenar el derecho que de ellas les perteneciera.

Dicha propiedad o posesión de las minas estaba condicionada a lo siguiente:

---

<sup>1</sup> LABASTIDA, Horacio, Código Petrolero, Editorial PEMEX, Torno I, México, 1988, pp. 29-33.

1. Que se contribuyera con una parte de los metales extraídos a la Real Corona, y
2. Que el disfrute de las minas, se hiciera cumpliendo con los requisitos establecidos en el ordenamiento antes señalado.

Señalando, por la falta de cumplimiento de estas condiciones, la pérdida de la propiedad o posesión de las minas, pudiendo concederse a otro, cuando este denunciara el mencionado incumplimiento.

A su vez, el Título Sexto, denominado, De los modos de adquirir las minas: de los nuevos descubrimientos, registro de Vetas y denuncios de Minas abandonadas o perdidas; fijó la concesión para que se pudieran descubrir, solicitar, registrar y denunciar no sólo las Minas de Oro y de Plata, sino también las de Piedras Preciosas, Cobre, Plomo, Estaño, Azogue, Antimonio, Piedra Calaminar, Bismuth, Salgema y cualesquiera otros fósiles, ya fueran metales perfectos o medios minerales, bitámenes o jugos de la tierra.

Las Reales Ordenanzas para la Minería de 1783 continuaban vigentes cuando se generó el movimiento de independencia de nuestro país, y al ser firmado el Tratado de Paz y Amistad entre México y España, el día 22 de diciembre de 1836, los derechos pertenecientes a la Corona Española fueron trasladados a la Nación Mexicana, entre los cuales se encontraban los citados con anterioridad.

Durante la presidencia del Lic. Benito Juárez, por decreto de fecha 22 de agosto de 1863<sup>2</sup>, se confirmó el dominio directo de la Nación sobre el petróleo, estableciendo de forma textual en el mencionado decreto, lo siguiente:

"...con motivo de la mina de carbón de piedra que denuncia, se ha servido declarar, que los criaderos de carbón fósil, se encuentran en el mismo caso que en las minas, sobre las cuales la Nación tiene el dominio directo..."

El Emperador Maximiliano, mediante Decreto Imperial de fecha 6 de julio de 1865<sup>3</sup>, fijó las reglas a que debían sujetarse el laboreo de las substancias que no eran metales preciosos, reglamentación que era necesaria debido al desarrollo en este ramo, y que a continuación se mencionan:

1. Nadie podía explotar minas de sal, fuente o pozo o lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, alumbre, caolín, piedras preciosas, sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes.
2. Dicha concesión debía de ser aprobada por el Ministerio de Fomento.
3. Las florecencias superficiales de cualquier especie y cualquier otra substancia no señaladas en el inciso número 1 no eran denunciabiles.

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>3</sup> Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Documentos relacionados con la Legislación Petrolera Mexicana (1783-1919), Talleres Gráficos de la Nación, México, 1919, pp. 31-32.

En la administración del General Manuel González<sup>4</sup>, se expide un decreto de fecha 15 de diciembre de 1883, que facultó al ejecutivo para expedir un Código de Minería, decreto que preceptuaba:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 127 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformada la fracción X del artículo 72 de la misma Constitución, en los siguientes términos:

**X.- Para expedir Códigos obligatorios en toda la República de Minería y Comercio, comprendiendo en este último a las instituciones bancarias”.**

Expidiéndose el día 22 de noviembre de 1884<sup>5</sup>, un Código de Minería que tenía por objeto regular las minas y los criaderos de todas las substancias inorgánicas que en vetas, mantos o masas de cualquier forma, constituyeran depósitos cuya composición fuera distinta de la de las rocas del terreno, como el oro, la plata, el cobre, el hierro, el manganeso, el plomo, el mercurio, el estaño, el antimonio, el zinc, el azufre, la sal gema y las demás substancias análogas cuyo aprovechamiento exigiera trabajos mineros.

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>5</sup> Idem, pp. 47-48.

Dicho Decreto fijó que la propiedad de las minas era exclusiva del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podría explotar y aprovechar las rocas del terreno y materias del suelo, como calizas, pizarras, pórfidos, basaltos, piedras de construcción, tierras, arcillas, arenas y demás sustancias análogas.

Para el mencionado aprovechamiento de todas las sustancias el dueño del terreno se sujetaría en sus trabajos a las disposiciones y reglamentos de policía de la época, y en la explotación de los carbones minerales y de las otras materias que exijan labrar excavaciones, a las prevenciones relativas a la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores.

Es el título Noveno denominado de los impuestos a las minas<sup>6</sup>, se establece que sería libre de todo impuesto la circulación en el interior de la República del oro y la plata, en pasta o acuñados, de los demás metales y la de los productos de las minas.

Además de los derechos de acuñación y de exportación establecidos o que se establecieren, las minas que no estuvieran exceptuadas conforme al artículo anterior, así como sus productos, no reportarían más sobre el valor del metal o de la sustancia explotada, sin deducción de costos, y el cual nunca podría exceder del dos por ciento de su valor.

---

<sup>6</sup> Ibid, pp. 69-70.

Los montos obtenidos de ese impuesto serían para el Estado en que se encontrara ubicada la mina o para la Federación cuando se ubicara en el Distrito Federal o en el Territorio de la Baja California, estableciendo la facultad de las legislaturas de los Estados para fijar el monto del mencionado impuesto.

Es importante destacar que es a partir de este Código cuando la legislación mexicana se aparta de la tradición jurídica del país, que separaba la propiedad del suelo de la del subsuelo, y que daba a la Nación el dominio de la propiedad subterránea.

Con esto se da fin al principio de que la propiedad del subsuelo correspondía a la Nación, principio expresado terminantemente en las Reales Ordenanzas de 1783, que habían subsistido después de la independencia como cuerpo de legislativo vigente, preceptuando que los hidrocarburos eran productos propiedad del dueño de la superficie del suelo.

Es el 6 de junio de 1887<sup>7</sup>, cuando se expide una ley por la cual quedan libres de toda contribución federal, local y municipal, las minas de carbón de piedra, en todas sus variedades, las de petróleo, hierro y azogue.

El Código de Minería de 1884 fue reemplazado por la Ley Minera del 4 de junio de 1892<sup>8</sup>, fijando las bases sobre las cuales se regiría la propiedad minera.

---

<sup>7</sup> Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Documentos relacionados con la Legislación Petrolera Mexicana (1783-1921), Vol. I, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1919, pp. 9-11.

<sup>8</sup> Ibidem, pp. 75-82.

Se autorizaba al dueño del subsuelo a explotar de forma libre y sin necesidad de concesión especial los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales, las rocas del terreno, en general, que sirvieran como elementos directos o como materias primas para la ornamentación, las materias del suelo, como las tierras, las arenas, las arcillas de toda clase, las sustancias minerales exceptuadas de concesión en términos de la mencionada ley, y en general todas las no especificadas en la misma.

Además los trabajos de excavación superficiales o subterráneos que exigiera la explotación de algunas de estas sustancias, quedarían sujetos a los reglamentos que se expidieran para la policía y seguridad de las minas.

Esta ley reservó la propiedad del subsuelo a la Nación, pero declaró libre la explotación de los combustibles minerales a quien se hiciera dueño del terreno.

El 24 de diciembre de 1901<sup>9</sup>, bajo la presidencia del General Porfirio Díaz, se expidió la primera ley petrolera, que facultaba al gobierno para otorgar concesiones petroleras en los terrenos nacionales y en las zonas federales.

Las concesiones se otorgarían mediante ciertas obligaciones de inversión, estableciendo, una renta de cinco centavos por hectárea y la obligación de pagar el 7% de las utilidades, cuando las hubiera, al

---

<sup>9</sup> Idem, pp. 12-16.

gobierno federal y 3% a los gobiernos de los estados donde se encontraran las zonas federales concesionadas.

Esta ley se basó en el mismo criterio de Código de Minería de 1884, que asimilaba la propiedad del suelo a la del subsuelo, y reconoció expresamente a los dueños de éstas el privilegio de explotar el petróleo.

La Ley Minera del 23 de noviembre 1909<sup>10</sup>, favoreció aún más al superficiario constituyéndolo en dueño exclusivo de los criaderos o depósitos de combustibles naturales y materias bituminosas.

En resumen, el Código de Minería de 1884, eximió la explotación petrolera de toda contribución federal, estatal o municipal, fuera del Impuesto del Timbre y la Ley del Petróleo de 1901, y facultó al ejecutivo para conceder permisos de exploración y patentes de explotación petrolera, declarando libres de todo impuesto los productos naturales refinados o elaborados y concediendo la importación libre de las máquinas necesarias para la industria.

## **1.2. IMPUESTOS AL PETRÓLEO CON POSTERIORIDAD A LA REVOLUCIÓN MEXICANA.**

Es el Presidente Francisco I. Madero quién en 1910 creó el primer impuesto para gravar la producción de petróleo, a razón de veinte centavos por tonelada, expidiéndose dicho decreto en junio de 1912<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre de 1909.

El Presidente Interino Victoriano Huerta, por decreto de fecha 19 de noviembre de 1913<sup>12</sup>, del mismo modo, a través del impuesto del timbre gravó el petróleo crudo de producción nacional, a razón de setenta y cinco centavos por tonelada.

El Presidente Venustiano Carranza consideró que el petróleo debería pertenecer a la Nación, por lo que por decreto de fecha 21 de julio de 1914<sup>13</sup>, gravó al petróleo con el impuesto denominado "derecho de barra", a razón de diez centavos por tonelada de petróleo crudo de exportación.

El 19 de marzo de 1915<sup>14</sup> se creó la Comisión Técnica del Petróleo que tenía por objeto investigar todo lo relativo a esta industria y proyectar las leyes y reglamentos necesarios; esta comisión proporcionó a México la primera orientación lógica en materia de política petrolera, estableciéndose más tarde el impuesto de barra a razón de 10 centavos de oro por tonelada.

Es en la Constitución de 1917 cuando el petróleo quedó nuevamente bajo el dominio directo de la Nación, el 13 de abril del mismo año, se establece el Impuesto Especial del Timbre para el Petróleo Crudo, sus Derivados y el Gas de los Pozos<sup>15</sup>, conocido con el nombre de Impuesto de Producción.

---

<sup>11</sup> LABASTIDA, Horacio, op. cit, p. 193.

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación, 19 de noviembre de 1913.

<sup>13</sup> LABASTIDA, Horacio, op. cit, p. 210.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 233.

<sup>15</sup> LABASTIDA, Horacio, Código Petrolero, Editorial PEMEX, México, Tomo II, 1988, p. 97.

El 19 de febrero de 1918<sup>16</sup>, el presidente Venustiano Carranza expidió el primer decreto reglamentario; que ordenaba la manifestación de los terrenos petroleros, ya fueran libres o comprendidos en algún contrato de arrendamiento o subsuelo, gravando dicho artículo los contratos sobre los terrenos petrolíferos.

Decreto que fue reglamentado el 8 de agosto de 1918<sup>17</sup>, permitiéndose la explotación del subsuelo únicamente por medio de títulos de denuncia otorgados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, fijando su vez la obligación de pagar al gobierno una regalía de 5% de la producción bruta y la de no interrumpir los trabajos por dos meses continuos a menos que hubiera causa justificada, pretendiendo el gobierno que la nacionalización del subsuelo fuera absoluta, por lo tanto en ésta disposición quedaron incluidos los contratos que se hubieran hecho sobre terrenos con fines de explotación petrolera antes de la Constitución de 1917.

El Presidente Calles por decreto de fecha 26 de diciembre de 1925<sup>18</sup>, logro que se aprobará la Ley del Petróleo de México, que en sus puntos más destacados estableció:

1. La prohibición a las sociedades extranjeras de adquirir bienes raíces,
2. Limitaba la magnitud de las concesiones,

---

<sup>16</sup> Gobierno de México: El petróleo de México, Recopilación de documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera, Reedición de la Secretaría de Patrimonio Nacional, México, 1963.

<sup>17</sup> Legislación Petrolera Petrolera, op. cit, pp. 133-141.

<sup>18</sup> Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 1925.

3. Declaraba de utilidad pública la industria del petróleo, y
4. Reducía la confirmación de los derechos de las concesiones a cincuenta años y fijó un plazo de un año para hacerlo.

En esta ley quedó firme la posición del gobierno mexicano en el sentido que la propiedad del subsuelo pertenece a la Nación, pero hizo concesiones substanciales a las compañías petroleras, estableciendo diferencias entre superficiarios y arrendatarios, confirmándose los derechos de los primeros por tiempo indefinido y los de los segundos por el de la vigencia de los contratos.

Si en lo político y en lo jurídico la actividad de las compañías petroleras representó una amenaza constante para la soberanía de México y para la estabilidad de sus instituciones, en lo económico y en lo técnico tuvo el carácter de una explotación depredadora de nuestros recursos naturales y humanos.

El gobierno tomó ciertas medidas para evitar que semejante conducta de las compañías petroleras siguiera lesionando a la economía nacional, entre las más importantes destacaron:

1. Fijo impuestos diferenciales que favorecían la exportación de productos refinados,
2. Gravo los productos en bruto o semielaborados,
3. Gravo fuertemente los despilfarros de petróleo y gas natural, que trajo como consecuencia el establecimiento de once plantas para

la fabricación de gasolina de gas natural, así como la instalación de las refinerías de Azcapotzalco y de Petro-Mex en Tampico<sup>19</sup>.

El presidente Abelardo L. Rodríguez el día 1 de septiembre de 1932, dictó un decreto para constituir las reservas petroleras nacionales, incorporándose a ellas todos los terrenos libres en una franja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera norte y de las fronteras marítimas, así como las fronteras de México con Honduras Británica y Guatemala, además de todos los terrenos de Baja California y los de propiedad nacional, a su vez promulgó una ley para constituir una sociedad por acciones de participación mixta, que se encargaría de la regulación del mercado de petróleo y derivados, atendiendo a las necesidades oficiales y la de los ferrocarriles, así como para adiestrar al personal técnico mexicano en los trabajos de la industria.<sup>20</sup>

Siendo ésta una etapa en la que se llevó a cabo una explotación irracional de los recursos naturales; en la que fueron frecuentes las intromisiones de los intereses extranjeros en los asuntos internos del país y en la que la existencia misma de las empresas petroleras extranjeras constituyeron uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico del país, que provocaron que los intentos para tratar de gravar al petróleo mencionados con antelación, fueran letra muerta debido a la resistencia opuesta por las compañías petroleras, razones que de manera indirecta llevaron a la nacionalización de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938.

---

<sup>19</sup> El petróleo de México: Recopilación de documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera, op. cit. pp. 340-344.

<sup>20</sup> Ibidem, pp. 390-398.

Con posterioridad a la expropiación de la industria petrolera fueron emitidas diversas circulares respecto al pago de los impuestos de la empresa pública Petróleos Mexicanos, destacando entre las más importantes la Circular Número 210-9-96 de fecha 8 de agosto de 1941<sup>21</sup>, mediante la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declaró que Petróleos Mexicanos, no estaba sujeta al pago de los impuestos del Timbre y Sobre la Renta, haciendo la salvedad del Impuesto del Timbre que se causará sobre los contratos con particulares, que debería ser pagado por los particulares que contrataran con la Dependencia antes citada, y

La Circular Número 210-11-117, de fecha 18 de octubre de 1941<sup>22</sup>, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que establece que Petróleos Mexicanos al ser una institución pública con personalidad jurídica, dependiente de la Federación, se encontraba obligada al pago de todas las contribuciones federales, excepción hecha de los impuestos sobre la renta, sobre herencias, legados, donaciones y del timbre, en cuanto a éste último los impuestos causados por la celebración de contratos con particulares deberían ser pagados por éstos.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1947<sup>23</sup> se crea la Ley de Impuestos al Petróleo y sus Derivados, en donde se establece que el petróleo crudo y sus derivados causarían los impuestos de producción y consumo establecidos en dicha ley, señalándose una participación del 9%

---

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación, 26 de agosto de 1941.

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación, 18 de octubre de 1941.

<sup>23</sup> Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1947.

a los estados y de 1% a los Municipios donde se encontraran ubicados los pozos productores.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA EMPRESA PÚBLICA Y PETRÓLEOS MEXICANOS**

El Estado y la empresa paraestatal se asignan y controlan funciones espacios, recursos y poderes que corresponden directamente al capital social y a la fuerza global de trabajo, que tienden a escapar de la esfera irrestricta del capital privado, y a limitar su reproducción y expansión.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista normativo la organización jurídica de la empresa actual suele adoptar distintas formas, que son:

- I. La individual y personal.- Es la organización compuesta por un solo individuo al que se le denomina empresario. Que es el que ejerce profesionalmente una actividad organizada con fines de producción o el intercambio de bienes o servicios, es decir, es una persona que a nombre propio y por medio de una empresa realiza una actividad que, jurídicamente, es imputable a él, y
- II. La empresa social o corporativa.- Es aquella donde se desarrollan las empresas controladoras a las que después nos referiremos, originándose de la asociación con otros empresarios para ampliar los recursos necesarios para la producción, encontrándose dentro de ésta la sociedad, de gran importancia en la vida económica, ya que es una fuente real de ingresos para el estado vía impuestos; debido a la obtención de

---

<sup>1</sup> KAPLAN, Marcos Becerra Manuel y Otros, Crisis y Futuro de la Empresa Pública, p. 178.

lucro de dichas empresas éstas son reguladas por el Derecho Mercantil.

En México la forma de crear sociedades está contemplada en el artículo 1 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Este artículo reconoce las siguientes sociedades mercantiles:

- I. Sociedad en Nombre Colectivo;
- II. Sociedad en Comandita Simple;
- III. Sociedad de Responsabilidad Limitada;
- IV. Sociedad Anónima;
- V. Sociedad en Comandita; y
- VI. Sociedad Cooperativa.

## **2.1. CONCEPTO DE EMPRESA.**

La definición de empresa trae una controversia en la economía del mundo moderno, sin embargo es definida como un vínculo económico que regula los factores de la producción, con complicadas formas de organización adoptadas hoy en día, que generan una serie de obligaciones jurídicas, que inciden necesariamente en el campo fiscal, y respaldada por un marco contable, esto es, las empresas generan necesariamente una serie de obligaciones de carácter fiscal.

En nuestra legislación no existe una definición concreta de lo que es la empresa, toda vez que la empresa de hoy en día es una realidad económica que debido a su rápida evolución no puede ser conceptualizada desde un punto de vista estrictamente jurídico, no obstante ello, concordamos con la definición del maestro Acosta Romero, que señala "Económicamente la empresa es la organización de los factores de la producción con el fin de obtener ganancias, los elementos integrantes de la empresa en su compleja variedad aparecen íntimamente ligados por una comunidad de explotación económica, constituyendo una unidad organizada conforme a las exigencias de dicha explotación, desde ese punto de vista podría definirse como el conjunto de bienes organizados por el comerciante con fines lucro".<sup>2</sup>

Hablar de la situación financiera de una Empresa, implica tratar diversos aspectos en relación con esa situación, es decir, las distintas fases que se conectan con la adquisición de los capitales, forma de invertirlos, obligaciones contraídas, modos de operar o de realizar diversas operaciones, etc.

Ahora bien cuando se trata de determinar la verdadera potencialidad económica de una empresa, no es suficiente la presentación sintética de los datos que se refieren a esta situación; necesariamente debe llegarse al análisis de esos datos procediendo en primer lugar, a la comprobación de las cifras registradas que dan lugar a esa síntesis y en segundo lugar, proceder al desentrañamiento de las operaciones efectuadas a fin de determinar su naturaleza, las afectaciones que

---

<sup>2</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General Del Derecho Administrativo, pág. 224.

provocan en la estructura del negocio, las tendencias que como consecuencia de estas operaciones se presentan en la negociación, dadas las condiciones económicas particulares de la misma, así como las de carácter general.

Es por ello que en el Derecho Fiscal las empresas intervienen en las políticas fiscales que constituyen el mejor instrumento para elevar el ingreso real del Estado por parte de la comunidad empresarial, para regular la distribución de la riqueza y del ingreso, siendo el instrumento de las obligaciones que se determinan y el pago de las contribuciones correspondientes a la empresa.

## **2.2. CONCEPTO DE EMPRESA PÚBLICA.**

A nuestro parecer uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Estado para participar en la economía son las empresas públicas. Mediante éstas, se tiene una fuente de ingresos para el país, ya que las empresas públicas realizan una gran cantidad de erogaciones por parte del sector público, que tienen por objeto el logro de determinados fines.

Sin embargo, en los últimos años, estos organismos han sido tema de gran discusión, tanto en el ámbito económico como en el jurídico. Existiendo criterios encontrados en cuanto a la existencia de las empresas públicas y sus fines.

Serra Rojas conceptualiza a las empresas públicas "como entidades de derecho público, con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propio, creados o reconocidos por una Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica".<sup>3</sup>

En un concepto más riguroso se conceptualiza a la empresa pública como aquella que interviene en toda explotación en la que un ente público posea una parte importante de su patrimonio y que esta subordinada a un régimen de derecho público o a un régimen mixto.

En resumen, por empresa pública debemos entender "una entidad organizacional productiva que se ocupa de actividades de carácter mercantil y comercializa por lo menos una parte de su producción y que es propiedad pública por lo menos en un 50%".<sup>4</sup>

### **2.3. LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO.**

En México la empresa pública toma diversas figuras jurídicas, tales como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; que constituyen el sector paraestatal que es una parte del sector público. Así pues, el conjunto de

---

<sup>3</sup> SERRA, Rojas Andres, Derecho Administrativo, Primer curso, p. 826.

<sup>4</sup> Idem, p. 828.

organismos descentralizados, de empresas de participación estatal y de fideicomisos actúa como instrumento de política económica.

El proceso de formación e integración de la empresa pública en el Estado Mexicano, ha sido atribuido a diversos factores. Una posición contempla que dicho proceso no correspondió, en la mayoría de los casos, a ningún análisis retrospectivo del desarrollo socioeconómico de México, e inclusive se ha sostenido que las empresas públicas han aparecido como un desordenado e incontrolado conjunto de entidades que han absorbido un enorme capital y han operado con objetivos no siempre bien definidos y a veces contradictorios entre sí.<sup>5</sup>

Otro punto de vista atribuye al Estado mexicano el papel de responsable directo del desarrollo y al capital privado el de ser el principal agente para el crecimiento de la economía de mercado, estableciéndose que la falta de cumplimiento por parte del sector privado de sus funciones sociales ocasionan la intervención del Estado para rectificar sus incumplimientos.

Cabe destacar que "el análisis del papel de la empresa pública en el desarrollo de un país como México no debería restringirse a una simple justificación y defensa de las entidades públicas ni tampoco a la simple explicación histórica de porque se fueron creando determinadas empresas públicas en el pasado".<sup>6</sup> Sino, a una alternativa más positiva y relevante, tendiente a analizar los principales desafíos que tiene ante sí un país como

---

<sup>5</sup> ORTIZ, Edgar, Empresa Pública p. 64.

<sup>6</sup> ORTIZ, Edgar y Méndez Villarreal Sofía, Crisis Económica y Papel Estratégico de la Empresa Pública, p. 150.

México, y en base a los mismos, determinar el papel de la empresa pública. Toda vez que desde el punto de partida de su creación y operación, la empresa pública debe responder a los problemas estructurales de la economía; y una respuesta en tal sentido es factible de dar en México, ya que nuestro país cuenta con una infraestructura legal e institucional adecuada para apoyar a las empresas públicas. Además, la rica experiencia que tiene México en cuanto a este tipo de empresas, ha permitido detectar errores y aciertos, lo que ofrece un excelente marco de referencia para reestructurar y racionalizar a la empresa pública.

La empresa pública de conformidad con el Derecho Positivo Mexicano "es la unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una partida patrimonial directa, creadas por decisiones inmediatas del Estado, llámese decreto del Ejecutivo o Ley del Legislativo, con recursos del propio Estado o de sus conductos paraestatales que reciben de fuentes fiscales, crediticias o de asociación con capitales privados o sociales, de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico del control autoritario".<sup>7</sup>

En las relaciones externas de la economía, las empresas públicas han desempeñado un papel relevante al participar de manera creciente en las exportaciones, atenuando de esta manera los desequilibrios que desde hace muchos años arrastra la balanza comercial de México.

---

<sup>7</sup> GARCÍA, Ramírez, "Constitución y Ordenación Económica del Estado", Núm.. 34, Año XLI, México, 1981, p. 885.

En el crecimiento de las exportaciones ha destacado en los últimos años la contribución de las exportaciones petroleras, a partir de las cuales se han generado divisas para hacer frente a las importaciones de bienes de capital y de insumos que ha requerido el aparato productivo para continuar el proceso evolutivo de la economía.

Es importante destacar que el estancamiento de las exportaciones petroleras y no petroleras, tanto públicas como privadas, ha sido motivado por los efectos de la recesión mundial, la inestabilidad monetaria, el encarecimiento del capital financiero, la declinación de los mercados tradicionales, el rápido crecimiento de la demanda interna y la conformación de la estructura productiva del país.

En cuanto a las causas de las importaciones, también puede citarse el tipo de estructura productiva del país, principalmente en bienes de capital y diversas manufacturas, así como por la insuficiencia interna de la oferta de algunos alimentos.

#### **2.4. ELEMENTOS DE LA EMPRESA PÚBLICA.**

Entre los elementos más importantes de la empresa pública encontramos los siguientes:

1. Es propiedad del Estado en cualquiera de sus niveles, en un 50% o más.

2. Esta bajo el control gerencial superior de las autoridades públicas propietarias, incluyendo, el derecho de designar la dirección superior y a formular decisiones críticas de política, y
3. Es establecida para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos que pueden ser de carácter multidimensional.

## **2.5. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA APROPIACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES.**

En el caso de las llamadas áreas prioritarias del desarrollo según lo establece el párrafo quinto del artículo 25 constitucional, el sector público puede participar, por sí o con los sectores social y privado, para impulsarlas y organizarlas, de acuerdo con lo previsto por la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no proporciona una definición de las áreas prioritarias, en tanto que el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales prevé que se considerarán áreas prioritarias las establecidas en términos de los artículos 25, 26 y 28 de nuestra ley fundamental, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares.

De acuerdo con el artículo 28, párrafo quinto de la Constitución, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz

manejo de las actividades de carácter prioritario, donde de acuerdo con las leyes, participe por sí, con los sectores social y privado.

La actividad correspondiente desplegada por el Estado, de considerarse conveniente, se efectúa generalmente, a través de las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos, "en general existe una clara tendencia a que la gestión del Estado en la producción de bienes y servicios, se realice a través de entidades paraestatales, en tanto que las atribuciones de autoridad se reservan para la administración central."<sup>8</sup>

En relación a las normas que regulan el aprovechamiento razonable de la explotación de los recursos naturales, éstas pueden tener el carácter nacional e internacional, así como otras que abarcan ambas jurisdicciones, que pueden ser.

1. La empresa frente al Estado.
2. La empresa ante el público.
3. La empresa ante los trabajadores.
4. Código de conducta de las transnacionales.
5. Monopolios y abusos de poder económico.
6. Reglamentación de las utilidades de las empresas.
7. Reglas de concurrencia leal.
8. Reglas fiscales de promoción económica.
9. Leyes contra la contaminación ambiental.

---

<sup>8</sup> KAPLAN, P. 290.

## 10. Leyes de transferencia de tecnología.<sup>9</sup>

Lo anterior es una fórmula para la regulación económica y jurídica de la empresa actual y su nueva organización nos da los elementos necesarios para entender a la empresa en términos generales siendo ésta la base de donde se tomaran los distintos tributos que tiene que cubrir las diversas entidades paraestatales y en especial Petróleos Mexicanos.

En México, desde el Congreso Constituyente en 1917, como en posteriores reformas y adiciones que se han realizado al artículo 27 constitucional, "éste ha representado el inicio de la participación del Estado liberal fisiocrático, de dejar hacer, dejar pasar, poniendo las bases de un estado solidario con los intereses colectivos, sin detenerse en la reglamentación de la empresa, basada en las transformaciones de la sociedad industrial."<sup>10</sup>

El párrafo primero del artículo 27 constitucional contiene el principio de dar a la Nación, la propiedad de los recursos territoriales y facultando a ésta para transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La propiedad de las tierras y las aguas corresponde a la Nación, representada por el Estado que es el que ejerce la potestad sobre los bienes nacionales.

---

<sup>9</sup> PALACIOS, Luna Manuel R., *El Derecho Económico en México*, pp. 22-23.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 82.

En el párrafo segundo, se fijan las bases para que un particular pueda ser sujeto de una expropiación, esto es, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, dando prioridad a los derechos de la colectividad sobre los intereses individuales. Sin que pueda decirse que los derechos de los particulares no estén salvaguardados, pues la Constitución condiciona las modalidades que pueden imponerse, al interés público.

El párrafo tercero del citado artículo "da a la Nación el derecho de regular en beneficio social, el empleo de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."<sup>11</sup>

Es en el párrafo cuarto del artículo en comento, donde se señalan las normas a que se sujeta el aprovechamiento de los recursos marítimos, lacustres y fluviales, disponiendo el dominio directo de la Nación de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

El párrafo quinto preceptúa que son propiedad de la Nación, las aguas de los mares territoriales, en la extensión que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros

---

<sup>11</sup> Idem, pp-83..

que se comuniquen con el mar y la de los lagos interiores de formación natural.<sup>12</sup>

Señalando que la explotación del petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, de minerales radioactivos, corresponde exclusivamente a la Nación, de acuerdo con las leyes reglamentarias.

Siendo categórica, toda vez que prohíbe terminantemente otorgar concesiones o contratos para la explotación y declara nulas las que se hubieren otorgado. Es lógico, pues se trata de recursos naturales no renovables. Con las disposiciones expuestas, se garantiza el aprovechamiento racional, de recursos que por su naturaleza son recursos estratégicos para el desarrollo nacional.<sup>13</sup>

## **2.6. COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA CONOCER DE TODO LO RELATIVO A LOS HIDROCARBUROS.**

Es un Derecho inalienable de los Estados el consolidar su soberanía en base a los recursos naturales de su territorio, al igual que en el mar e inclusive en el subsuelo de su jurisdicción,<sup>14</sup> toda vez que es en torno a los recursos naturales disponibles (bienes económicos), donde se genera el proceso económico y el grado de desarrollo nacional.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ibid, p. 85.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 87.

<sup>14</sup> Idem, p. 107.

<sup>15</sup> Ibid, p. 108.

Un hecho que debemos puntualizar, es el de que no es suficiente con que un país posea recursos naturales estratégicos o para la producción de artículos básicos, si no los aprovecha conscientemente, los despilfarra o permite su explotación indiscriminada.

Sobre nuestros recursos naturales el artículo 27 constitucional que en su primer párrafo establece que corresponde originariamente a la Nación, el dominio sobre el suelo y el subsuelo del territorio nacional, por lo que ella lo transmite a los particulares, en los términos de la misma concesión, bajo pena de revocación por incumplimiento”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73, fracción XXIX-A, establece las materias reservadas exclusivamente a la Federación; estas materias son: el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos dentro de los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la misma Constitución; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, energía eléctrica, productos y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

La reglamentación del artículo 27 constitucional, en la parte final de los párrafos cuarto y sexto del mencionado artículo sobre el petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, fija las normas jurídicas de un aspecto fundamental que es el dominio de la Nación

inalienable e imprescriptible y la acción del Estado de manera exclusiva sobre estos recursos naturales.

Los ordenamientos jurídicos que integran las disposiciones sobre el petróleo han sido, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

El primero de estos ordenamientos reitera en los términos del artículo 27 constitucional el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación, sobre los carburos de hidrógeno que se encuentran en el territorio nacional, incluida la plataforma continental, mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios y que componen el aceite mineral crudo, lo compongan o deriven de él.

La redacción aclara y ordena los términos de la Constitución respecto a la posibilidad de otorgar contratos o concesiones en materia de petróleo, toda vez que el párrafo sexto del artículo multicitado, previene que los particulares o las sociedades mexicanas legalmente constituidas, podrán usar o aprovechar los recursos mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, prohibiendo los contratos o concesiones en esta materia, declarando nulas las que se hubieran concedido.

El artículo 9 de la Ley Reglamentaria, es más explícito, cuando declara que la industria petrolera es de exclusiva jurisdicción federal y es la única que puede reglamentar la industria y fijar los impuestos que deba

pagar. Esta determinación excluye a las entidades federativas de toda participación en el manejo de la industria.

La exclusividad que tiene la nación, a través de su órgano Petróleos Mexicanos para las diversas explotaciones petrolíferas, las fija el artículo 8 de la ley en comento, y que son especialmente, sobre exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta, así como gas y sus derivados.

El artículo 10 establece que es de utilidad pública la industria y da prioridad sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo y de los terrenos, incluidas las tenencias de ejidos o comunidades, ya sea por medio de ocupación provisional o por expropiación mediante indemnización.

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, reitera los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia del petróleo, estableciendo las funciones y objetivos de explotación y administración de la empresa, otorgándole el artículo 1 a Petróleos Mexicanos el carácter de organismo público descentralizado del Gobierno Federal.

## **2.7. MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.**

Las empresas con mayor capacidad económica y administrativa, han adoptado en la actualidad un modelo administrativo y financiero que se denomina Corporativo-Divisional, utilizado para enfrentar las diversas

competencias internas y externas como pueden ser: las operaciones de nuevos productos similares, competidores en mercados cautivos, cambios de condiciones de mercados, competencia desleal, etc., ello, con el fin de aprovechar nuevas oportunidades, contar con la tecnología de punta y aprovechar el surgimiento de nuevos mercados.

Este tipo de organización económica y administrativa ofrece diversas ventajas, siendo para nuestro punto de vista el más significativo que la estructura de este modelo de organización permite que se tenga una gran flexibilidad, es decir, admite que se realicen cambios radicales de actividades sin la modificación substancial de la operación de la empresa.

La correlación que tiene la empresa con Petróleos Mexicanos es que ésta tiene los mismos elementos de la empresa, colocándolo como uno de los principales aportadores de riqueza que tiene el Gobierno Federal y un generador de innumerables obligaciones fiscales, así como en un factor fundamental de la economía nacional.

Es por esta nueva manera de organización de las empresas que Petróleos Mexicanos sufre un cambio, que busca la eficiencia administrativa, el ahorro tanto del presupuesto como de su personal y una nueva cultura aplicada al trabajador petrolero, a pesar de ello aún no se da un cambio sustantivo toda vez que lo anterior debe de ser acompañado necesariamente de un régimen fiscal flexible. Siendo imprescindible un marco fiscal que permita el crecimiento sostenido de la industria.

Las reformas de 1992<sup>16</sup>, mediante las cuales se dividió a la empresa citada en cuatro organismos subsidiarios y el corporativo están encaminadas a lograr una mejor rentabilidad, misma que sería mayor si se contara con un marco fiscal idóneo.

Las funciones y características que se han considerado como fundamentales de la organización corporativa son:

1. El manejo de todos los recursos financieros.
2. La autorización de planes de trabajo de todas las divisiones, de los presupuestos correspondientes y la determinación de las políticas de operación para las divisiones.
3. El establecimiento de la información a proporcionar por parte de las divisiones, para verificar el correcto desarrollo de los programas y presupuestos.
4. En todos los casos la auditoría deberá ser hecha por el corporativo y constituye una de las herramientas principales de este organismo para ejercer el control de las divisiones.
5. La división por su parte tiene la libertad para operar, siendo responsable de dar eficaz cumplimiento a los objetivos señalados en los programas anuales y del manejo de los recursos monetarios que estén contenidos en el presupuesto autorizado por el corporativo.
6. La adaptabilidad y flexibilidad para satisfacer demandas externas, lo que permite cubrir los cambios conforme vayan

---

<sup>16</sup> Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1992.

surgiendo, haciendo énfasis en el éxito o riesgos de los productos, servicios, clientes o territorio, con la integración también de personal sumamente especializado dentro de las estructuras jerárquicas, con el cual se ahorrará fuerza de trabajo y una mayor eficiencia.

7. Las divisiones de un corporativo se pueden hacer por áreas geográficas o bien de acuerdo con las especialidades que se tengan. En este último caso se encuentra Petróleos Mexicanos.<sup>17</sup>

“Desde el punto de vista teórico, es posible apreciar la función controladora del corporativo desde diversos puntos de vista y clasificarla de este modo:

1. Según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables,
2. En cuanto a los hechos realizados, en control de los recursos y control de las erogaciones,
3. Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, que tiene lugar antes o durante la operación de la ejecución propiamente dicha, y control definitivo,
4. Según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, judicial o político. Por supuesto que en la práctica tales aspectos que ofrecen mayor interés y se toma en cuenta generalmente, es la última, esto es, la relacionada con la naturaleza de los organismos actuantes.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Artículo 1 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1992.

<sup>18</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, p. 181.

La introducción del sistema de contabilidad de costos es indispensable en las empresas públicas para el efecto de lograr su eficiencia y para obtener la adecuada evaluación de sus resultados económicos.

En el sector paraestatal hay que distinguir las empresas comerciales e industriales y las empresas financieras. Para las empresas y organismos comerciales o de servicios, debe llevarse un sistema de costos, con los mismos lineamientos de los sistemas de las empresas privadas.

Es de gran importancia la utilización de los presupuestos por programas en las entidades del sector paraestatal, sobre todo en el subsector de empresas de participación estatal. Los objetivos que se pueden perseguir, de acuerdo a Martner, son los siguientes:

- a) Proporcionar a la empresa las informaciones básicas para la toma de decisiones.
- b) Proporcionar a la oficina central de presupuestos antecedentes sobre la eficiencia con que se actúa, el grado en que se utiliza su capacidad de producción instalada y sus situación financiera general, a fin de que los subsidios que otorga el gobierno para compensar pérdidas y los aportes que recomiende para financiar las nuevas inversiones estén respaldadas por informaciones adecuadas.
- c) Establecer una rutina de información útil a los planes anuales y a los planes de largo y mediano plazo.

## **2.8. MEDIOS DE CONTROL DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO.**

Desde la Primera Guerra Mundial empezaron a surgir en los países europeos y americanos una importante cantidad de organismos públicos descentralizados, a cuyo favor se establecieron por el Estado pagos que tenían el carácter de obligatorios, algunos de los cuales podían hacerse efectivos por el Estado en forma coactiva y con procedimientos iguales o parecidos a los que el Estado usa para el cobro de sus tributos.

Sin embargo el hecho de que el acreedor de dichas prestaciones finalmente era el Estado, hizo entre otras razones, que no pudieran quedar configurados dentro de las categorías tradicionales y clásicas.

En México, al término de lo que se ha dado en llamar la etapa violenta del proceso revolucionario, el Gobierno decidió emprender la reconstrucción institucional, económica y política del país. En esta época se crearon la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, con el propósito de resolver el caos por el cual atravesaba el incipiente sistema bancario del país. Creándose la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

En la década de los años treinta, el Estado canalizó básicamente su inversión hacia actividades de fomento que propiciaron un marco adecuado para la actividad privada. "Creándose Nacional Financiera, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, en 1937 se crea la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión de Fomento Minero; se incorporan al régimen de empresa pública la Compañía de Luz y Fuerza

del Centro, Teléfonos de México, las azufreras, Ayotla Textil, Hilos Cadena, las empresas hoteleras y de servicio de restaurante, la mayoría de los ingenios azucareros, SOMEX, algunas empresas mineras y FERTIMEX, entre las más importantes."<sup>19</sup>

Es conocido el hecho de que la incorporación al sector paraestatal de Petróleos Mexicanos, fue por la vía de la expropiación, ya que en ese momento se enfrentaron problemas de explotación y mercados, creados en buena medida por las Compañías extranjeras, el mismo camino fue tomado para nacionalizar Ferrocarriles Nacionales de México.

Es a partir de la década de los cuarenta, cuando la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización, objeto básico de la estrategia del desarrollo económico y social adoptado en la época. "Constituyéndose durante este periodo Altos Hornos de México, 1942, Guanos y Fertilizantes de México, 1943, Cia. Industrial de Atenquique, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional, Ferrocarril del Pacífico, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Compañía Nacional de Subsistencias Populares e Industrial de Abastos, entre las más representativas."<sup>20</sup>

En el sexenio del presidente Avila Camacho las empresas y organismos del Estado habían adquirido una gran importancia, con una tendencia a un crecimiento todavía mayor, por lo que desde el primer año de gobierno del presidente Alemán se manifestó abiertamente la preocupación por establecer mecanismos para el control administrativo y la supervisión financiera de las crecientes entidades paraestatales.

El Congreso de la Unión emitió la Ley de Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal<sup>21</sup>, con la cual terminó la primera etapa en la regulación del sector paraestatal, misma que se caracterizó por el establecimiento coyuntural, disperso y anárquico de las empresas públicas, así como la falta de criterio unitario para su control.<sup>22</sup> Definiéndose en esta ley por vez primera las características y formas de creación de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, así como las modalidades de vigilancia y control a que habrían de quedar sometidas.

Los poderes que se otorgaron para el control de los entes paraestatales fueron muy amplios, entre ellos se podrían incluir: los legales, administrativos y financieros.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, crea el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación

---

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947

<sup>22</sup> KAPLAN, op. cit. p. 261.

Estatat; la obligación de los organismos y empresas de participación estatal de publicar cada año, su estado financiero, en el Diario Oficial de la Federación y un detallado y completo control sobre los bienes de los multicitados organismos y empresas, disponiéndose medidas para autorizar y controlar la enajenación de bienes muebles e inmuebles, ordenándose también la formulación y actualización de inventarios.

En 1964 se tomó la decisión de incorporar al presupuesto de egresos de la Federación de 1965 veinte de las más importantes empresas públicas, con el fin de poder tener debidamente regulados sus ingresos y gastos. Dichas empresas fueron las siguientes:

1. Petróleos Mexicanos.
2. Comisión Federal de Electricidad.
3. Ferrocarriles Nacionales de México.
4. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
5. Instituto Nacional de la Vivienda.
6. Lotería Nacional.
7. Instituto Mexicano del Seguro Social.
8. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
9. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
10. Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.
11. Compañía Eléctrica Chapala, S.A.
12. Compañía Eléctrica Morelia, S.A.
13. Compañía Eléctrica Manzanillo, S.A.
14. Compañía Eléctrica Guzmán, S.A.

15. Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A.
16. Ferrocarriles del Pacífico, S.A. de C.V.
17. Ferrocarril Chihuahua Pacífico, S.A.
18. Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S.A.
19. Aeronaves de México, S.A.
20. Compañía Nacional de Subsistencia Populares.

"El control de endeudamiento, tanto interno como externo, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mejoró de forma substancial. Llegándose a tener un mayor control de los planes o programas de contratación de financiamiento de las instituciones nacionales de crédito habilitadas o facultadas como agencias financieras del gobierno."<sup>23</sup>

El conjunto de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal y fideicomisos, actuaron como instrumentos de política económica en las áreas de alimentos, energéticos, transporte y comunicaciones, siderurgia, minería, comercio, turismo, servicios bancarios y de seguros, química, petroquímica, servicios sociales y asistenciales, por mencionar los más relevantes.

A la cual sucedieron leyes del mismo nombre publicadas el 4 de enero de 1966, de la cual deriva la fiscalización de ingresos de las entidades paraestatales y la del 31 de diciembre de 1970.

---

<sup>23</sup> Carrillo, op. cit. Pp. 65.

Es a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>24</sup>, donde se señala en el artículo 1 las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, asimismo establece que la administración pública paraestatal está compuesto por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Esta ley agrupa diversas entidades paraestatales por sectores específicos a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la secretaría o departamento administrativo que en cada caso se designe como coordinador de sector.

El Título tercero de la ley en comento contiene diversos artículos que constituyen las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, tal y como lo ordena el artículo 90 de la constitución según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente se emiten más leyes para un mejor control de la Administración Pública Federal como son: la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto público y la Ley General de Deuda Pública, publicadas ambas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976; la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que fue abrogada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes muebles publicada el 8 de febrero de 1985, misma que a su vez fue

---

<sup>24</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976

abrogada por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 30 de diciembre de 1993, la Ley General de Obras Públicas y la Ley de Información Estadística y Geográfica, ambas publicadas ambas el 30 de diciembre de 1980, la primera abrogada por la Ley de Adquisiciones, así como la Ley General de Bienes Nacionales.

Es a partir de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 que se puede hablar de la existencia de un régimen unitario de regulación de las empresas públicas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la Administración Pública Paraestatal estará conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

El papel protagónico de la segunda mitad de la década de los setenta correspondió al precio del petróleo. El fabuloso despegue que registró el sector paraestatal en esos años provocó que el sector público se concentrara en expandir la plataforma petrolera y desarrollar la industria de bienes de capital.

De lo anterior podemos observar la importancia que llegó a tener para el Gobierno el sector paraestatal.

Sin embargo, la instrumentación de medidas de política económica de corto plazo ha generado grandes problemas, entre otros el rezago

tecnológico y de productividad en las empresas, la incorrecta asignación de recursos por parte del Estado y en muchos casos, duplicidad de funciones, dificultando con esto la coordinación institucional y la captación de recursos; por lo que al desplome de los precios del petróleo que constiye la principal fuente de riqueza, ha generado la necesidad de adoptar medidas que transformaron definitivamente la estrategia económica.

El funcionamiento y control de los organismos paraestatales debe ser objeto de una cuidadosa legislación administrativa y no dejarla en manos de decretos, órdenes o acuerdos administrativos, en constante alteración y carente de un auténtico control.

Las desincorporaciones a partir de 1983 han tenido dos grandes propósitos: permitir al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica, cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad de los sectores estratégicos a su cargo, y de manera concomitante, abrir espacios de participación al resto de la sociedad en áreas que no son estratégicas ni prioritarias.

La desincorporación fue realizada bajo los siguientes criterios:

1. Se liquidaron o extinguieron entidades que ya habían cumplido con sus objetivos,
2. Aquellas que carecían de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia en otras entidades paraestatales o dependencias de gobierno,

3. Se fusionaron entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización o gestión administrativa,
4. Se transfirieron a los gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus respectivos programas de desarrollo, y
5. Se vendieron empresas que no eran prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica fueron susceptibles de ser adquiridas por los sectores privado y social.

Asimismo se considera que "la desincorporación permitió la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención de lo estratégico o de la prioritario, teniendo como objetivos el fortalecimiento de las finanzas públicas; canalización adecuada de los escasos recursos económicos del sector público en áreas estratégicas y prioritarias; eliminación de gastos y subsidios no justificables desde el punto de vista social ni económico, promoción de la productividad económica a través de la transferencia de parte de esta tarea al sector privado, y mejoramiento de la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura".<sup>25</sup>

En conjunto de las 1155 entidades paraestatales que existían en diciembre de 1982, al 31 de diciembre de 1993, sólo había vigentes 142.

---

<sup>25</sup> KAPLAN, op. cit. 371.

Lo más importante radica, más bien en señalar algunos aspectos que no contempla la ley y que pueden contribuir a una política más precisa de desarrollo paraestatal:

1. Fincar la conciencia nacional para que las empresas paraestatales sean del pueblo y estén a su servicio, y por lo tanto, no estén destinadas a desaparecer sino a contribuir al mejor desarrollo de México.
2. Instrumentar mecanismos de control que le permitan a la sociedad participar mucho más activamente en su creación, fusión, extinción, venta o liquidación de paraestatales.
3. Hacer previsiones que acrecienten un control democrático en lugar de un control burocrático de su administración.
4. Idear formas de contabilidad gubernamental que sitúen a las entidades paraestatales en su justa realidad económica.
5. Lograr que los efectos positivos de la actividad paraestatal se derramen plenamente en empleos y riqueza en los ámbitos municipal y estatal.

## **2.9. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ENTIDADES PARAESTATALES.**

El artículo 90 de la Constitución Federal establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, a la vez

definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Sirven de marco reglamentario a este ámbito constitucional la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, en tanto que la administración pública paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

El Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 1990, tiene por objeto reglamentar la referida ley, en lo que respecta a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales.

Los Organismos descentralizados de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son aquellos

creados por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objetivo sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social.

Las empresas de participación mayoritaria de conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que son las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de la legislación específica, las sociedades nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan uno o más de los siguientes requisitos:

1. Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social,
2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal o que el gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o equivalente, o bien, designar al

presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

3. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos, o bien, cuando alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes, señalando además que no forman parte de la administración pública federal las sociedades mercantiles en que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica y tratándose de áreas prioritarias, el Ejecutivo federal decida, mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de la propia Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Fideicomisos públicos. Los fideicomisos públicos se rigen fundamentalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento; asimismo, por lo que hace sólo a los fideicomisos públicos, en forma supletoria y en cuanto no se contrapongan a estos ordenamientos, les son aplicables la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito.

El artículo 47 y 40 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, respectivamente, definen al fideicomiso público, como aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tienen comités técnicos.

El objeto de los fideicomisos puede ser tan amplio como las necesidades que la federación, los Estados y los municipios tengan para cumplir con sus fines.

Las entidades paraestatales no sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales a las que no les es aplicable la referida ley, entre las que se encuentran: las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía, las cuales se rigen por sus leyes específicas: atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, así como la del Instituto Electoral y el Tribunal Federal Electoral, quedan excluidas de la observancia de este mismo ordenamiento; el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que forman parte del sistema financiero quedan sujetos por cuanto a su constitución, control, evaluación y regulación a su legislación específica, siéndoles aplicables la Ley Federal de Entidades

Paraestatales en las materias y asuntos que las leyes específicas no regulen; el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y las demás de estructuras análogas; aquellas entidades que además de órganos de gobierno, dirección general y órganos de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se rigen en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos respectivos; finalmente las sociedades mercantiles ya mencionadas.

La desincorporación de entidades paraestatales, a partir de 1983, formó parte de un conjunto de reformas económicas, que unidas a la reforma fiscal, la financiera, la renegociación de la deuda, la apertura comercial y la desregulación entre otras, conforman lo que se ha denominado la reforma del Estado.<sup>26</sup>

El sustento constitucional de la desincorporación, se encuentra en los artículos 25, 28, 90 y 134, en tanto que a nivel reglamentario se encuentran diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, además de su Reglamento. Ya que la primera de estas normas, establece que cuando algún organismo creado por el ejecutivo no cumpla con el fin para el cual fue creado o cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria ya no tenga como objeto un área prioritaria, o bien cuando el funcionamiento de cualquiera de ellos ya no resulte conveniente desde el

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 372.

punto de vista de la economía nacional o del interés público, se propondrá su desincorporación al Ejecutivo Federal.<sup>27</sup>

En términos generales, "puede afirmarse que el Estado mexicano ha seguido la política de establecer y orientar sus empresas básicamente en función de los requerimientos del mercado interno, y solo cuando las circunstancias lo han permitido o requerido, ha encaminado su acción al incremento de la oferta exportable. Este ha sido el caso, sobre todo, de las empresas públicas productoras de bienes y, o, prestadoras de servicios que han surgido, por lo general para complementar la oferta interna."<sup>28</sup>

La regulación jurídica que tiene México en la actualidad en el rubro de recursos naturales del subsuelo y uno de los principales, que es el petróleo, se encuentra comprendido en múltiples leyes de distinta jerarquía, por las diversas actividades que realiza día tras día.

El artículo 27 constitucional es el primero que debe de analizarse por tener éste fundamentos y principios que sustentan las bases de la organización y operación de la industria petrolera.

El citado artículo señala los siguientes principios:

1. La propiedad de tierras y aguas le corresponde originariamente a la nación,

---

<sup>27</sup> Idem, p. 373.

<sup>28</sup> CARRILLO, op. cit. p. 35.

2. A la nación le corresponde el dominio directo de todos los recursos naturales,
3. El dominio de la nación es inalienable e imprescriptible,
4. En materia petrolera no se otorgarán concesiones como lo indica la parte final del artículo 27 párrafo sexto,
5. La nación ejerce derechos de soberanía en la zona económica exclusiva,
6. El aprovechamiento del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica es una función exclusiva del estado,
7. El aprovechamiento de los hidrocarburos debe hacerse a través de organismos específicos de la Federación,
8. Es competencia de la Federación legislar en lo relativo a hidrocarburos del petróleo y establecer las contribuciones correspondientes; el órgano encargado de la explotación del petróleo será parte de la administración paraestatal.

El régimen jurídico de las entidades paraestatales en materia del petróleo se encuentra regulada por las siguientes leyes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 25, 27 y 28.
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
3. La Ley Orgánica de la administración Pública Federal en relación con la Industria Petrolera Nacional.
4. Ley Federal de Entidades Paraestatales.
5. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

La reforma de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que entró en vigor el 17 de julio de 1992, tiene como finalidad la búsqueda de la modernización y reestructuración de la empresa con dos objetivos fundamentales: mantener el control por parte del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos y conservar la conducción central de Petróleos Mexicanos sobre cada una de las áreas en que se estructuran las diversas actividades de la industria petrolera.

La nueva ley ratifica los principios básicos constitucionales, en relación a la legislación petrolera, es decir, se reafirma el dominio directo que tiene la Nación sobre los hidrocarburos, dando origen a cinco organismos descentralizados con personalidad y patrimonio propio, de carácter técnico, industrial y comercial.

## **2.10. RÉGIMEN FISCAL DE LA EMPRESA PÚBLICA.**

La empresa pública tiene un estatus jurídico-institucional que se define por una combinación de aspectos y niveles, sobre todo: modos y mecanismos de creación y de extinción; perfil legal; organización formal; relaciones y controles exteriores.

“La empresa pública puede resultar de: una creación por el Estado de Empresas nuevas, no preexistentes; una expropiación por utilidad pública; la confiscación por aplicación de ley penal o por acto político

excepcional; nacionalización, estatización o nacionalización sin estatización.”<sup>29</sup>

Las empresas públicas se insertan en una densa y compleja red de relaciones y controles exteriores, que pueden ser horizontales y verticales. “Horizontales, los que surgen de las actividades normales, y se entablan con otras empresas públicas, con empresas privadas y con particulares, bajo la vigilancia del derecho privado. Verticales los que se refieren a la coordinación, la subordinación, la supervisión por otros entes gubernamentales y por el Estado como persona jurídica de derecho público”.<sup>30</sup>

El tratamiento fiscal de las empresas públicas depende de: El sistema contable del Estado, los distintos tipos de empresas públicas, los lazos establecidos entre las empresas públicas y el tesoro, relaciones de monopolio, o la competencia con las empresas privadas.

“El régimen fiscal de las empresas públicas puede surgir de la legislación tributaria general, o de instrumentos específicos para distintas categorías de aquellas, en uno y otro caso, puede eximirse a las empresas públicas de impuestos directos o indirectos, con la idea de evitar mecanismos de mera transferencia de recursos en el interior del Estado, o por el contrario, imponerles los impuestos que rigen para las empresas privadas, o algunos de ellos.”<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> KAPLAN, op. cit. pp. 159-160.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 160.

<sup>31</sup> Idem, pp. 172-173.

Es importante destacar que como parte fundamental de la política económica, la política fiscal se ha orientado a captar los recursos que permitan financiar el proceso del desarrollo nacional.

La coordinación de los diversos sistemas tributarios y de los instrumentos de carácter financiero y crediticio hizo posible incrementar la oferta de los sectores prioritarios, atenuar los efectos de la recesión internacional, proteger la capacidad adquisitiva de los trabajadores, influir en los patrones de la distribución del ingreso, estimular la creación de empleos y asumir los retos de la transformación económica y social.

Como ejemplo de lo anterior, los impuestos pagados por Petróleos Mexicanos durante los últimos años han reflejado un crecimiento sin precedentes, lo cual ha sido resultado de la política económica instrumentada a partir de 1977, sustentada en el aprovechamiento de las exportaciones de hidrocarburos como principal fuente de recursos para financiar el desarrollo económico y social del país, situación que se está viendo afectada por el entorno económico mundial.

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **RÉGIMEN FISCAL DE PETROLEOS MEXICANOS.**

Después de haber analizado en forma general a la empresa en su composición económica, jurídica y de organización, en este capítulo utilizaremos los elementos de ella para la aplicación en las distintas contribuciones a que esta sujeta la industria petrolera, tomando siempre en cuenta que de acuerdo a su composición está sujeta al pago de todas las contribuciones como cualquier otra empresa legalmente establecida por la serie de operaciones que realiza, con las excepciones que serán indicadas.

### **3.1. LOS IMPUESTOS EN MEXICO.**

Dada la estructura federal del Estado Mexicano, de que el territorio de los Estados está dividido en municipalidades, y de que existe el Distrito Federal podemos distinguir las siguientes áreas de vigencia de las leyes financieras.

En primer lugar, las leyes federales, que tiene aplicación en la República Mexicana.

En segundo lugar, las leyes financieras de cada uno de los Estados y que tienen vigencia en sus respectivos territorios.

En tercer lugar, las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, actuando como órgano legislativo local, para el Distrito Federal, las cuales tiene vigencia en el mismo.

En cuarto lugar, las leyes financieras expedidas por las legislaturas de los Estados para que tengan eficacia en el territorio de las municipalidades en que se dividen.

La actividad financiera del Estado Federal, es realizada preponderantemente por la rama del Poder Ejecutivo.

Los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la participación del Poder Legislativo en materia tributaria que son la expedición de las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede realizar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprueba esos mismos empréstitos, reconoce y manda a pagar la Deuda Nacional; crea y suprime empleos públicos de la Federación y señala, aumenta o disminuye las dotaciones; examina la cuenta pública que anualmente debe presentarle el Ejecutivo; crea contribuciones de rendimiento participante entre la Federación y los Estados y determina la participación de estas últimas entidades.

La Constitución Mexicana, bajo el sistema federal que adopta, reconoce la existencia de tres entes con facultades impositivas: la federación, los estados y los municipios.

El hecho de que puedan existir tres impuestos idénticos gravando el mismo objeto, pertenecientes a estos tres entes, o bien tres sistemas impositivos, indudablemente afecta la marcha de la economía del país.<sup>1</sup>

En el sistema federal canadiense primero surgió la federación y después los estados, por lo que las facultades que aquel ente no delegó a estos últimos, se entienden reservadas a ella. Por lo tanto, se sabe qué fuentes económicas son las que pueden gravar los estados, no así la federación.

En el sistema alemán, sólo la federación puede establecer tributos y otorgar participación a las autoridades locales y municipales.

Nuestro sistema federal es idéntico al americano y en este país los estados y municipios le objetan a la Federación palmo a palmo la invasión que ésta hace en materia que se presume no es de la competencia federal. Ello influye en el aspecto tributario y obliga a contribuyentes a pagar numerosas contribuciones locales.

Sin embargo, no debe desconocerse que la existencia de tres sistemas tributarios, afecta la buena marcha de la economía del país; que hay entidades ricas exportadoras de bienes a otras que son solo consumidoras, que sangran la economía de las llamadas entidades pobres. Sólo la federación puede acudir en auxilio de estas últimas, y además hacer una justa distribución de la recaudación en atención a la riqueza económica de cada entidad.

---

<sup>1</sup> MARGAIN, Manautou, Emilio, Nociones de Política Fiscal, p. 219.

### **3.1.1. IMPUESTOS DE CARÁCTER FEDERAL.**

La Federación ejerce su soberanía sobre el territorio nacional, las aguas territoriales, el subsuelo, la plataforma continental y el espacio aéreo que en ellos se encuentra. En consecuencia, todas las personas y las cosas que se encuentren en ellos y los negocios jurídicos y hechos que tengan lugar o que produzcan sus efectos en ellos, son susceptibles de quedar sujetos a las leyes financieras federales.<sup>2</sup>

Los poderes tributarios exclusivos de la Federación son los siguientes:

1. Sobre comercio exterior, el artículo 118, fracción I de la Constitución dispone que los Estados no pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer contribuciones sobre importaciones o exportaciones.
2. Sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27. Una razón es que estos recursos son propiedad de la Nación y no de los Estados; otra es que solo el Gobierno Federal, representante de la Nación, puede proteger adecuadamente el interés general, a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, dispone que la industria petrolera es de exclusiva jurisdicción federal y en consecuencia únicamente el gobierno

---

<sup>2</sup> DE LA GARZA, op. Cit. P. 54.

federal puede establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos.<sup>3</sup>

3. Otro campo exclusivo de tributación para el Gobierno Federal es el representado por las instituciones de crédito y las compañías de seguros.
4. Solo el gobierno federal tiene facultades para gravar los servicios públicos concesionados o directamente administrados por el gobierno federal.

Las razones que inspiraron el otorgamiento de este poder tributario exclusivo al gobierno federal son que la producción industrial al estar localizada en varios Estados, requiere que lo grave una legislación homogénea, que sólo puede expedir el Congreso de la Unión; impedir que la industria quede más gravada en unos estados que en otros, lo que originaría una emigración artificial contraria a lo que aconsejaría una prudente política industrial, la necesidad de eliminar la competencia local en sus impuestos.<sup>4</sup>

La fracción X del artículo 73 Constitucional no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aún cuando la normalización o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, si es exclusiva del Congreso de la Unión. Dicha fracción de forma textual establece: "X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 226.

<sup>4</sup> Idem, p. 227.

Banco Unico de Emisión en los términos del artículo 28 constitucional y para expedir las leyes del trabajo y reglamentaria del artículo 123 de nuestra Ley Fundamental.<sup>5</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer los impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos ( artículo 73, fracción VII, y 124);
- b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118).

Por tanto, puede afirmarse que el Poder Tributario Federal no tiene limitaciones constitucionales en cuanto a las materias en las cuales puede ejercerlos.

---

<sup>5</sup> Ibid, p. 228.

### **3.1.2. IMPUESTOS DE CARÁCTER LOCAL O ESTATAL.**

Por disposición constitucional los Estados miembros de la Federación son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pudiendo organizar libremente sus haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propia Constitución establece, esto es, los Estados carecen de facultades para establecer aquellas contribuciones que son exclusivas de la Federación.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los poderes que no están expresamente concedidos a la Federación se entienden reservados a los Estados.

En materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aún cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivamente a la Federación. Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas prohibidas a los Estados.

La Federación tampoco puede facultar a los Estados para establecer algunos gravámenes sobre materias que la Constitución le ha reservado, porque para hacerlo necesitaría una autorización expresa de la misma y ésta solo lo concede en los casos que se han expuesto con anterioridad.

### **3.1.3. IMPUESTOS DE CARÁCTER MUNICIPAL.**

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, "la hacienda pública de los municipios se integra de las contribuciones que decreta la Legislatura del Estado a que pertenezcan. Por tanto, la actividad financiera municipal se reduce a recaudar los ingresos y erogarlos de acuerdo con los presupuestos de las legislaturas locales. Esa actividad la realizan a través de las tesorerías municipales."<sup>6</sup>

La reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Federal suscita la duda respecto al alcance de la limitación que establece y que está destinada al Congreso Federal ordinario en materia de tributos sobre la materia inmobiliaria.

Hasta 1983 la materia de los bienes inmuebles era un campo de concurrencia de la Federación y para las entidades federativas. Sin embargo, de hecho había sido respetado por la Federación a favor de los Estados, excepción hecha del impuesto del timbre y hasta 1962, en que se gravaron algunas de las rentas de inmuebles por medio del Impuesto Sobre la Renta, los estados gravaban la propiedad inmobiliaria, en sus diversos aspectos, con tributos a favor de los Estados solos, o en participación con los Municipios de la entidad. La Federación se abstuvo de usar su poder tributario concurrente y dejó que los Estados lo ejercieran exclusivamente por medio del impuesto predial y del impuesto de traslación de dominio.

---

<sup>6</sup> Ibid, p. 92.

En 1983 la Constitución ordena que los Municipios percibieran las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establecieran los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) propiedad inmobiliaria, y c) ni concederán exenciones en relación de las mismas.

Queda, por tanto claro que el Poder Tributario de los Estados no puede ser utilizado en su provecho, sino que las contribuciones sobre la materia inmobiliaria sólo existen o pudieran existir en provecho de los Municipios.

La reforma al artículo 115 constitucional mantiene la tesis de que el Municipio Libre, es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, no le otorga poder Tributario al Municipio, por lo que este no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado. Desde luego que puede administrar y recaudar las contribuciones que llegue a establecer a su favor.

El texto de la reforma atribuye al ámbito municipal un campo propio de la esfera de acción municipal de la siguiente forma:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,

- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad pública, y
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

La fracción IV, inciso c) del artículo antes mencionado atribuye a los Municipios de la República la materia inmobiliaria como exclusiva del Municipio en todos sus aspectos, es decir, sobre los presupuestos o hechos imponible relacionados con la propiedad inmueble: la propiedad, la posesión de los bienes inmuebles, el fraccionamiento de los bienes inmuebles, la división de los bienes inmuebles, la consolidación de los bienes inmuebles, la mejora de bienes inmuebles y el cambio de valores de bienes inmuebles, que da lugar al impuesto de plusvalía, entendido éste en su rigor técnico.

Asimismo atribuye este artículo al Municipio los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Los Municipios tiene derecho a una parte de la participación que corresponde a los Estados en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5 de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Desde luego es necesario que se establezca constitucionalmente la participación de los Municipios en la recaudación de los Estados, a través de un porcentaje mínimo en las mismas. El reparto entre Municipios debe hacerse también en proporción a la población de cada municipalidad.

Esta participación se pretendió dar con las reformas de 1943 a la Constitución Federal, en sus artículos 73, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX, que iniciaron una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, preceptuando que los Estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, como eran los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

Salvo verdaderas excepciones los Municipios viven en franca bancarrota económica, sus necesidades crecen en proporción geométrica, mientras que sus ingresos lo hacen en proporción aritmética.

Hoy en día las entidades públicas, llámense Federación, Estados o Municipios, tienen mayores responsabilidades y necesidades que satisfacer. No se desconoce que la Federación tiene a su cargo la satisfacción de necesidades nacionales; que no busca beneficiar a determinada zona del país sólo por razones políticas o de preferencia; que el gasto realizado tiende a colmar metas imprescindibles de alcanzar; pero con base en todo esto pretender restar importancia a los municipios, como entidades públicas que también tienen a su cargo la satisfacción de necesidades sociales similares, es ignorar la realidad.

Así vemos como la mayoría de los municipios sin recursos económicos, y también un buen número de los llamados importantes, perciben, sino como principales, elevados recursos de la explotación del vicio, multas por detención, etc.

Agudiza la situación económica de los municipios la mala administración de los recursos o la sustracción de los mismos en beneficio de sus funcionarios, pues los habitantes se niegan a colaborar con aportaciones mayores a las que las leyes los obligan, peleándoles, inclusive, toda gestión tendiente al aumento de los gravámenes o precios existentes.

En virtud de que los municipios no tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los Estados son los que a través de sus legislaturas les autorizan las contribuciones que deberán satisfacer sus presupuestos de egresos, lo que implica que se les hayan venido reduciendo cada vez más las fuentes económicas que puedan gravar. Por ello siempre ha sido una preocupación de la Federación que los Municipios cuenten con los recursos económicos suficientes para que puedan satisfacer las necesidades más apremiantes, y por ende, subsistir en forma autónoma.

Las medidas que la Federación adoptó en los ordenamientos señalados para resolver el problema de la competencia impositiva entre los Estados y municipios fracasaron debido, esencialmente, a que aquéllos siempre se apropiaron de las pocas fuentes económicas que les dejaba la Federación, o bien, porque aprovechándose los Estados de que los municipios carecen de la facultad de crear sus propios tributos, limitaban

a las haciendas de éstos a fuentes de ingresos irrisorios, obligándolos a buscar ayudas económicas en la administración pública federal o estatal, con la que se les sujetaba en el aspecto político.<sup>7</sup>, situación que se ha ido revirtiendo por el avance de los partidos de oposición en algunos estados.

En la actualidad los municipios solo pueden establecer los siguientes impuestos:

- a) A la propiedad raíz, conocido como impuesto predial,
- b) A la transmisión de la propiedad de inmuebles, conocido como el impuesto a la traslación de inmuebles,
- c) Al ejercicio de una actividad profesional independiente,
- d) A la prestación de un ejercicio personal y subordinado, y
- e) A los espectáculos públicos.

### **3.2. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO DE 1960.<sup>8</sup>**

La razón que explica el actual régimen de Petróleos Mexicanos surge a finales del año de 1959, cuando la Secretaria de Hacienda y Crédito Público decide establecer un impuesto único para Petróleos Mexicanos, que sería la primera empresa, que fuera gravada de esta forma.

<sup>7</sup> MARGAÍN, op. Cit, 273-274.

<sup>8</sup> La Ley de Ingresos de la Federación, es el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal, está autorizado para recaudar en un año determinando, constituye pues por lo general, una mera lista de conceptos, por virtud de los cuales, puede percibir ingresos el gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alicuota, tasa o tarifa de gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.

Dicho impuesto único emanaba del artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1960, mismo que sería del 12% de ingresos brutos sin deducción alguna, incluyendo los siguientes impuestos y derechos:

## **IMPUESTOS**

1. Impuesto Sobre la Renta.
2. Impuesto Sobre Producción de Petróleo y sus derivados.
3. Impuesto Sobre Gasolina y otros Productos ligeros del Petróleo.
4. Impuesto Sobre Petroquímica.
5. Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.
6. Impuesto Sobre el Timbre.
7. Impuesto Sobre la Importación.
8. Impuesto Sobre la Exportación.
9. Impuesto Sobre el Consumo de Energía Eléctrica.
10. Impuesto Sobre Remuneraciones al Trabajo Personal.
11. Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles Nuevos.

## **DERECHOS**

1. Aduanales (almacenaje, maniobras, análisis y servicios).
2. Comunicaciones (correos, telégrafos, telecomunicaciones, marítimas, aéreas, placas federales de traslado, placas para vehículos del servicio público federal).

Este impuesto único, que se encontraba en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1960, es la razón esencial que explica el origen del régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, ya que se encontraban incluidas todas las contribuciones que se causaban por la actividad de la industria petrolera, evitándose así muchos procedimientos; en su momento se pensó que era muy oportuna esta nueva forma implantada para el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, sin embargo al paso del tiempo se realizaron modificaciones a cada una de las leyes de ingresos sucesivas, en consecuencia, el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos fue modificado causando así que se rebasara la capacidad contributiva del organismo.

### **3.3. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO DE 1983.**

El esquema fiscal vigente de Petróleos Mexicanos se configura, a partir de 1983; toda vez que en el artículo 4 de la Ley de Ingresos de la Federación que año con año se publica en el Diario Oficial de la Federación, establece a partir del ejercicio fiscal de 1983, una serie de características propias, siendo la principal que este régimen tributario está sujeto a frecuentes modificaciones, en relación a su tasa, base y forma de pago.

En la actualidad, Petróleos Mexicanos es sujeto de las siguientes obligaciones de carácter fiscal:

## **IMPUESTOS**

1. Impuesto al activo.
2. Impuesto al Valor Agregado.
3. Impuestos al Comercio Exterior.
4. Impuesto sobre automóviles nuevos.
5. Impuesto Sobre Tenencia o uso de automóviles.
6. Impuesto Sobre Adquisición de inmuebles.
7. Impuesto a los rendimientos petroleros.
8. Aportaciones de seguridad social.
9. Sistema de Ahorro para el Retiro.
10. Contribuciones por mejoras.
11. De infraestructura hidráulica.
12. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

## **DERECHOS**

1. Derecho Sobre la Extracción del Petróleo
2. Derecho Extraordinario sobre la extracción del petróleo.
3. Derecho Sobre Hidrocarburos.
4. Derecho Extraordinario Sobre Hidrocarburos
5. Contra el monto de las contribuciones que se determinen en términos de las fracciones I, II, V y VII, apartado del artículo 4 de la ley de ingresos
6. Por servicios.
7. Por uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.

8. Los que resulten por servicios, uso, aprovechamiento, o adquisición de bienes del dominio privado de la Federación.
9. Sobre rendimientos excedentes.
10. Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

### **3.4. RÉGIMEN FISCAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS COMO EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE CONTRIBUCIONES.**

El Régimen Fiscal especial se establece en virtud de que el artículo 4 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, impone únicamente al Organismo Público Descentralizado, Petróleos Mexicanos, las siguientes obligaciones fiscales:

1. Derecho Sobre la Extracción del Petróleo.
2. Derecho Extraordinario sobre la extracción del petróleo.
3. Derecho Sobre Hidrocarburos.
4. Derecho Extraordinario Sobre Hidrocarburos.
5. Impuesto a los rendimientos petroleros.
6. Contra el monto de las contribuciones que se determinen en términos de las fracciones I, II, V y VII, apartado del artículo 4 de la ley de ingresos.
7. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
8. Impuesto al Valor Agregado.
9. Impuesto a la importación de mercancías.
10. Impuesto a la exportación de mercancías.
11. Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

Petróleos Mexicanos será quién cumpla por sí y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas en la ley de Ingresos de la Federación, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y mensuales cuando así se prevea expresamente. Para tal efecto la mencionada empresa será solidariamente responsable del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos que correspondan a sus organismos subsidiarios.

### **3.5. ROMPIMIENTO DE ALGUNOS DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEY TRIBUTARIA. (CASO PEMEX).**

En nuestra legislación tributaria federal, encontramos un claro ejemplo de ley privativa, ya que el artículo 4 de la vigente Ley de Ingresos de la Federación, repite cada año, aunque con distinta numeración, señala que Petróleos Mexicanos, organismo público descentralizado, es sujeto obligado al pago provisional de varios tributos aplicables, sólo a ésta empresa. Dicho precepto, dispone:

“Artículo 4. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de las contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, de acuerdo a las disposiciones que establecen, con las reglas que al efecto exija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exceptuando el pago del impuesto sobre la renta y de conformidad con lo siguiente:

#### **I.- Extracción de petróleo:**

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece ésta fracción por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural, aplicando la tasa del 55%, al resultado que se obtenga de restar el total de las entradas de recursos en efectivo, bienes o servicios que tenga Pemex Exploración y Producción con motivo de la explotación de dicha región por el citado organismo. Considerando dentro de estas últimas las inversiones en bienes de activo fijo, gastos y cargos diferidos efectuados con motivo de la explotación de la región petrolera de que se trate. Se entenderá por entradas y salidas las que se definen como tales en los términos y condiciones establecidas por las disposiciones fiscales.

Este derecho se calculará y entrará mensualmente por conducto de Pemex-Exploración y Producción conjuntamente con el ajuste a los pagos provisionales de las fracciones III y IV de este artículo. Este derecho no servirá de base para calcular el derecho adicional sobre hidrocarburos.

## **II. Derecho extraordinario sobre la producción del petróleo:**

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 20% sobre la base del derecho a que se refiere la fracción I anterior, y lo enterará por conducto de Pemex Exploración y Producción conjuntamente a este último derecho.

## **III. Derecho sobre hidrocarburos:**

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios enterarán a cuenta de este derecho como mínimo, diariamente, incluyendo los días

inhábiles, 25,518 miles de nuevos pesos durante el año y además mensualmente 776,194 miles de nuevos pesos, durante el año, los que deberán pagar en este último caso, el día último inhábil de cada mes.

#### IV. Derecho extraordinario sobre hidrocarburos:

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios por la extracción de petróleo crudo y gas natural en territorio nacional que se destina a exportaciones y autoconsumo del 15.7% del valor del petróleo crudo y gas natural exportado en el ejercicio fiscal de 1998. Por petróleo crudo y gas natural que se destine al consumo nacional, se pagará un derecho especial extraordinario sobre hidrocarburos del 13.7% del valor del petróleo crudo y gas natural consumido internamente durante el ejercicio fiscal de 1998. Este derecho se determinará en los mismos términos que el derecho sobre hidrocarburos quedando los organismos sujetos a las mismas obligaciones establecidas por la ley Federal de Derechos. A cuenta de este derecho sobre hidrocarburos se enterará como mínimo, diariamente, incluyendo los días inhábiles 8,812 miles de nuevos pesos durante el año, y además mensualmente, 268,027 miles de nuevos pesos durante el año, los que deberá de pagar, en este último caso, el último día hábil de cada mes.

Por lo anterior la mencionada empresa tiene un cúmulo de contribuciones que gravan la misma fuente o riqueza económica, como es la industria petrolera, llámesele de producción, explotación, extracción, enajenación, consumo, etc., exigiendo la Ley de Ingresos de la Federación una serie de obligaciones al único contribuyente de las mismas.

Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal ha consentido la violación del artículo 13 constitucional, al no impugnar lo dispuesto en la citada Ley de Ingresos de la Federación.

Lo anterior en virtud que cuando se está frente a una ley que no comprende a todas las personas que realizan los mismos actos, se ha dicho que se está ante una ley que, no es general, sin embargo, "en el caso de Petróleos Mexicanos no se puede invocar el precepto de ley privativa, toda vez que la mencionada empresa al manejar recursos que son considerados como del Dominio Público de la Federación no puede ser aplicado al caso".<sup>9</sup>

### **3.6. TRASCENDENCIA DE UN RÉGIMEN FISCAL IDÓNEO.**

El régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, además de ser complicado y técnico, lleva consigo un régimen fiscal que ha propiciado una carga tributaria excesiva a su capacidad contributiva, situación que se ve agravada por la baja en los precios mundiales del petróleo, lo que ha afectado su situación financiera, aunado al hecho de que el petróleo siempre ha sido uno de los factores determinantes para las políticas del gobierno federal, por las siguientes razones:

1. Es el principal contribuyente del Gobierno Federal,
2. Es uno de los principales captadores de divisas del gobierno federal, y

---

<sup>9</sup> MARGAIN, Manatou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Financiero, pp. 204.

3. Es una fuente importante de empleos de forma indirecta.

Es por lo anterior que debe de reglamentarse de forma adecuada los impuestos a los que esta obligado Petróleos Mexicanos, toda vez que hace falta claridad en nuestras leyes, situación que se ve refleja claramente en los impuestos de carácter municipal.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PROBLEMÁTICA DE LOS IMPUESTOS DE CARÁCTER MUNICIPAL.**

#### **4.1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.**

Entendemos por materia fiscal todo lo relativo a los ingresos del Estado provenientes de las contribuciones y a las relaciones entre el propio Estado y los particulares, considerados en su calidad de contribuyentes.<sup>1</sup>

De la Garza define a la materia fiscal, como: “el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es a los impuestos, derechos, contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que puedan surgir y a las sanciones establecidas por su violación.”<sup>2</sup>

Manuel Andreozzi define al Derecho Tributario, como: “la rama de Derecho Público que estudia los principios, fija las normas que rigen la creación y percepción de los tributos y determina la naturaleza y los caracteres de las relaciones del Estado con el administrado que está obligado a pagarlos”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> RODRIGUEZ, Lobato Raúl, Derecho Fiscal, p. 11.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>3</sup> Idem, p. 12.

Rafael Bielsa nos dice que: "el Derecho Fiscal es el conjunto de disposiciones legales y de principios de derecho público que regula la actividad jurídica del fisco".

Rodríguez Lobato lo define, como: "el sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos de Derecho Público del Estado derivados del ejercicio de su potestad tributaria, así como las relaciones del propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes".<sup>4</sup>

Las normas constitucionales que prevén el ejercicio de la potestad tributaria del propio Estado, y que establecen los principios generales rectores de la regulación de que se ocupa el Derecho Fiscal, como son el principio de justicia tributaria (proporcionalidad y equidad), el principio de destino de las contribuciones (gasto público); el principio de legalidad (no hay tributos sin ley), son los artículos 31, fracción IV y 7, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>5</sup>

El Derecho Financiero se ocupa del estudio general del aspecto jurídico de la actividad financiera en sus tres momentos, el de la obtención, el de la administración o manejo de los recursos monetarios y al Derecho Fiscal corresponde el estudio detallado del aspecto jurídico en uno solo de estos momentos, el de la obtención de los recursos monetarios.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ibid, p. 13.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 19.

#### **4.1.1. CONCEPTO DE LEY FISCAL.**

La ley es un acto emanado del Poder Legislativo que crea situaciones jurídicas abstractas e impersonales; siendo la manifestación de voluntad del Estado emitida por los órganos a los que más especialmente confía la Constitución la tarea de desarrollar la actividad legislativa y tiene como características el que tiene la primicia sobre cualquier otra regla, anulando aquellas que se le opongan, y que no puede ser modificada ni derogada más que a través de una nueva disposición del órgano legislativo.<sup>7</sup>

#### **ELEMENTOS.**

Unos de carácter declarativo, que son los que se refieren al nacimiento de la obligación fiscal y a la identificación del causante y, en su caso, de las personas que, además del causante, tienen responsabilidad fiscal; y otros de carácter ejecutivo, que son los que se refieren a los deberes del mismo y, en su caso, de las personas que además de él tienen responsabilidad fiscal para el cumplimiento pleno y oportuno de la obligación fiscal.<sup>8</sup>

La ley tributaria consta de dos partes la orgánica y la transitoria. La primera de ellas desarrolla la regulación jurídica de la materia a que se refiere la ley, por lo que aquí encontramos a los preceptos declarativos y

---

<sup>7</sup> Idem, p. 35.

<sup>8</sup> Ibid, p. 36

ejecutivos mencionados con anterioridad y la parte transitoria, conocido como Derecho Transitorio o Intertemporal, que contiene el conjunto de reglas establecidas por el legislador en una ley de nueva creación o en las modificaciones a una ley vigente, encaminados a resolver los conflictos de leyes en el tiempo.<sup>9</sup>

#### **4.1.2. CONCEPTO DE HECHO IMPONIBLE.**

La legislación fiscal establece una serie de presupuestos de hecho o hipótesis, cuya realización se asocia al nacimiento de la obligación fiscal.

El hecho imponible es el hecho, hipotéticamente previsto en la norma, que genera al realizarse, la obligación tributaria, o bien, el conjunto de circunstancias, previstas en la norma cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta.<sup>10</sup>

Sainz de Bujanda nos da una clasificación de hechos imponibles, tomando en cuenta su aspecto material:

- a) Un acontecimiento material o un fenómeno de consistencia económica, tipificado por las normas tributarias, y transformado consiguientemente, en figuras jurídicas dotadas de un tratamiento determinado por el ordenamiento positivo,

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>10</sup> Idem, pp. 114-115.

- b) Un acto o negocio jurídico, tipificado por el derecho privado o por otro sector del ordenamiento positivo, transformado en hecho imponible por obra de la ley tributaria, y
- c) El Estado, situación o cualidad de la persona.

La actividad de una persona no comprendida dentro del marco de una actividad específicamente jurídica.

La mera titularidad de cierto tipo de derecho sobre los bienes o cosa, sin que a ella se adicione acto jurídico alguno del titular.<sup>11</sup>

El artículo 1 del Código Fiscal de la Federación expresa: "Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este código se aplicarán en su defecto."<sup>12</sup>

El legislador emplea en forma arbitraria la terminología, dando origen a situaciones confusas o contradictorias; en ocasiones desconoce u olvida que la terminología que esta empleando tiene más de una acepción, lo que origina graves problemas, o bien, lo más grave, que no tiene la que él le ésta atribuyendo.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ibid, p. 117.

<sup>12</sup> MARGAIN, Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Financiero, p. 20.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 31.

#### **4.1.3. CONCEPTO DE IMPUESTO.**

El impuesto se establece para satisfacer el gasto público en la medida en que las restantes fuentes de ingresos no rinden lo suficiente para cubrirlo o cuando no es recomendable que se satisfaga mediante contribución especial o de derechos.<sup>14</sup>

El derecho fiscal alemán señala que los impuestos son prestaciones en dinero, instantáneas o periódicas, que no representan la retribución de un servicio especial prestado por una entidad pública, y son exigidos para procurar ingresos, a todos aquellos a cuyo respecto se verifique el presupuesto de hecho, al cual la ley vincula el deber de prestación.

El Código Fiscal de la provincia de Buenos Aires establece que son impuestos las prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente código, o de leyes especiales están obligados a pagar a la provincia las personas que realicen actos u operaciones.

El Código Fiscal de Uruguay define al impuesto como el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.<sup>15</sup>

El impuesto por lo tanto es la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos.

---

<sup>14</sup> Idem, p. 76.

<sup>15</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, p. 373.

Para Eleiner los impuestos son las prestaciones que el Estado u otras corporaciones de derecho público exigen en forma unilateral y de una manera general a los ciudadanos para cubrir sus necesidades económicas.<sup>16</sup>

La definición que adopta nuestra legislación federal y que encontramos en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2, admite la necesidad de que el contribuyente realice actos gravados.

El artículo 31, fracción I, de la Constitución, establece la obligación general que tenemos todos los mexicanos de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes, y en el artículo 73, fracción VII del mismo ordenamiento, se dispone que el Congreso de la Unión debe discutir y aprobar las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, por lo que la exigibilidad de un impuesto debe derivar de una ley expedida por el Poder Legislativo, salvo los casos del decreto-ley y decreto-delegado.

El mismo artículo 31 en su fracción IV, nos señala la obligación que todos los mexicanos tenemos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, esta obligación deriva de la necesidad que tiene el gobierno mexicano para que satisfaga las necesidades públicas o sociales a su cargo.

---

<sup>16</sup> MARGAIN, op. cit. p. 78.

Alrededor de los impuestos se han generado diversas teorías para tratar de explicarlos entre las más importantes se encuentran las siguientes.

Teoría de los servicios públicos. Esta teoría considera que el tributo tiene como fin costear los servicios públicos que el estado presta, también es conocida como teoría de la equivalencia o del beneficio, sin embargo haya que recordar que no toda la actividad del estado va encaminada a la prestación de los servicios públicos, por lo que no todos los recursos se destinan exclusivamente a la satisfacción de los servicios de esta naturaleza.<sup>17</sup>

Teoría de la relación de sujeción, la obligación de las personas para pagar los tributos surge de su condición de súbditos, de su deber de sujeción. Que esta obligación no está supeditada a que el contribuyente perciba ventajas particulares, pues el fundamento jurídico para tributar es pura y sencillamente la relación de sujeción.

Teoría de la necesidad social, es la satisfacción de las necesidades sociales a cargo del Estado.<sup>18</sup>

Teoría del seguro. Los tributos, en especial el impuesto, se consideran como el pago de una prima de seguro por la protección que el estado otorga a la vidas y a las haciendas de los particulares.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ibidem, pp. 133-134.

<sup>18</sup> Idem, p. 134.

<sup>19</sup> Ibid, p. 137.

Nuestra Constitución adopta la teoría del gasto público, toda vez que el artículo 31, fracción IV, expresa que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, por lo tanto el fundamento jurídico para tributar reside en la necesidad que tenemos los mexicanos de sufragar los gastos públicos.<sup>20</sup>

Se considera que la obligación de pagar un impuesto no deriva del hecho de que el Estado al gravar los actos o actividades relacionados con los individuos niegue a estos el derecho de elegir entre pagar o no, por cuanto que los particulares fueron representados en la discusión y aprobación del sistema impositivo que les afecta; ese deber deviene, más bien, del hecho de que una vez que se ha coincidido en la situación señalada como la que da nacimiento a un crédito fiscal, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, su pago es obligatorio y no potestativo.<sup>21</sup>

Clasificación en nuestra legislación. La Ley de Ingresos de la Federación que cada año expide el Congreso de la Unión, consigna la siguiente clasificación de impuestos:

- I. Impuesto sobre la renta,
- II. Impuesto al activo,
- III. Impuesto al valor agregado,
- IV. Impuesto por la prestación de servicios telefónicos,

---

<sup>20</sup> Ibidem, p. 140.

<sup>21</sup> Idem, p. 79.

- V. Impuesto sobre la adquisición de inmuebles,
- VI. Impuesto sobre la tenencia o uso de automóviles,
- VII. Impuesto sobre automóviles nuevos,
- VIII. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación,
- IX. Impuesto a los rendimientos petroleros,
- X. Impuestos al Comercio Exterior.
  - a) De la importación.
  - b) De la exportación.

#### **4.1.4. CONCEPTO DE DERECHO.**

El derecho corresponde a servicios del Estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano, la tasa 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.

Margain Manautou ha afirmado, que se define como derecho “la prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos particulares”.<sup>22</sup>

En la legislación mexicana el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, fracción IV, establece que los “Derechos son las contribuciones

---

<sup>22</sup> DE LA GARZA, op. cit. p. 329.

establecidas en la ley por el uso y el 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 que no se encuentren previstos en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los Organismos Públicos Descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado<sup>23</sup>.

De la lectura del artículo anterior concluimos que se pagan derechos en los siguientes supuestos normativos:

- a) En contraprestación de un servicio público particular,
- b) Cuando el Estado ejerce monopolio sobre el servicio, pues cuando concurre con los particulares se estará en presencia del pago de un precio privado,
- c) En la prestación de toda clase de servicios estén o no monopolizados, y
- d) Sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio cuando este le es impuesto por la ley.

El Estado justifica la imposición del pago de derechos expresando que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular y dado que el interés público en la prestación de estos servicios no es de la misma intensidad que en tratándose de servicios públicos generales, debe entonces el usuario soportar el costo del servicio.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> MARGAIN, op. cit. p. 109.

#### **4.1.5. CONCEPTO DE CONTRIBUCION.**

La contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado.<sup>24</sup>

Que también ha sido definida como un ingreso fiscal ordinario del estado, que tiene por objeto contribuir a los gastos del Estado.

#### **4.1.6. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO.**

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.<sup>25</sup>

En otras palabras el servicio público es un servicio técnico ofrecido al público de una manera regular y continúa, para la satisfacción de una necesidad colectiva y por una organización pública.<sup>26</sup>

Hasta principios de este siglo, la actividad estatal en la economía era muy limitada, al amparo de la tesis del liberalismo, que se reducía a una actividad de policía y fomento a la iniciativa privada y a la explotación directa de algunos servicios públicos de carácter económico, que

---

<sup>24</sup> RODRIGUEZ, op. cit. p. 5.

<sup>25</sup> SERRA, Rojas Andres, Derecho Administrativo, Primer Curso, p. 102.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 104.

frecuentemente se entregaba a los particulares a través de la concesión administrativa. A partir de los años veinte, el Estado aparece como el prestador y productor de bienes económicos. Al mismo tiempo que impulsaba la actividad industrial al modificarse la estructura orgánica de la administración pública y el intenso desarrollo del Derecho Administrativo en diversas ramas de la economía.

No hay inconveniente en aplicar la teoría del servicio público en aquellas actividades en que el Estado considera necesario sustituir a los particulares. Es frecuente que figuren al lado de los servicios públicos administrativos los servicios públicos industriales y comerciales.

En los monopolios del Estado, en las industrias y empresas nacionalizadas y en numerosas actividades en las que el Estado participa en el proceso de la producción aparece la idea de servicio público industrial y comercial, esto es, petróleo, electricidad, abastos, transportes, etc.

La idea del servicio comercial e industrial ha penetrado nuestra legislación administrativa, ya que el Estado se ve obligado a crear empresas de tipo oficial que atienden a las necesidades públicas urgentes reaccionando contra la iniciativa privada, a quien necesita contener en su ánimo de lucro. No hay inconveniente en que el Estado asuma la organización de servicios públicos e industriales, cuando así lo reclaman las necesidades o circunstancias sociales, ni para competir con las empresas particulares, sino para subsanar los desmanes de éstas o que

excedan sus posibilidades económicas, o ante un reclamo imperioso de interés general.

En nuestra legislación administrativa el régimen de los servicios públicos comerciales se rige por un sistema mixto de derecho público y derecho privado. El modelo de estas empresas públicas ha sido la empresa privada, con su tradicional régimen económico y financiero que personifica una actividad semejante para la administración.<sup>27</sup>

### **LOS ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.**

**Generalidad.-** Todos los habitantes, tienen derecho a usar los servicios públicos de acuerdo a las normas que los rigen, es decir, de acuerdo a su forma condiciones y limitaciones del mismo.

**Uniformidad e igualdad.-** Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

**Continuidad.-** El servicio no debe interrumpirse.

**Regularidad.-** El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la Ley.

---

<sup>27</sup> Idem, pp. 121-124.

**Obligatoriedad.-** Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio.

**Persistencia.-** Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes.

Con los criterios expuestos podemos expresar que cae en el ámbito de los servicios públicos, toda actividad pública dirigida a la satisfacción de una necesidad de interés general: la defensa nacional, los ferrocarriles nacionales, Petróleos Mexicanos, el Seguro Social y en organizaciones públicas diversas, como agua, drenaje, alcantarillado, etc.

El elemento esencial en las definiciones de servicio público que debe mantenerse inalterable es la noción de interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad de carácter general y apremiante a cargo del poder público.

A mayor referencia la Constitución francesa de 1946 reconoce que todo bien, toda empresa en la que la explotación ha adquirido los caracteres de un servicio público nacional o un monopolio de hecho debe transformarse en propiedad de la colectividad.

Para Bonard, citado por Serra Rojas, los servicios públicos son "los órganos que forman la estructura misma del Estado, los servicios públicos tienen por objeto esencial el asegurar la realización de las intervenciones del Estado, el ejercicio de las atribuciones del Estado".<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ibid, p. 109.

Reduciendo su estudio del servicio público a cuatro puntos:

1. El servicio público siempre supone una obra de interés público a realizar,
2. Es necesario que este fin sea perseguido por la iniciativa y bajo la autoridad de una persona de derecho público, que no implica una dirección continua, sino solamente un poder de organización general y de control,
3. El servicio público supone una empresa que implique, por una parte un riesgo financiero, y por la otra una organización pública, y
4. El servicio público supone en revancha un régimen de derecho público, la cuestión que se plantea es la de saber si este régimen debe ser considerado como un elemento de la definición, o si es nada más una consecuencia.<sup>29</sup>

#### **LA NOCION DE SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA.**

Nuestra constitución alude a los servicios públicos aunque en diversas acepciones, en los artículos 3, 27, fracción VI, 28, párrafos noveno y décimo, 73, fracciones XXV y XXIX, 123, apartado A, fracción XXVIII y 132 constitucionales.

El artículo 925 de la Ley Federal del Trabajo, alude al propio concepto de servicio público: "Para los efectos de este Capítulo se entiende

---

<sup>29</sup> Ibidem, pp. 110-111.

por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte a alguna rama completa del servicio.

También aludimos al artículo 2, fracción III y V, y 18 de la Ley General de Bienes Nacionales, y a los artículos 217 a 222 del Código Penal Federal, que se refieren a las personas encargadas de un servicio público centralizado o descentralizado”, así como a la ley del Servicio público de energía eléctrica, ley general de vías de comunicación, ley de derechos de autor y otras.

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la Educación como un servicio público, artículo que establece:

“El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todas aquellas que lo infrinjan.”

Asimismo la ley de Educación Pública en su artículo 10 establece que la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de los estudios, es un servicio público.”, situación que reafirma el Código Penal Federal, en sus artículos 220 y 223 alude a la persona encargada de un servicio público.<sup>30</sup>

Se discute en la teoría administrativa mexicana si ciertas actividades del poder público pueden llamarse propiamente servicios públicos, en este sentido se ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer que “en derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado o que lo administre directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, por consiguiente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración.”<sup>31</sup>

Los servicios públicos generales admiten una subdivisión, en generales indivisibles y generales divisibles. Se está en presencia de un servicio público general indivisible cuando favorece a toda la colectividad, sin que pueda precisarse que personas se benefician más que otras con su prestación.

---

<sup>30</sup> Idem, pp. 110-11.

<sup>31</sup> Ibid, p. 115.

En cambio, los servicios públicos generales divisibles son aquellos que benefician a toda la colectividad, pero en los que es posible conocer quiénes obtienen una mayor ventaja que el resto de esos servicios.

Los servicios públicos particulares son aquellos que prestan a petición de los usuarios interesados.<sup>32</sup>

Son dos las características que debe reunir el servicio público que ha de satisfacerse con el impuesto: la indivisibilidad y la consolidación. Será indivisible, cuando el Estado al prestar el servicio no sabe cuanto de él va en beneficio de un ciudadano y cuanto en beneficio de otro. Por consolidación debe entenderse que el servicio indivisible ha de dar la sensación de que está plenamente satisfecho, pues las consecuencias que se originarían en caso contrario, podrían llegar a ser graves.

#### **4.1.7. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA TRIBUTARIA.**

El límite constitucional de los impuestos está limitado a los siguientes principios.

Los impuestos deben ser destinados a satisfacer los gastos públicos, según lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala la obligación de contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación como de los Estados o Municipios en que residan los contribuyentes.

---

<sup>32</sup> MARGAIN, op. cit. p. 76.

El principio de irretroactividad de la ley consagrado en el artículo 14 de la Constitución al disponer que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

En México se ha adoptado el método de interpretación estricta o literal. En materia federal el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación preceptúa que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta y que se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Para De la Garza, el impuesto es una prestación tributaria obligatoria ex-lege, cuyo presupuesto de hecho no es una actividad del Estado referido al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos.<sup>33</sup>

#### **4.1.7.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

Este principio consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general dictada con anterioridad a la realización de situaciones jurídicas o de hecho previstas por las disposiciones legales; el principio de legalidad específico para la materia tributaria se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>33</sup> RODRIGUEZ, op. cit. p. 61.

Unidos Mexicanos, que dispone que las contribuciones deben de estar establecidas en la ley, consistiendo en el principio "nullum tributum sine lege.

#### **4.1.7.2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD E IGUALDAD.**

Asimismo otro principios son los de proporcionalidad e igualdad contenidos también en el artículo 31 constitucional, fracción IV, que señalan las contribuciones a las que estamos obligados los mexicanos para los gastos públicos deben de ser de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes.

Por principio de proporcionalidad debemos entender como aquel en el que la carga impositiva derivada de los gastos públicos se ajuste a la capacidad contributiva de los sujetos obligados, y por el de igualdad como aquel que atiende a que en condiciones análogas se impongan gravámenes idénticos a los contribuyentes

#### **4.1.7.3. PRINCIPIO DE CERTIDUMBRE.**

Este principio nos señala que todo impuesto debe poseer fijeza en sus principales elementos, características, para evitar actos arbitrarios por parte de la administración pública.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> MARAÍN, op. cit. p. 45.

#### **4.1.7.4. PRINCIPIO DE ECONOMÍA.**

Adam Smith señala cuatro causas que convierten un impuesto en antieconómico, ellas son:

1. Empleo de un gran número de funcionarios, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos suponen otra contribución adicional sobre el pueblo,
2. Impuestos opresivos a la industria, que desaniman a las gentes; las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto, suelen arruinarlos, eliminando los beneficios que la comunidad podría obtener del empleo de los capitales, y
3. Visitas y fiscalizaciones odiosas, por parte de los recaudadores, que hacen objeto, al contribuyente, de vejaciones innecesarias, opresiones e incomodidades.<sup>35</sup>

#### **4.1.7.5. PRINCIPIOS QUE DEBEN DE REGIR A LOS IMPUESTOS. (S.C.J.N. )**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios que deben de regir a todo impuestos son los siguientes:

---

<sup>35</sup> Ibidem, p. 48.

1. Todo impuesto debe ser claro y preciso, para que los contribuyentes cumplan más pronta y eficazmente sus deberes. El impuesto debe ser justo, es decir, equitativo y proporcional y estar en relación con la riqueza de la nación, para que no sea gravamen excesivo, pues el tributo ha de ser lo suficiente para satisfacer los gastos de la nación,
2. Debe ser cómodo para que el causante tenga la facilidades para cubrirlo, sin más mermas para su patrimonio, y
3. Debe ser económico, para que el fisco no invierta en la recaudación el importe del mismo impuesto. O sea aumentando éste indebidamente por incluir gastos onerosos en la recaudación.<sup>36</sup>

#### **4.2. EL PATRIMONIO DEL ESTADO.**

El patrimonio del Estado está constituido por la universalidad de los derechos y las acciones de que es titular, las cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumadas a las obligaciones que los gravan, encaminadas a la realización de sus fines.<sup>37</sup>

Se ha definido al patrimonio del Estado como el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y que posee como dueño, o propietario, para destinarlos o

---

<sup>36</sup> DE LA GARZA, op. cit. pp. 404-405.

<sup>37</sup> SERRA, Rojas Andres, Derecho Administrativo, Segundo Curso, p. 247.

afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica.<sup>38</sup>

Los elementos del patrimonio del Estado, concebido como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica, son:

1. Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la federación.
2. Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.
3. Que forman una unidad, de las cuales es titular el Estado o las entidades públicas por el creadas o reconocidas.<sup>39</sup>

En este orden de ideas, el patrimonio se define tomando en cuenta el destino o fin gracias al cual se organizan jurídicamente formando una universalidad, con los siguiente elementos:

1. Conjunto de bienes, Derechos y Obligaciones,
2. Con un destino o fin económico, y
3. Organizados como masa autónoma jurídica.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Ibidem, pp. 247-248.

<sup>39</sup> Idem, p. 248.

<sup>40</sup> Ibid, p. 248.

Por lo que de acuerdo a la legislación administrativa federal, nos encontramos con diversos tipos de patrimonio:

- a) El patrimonio intransmisible,
- b) El patrimonio de inversión, y
- c) El patrimonio de uso, mismos que obedecen a diversas jurisdicciones y reglas jurídicas.

#### **4.3. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES DEL ESTADO.**

El dominio del Estado comprende las cosas o bienes susceptibles de apropiación que el Estado destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a los particulares del mismo, bajo la clasificación y régimen jurídico que la Constitución y las leyes establecen.

El dominio nacional o dominio del Estado es una expresión muy amplia que comprende todos los bienes corporales e incorporeales, muebles o inmuebles, que pertenecen a las diversas entidades públicas, sometidos a un régimen de derecho público y sólo por excepción a un régimen de derecho privado.

El Estado tiene sobre sus bienes un verdadero derecho de propiedad pero siempre proyectado hacia el interés general.

Los bienes que comprende el dominio nacional quedan sometidos a la jurisdicción de las siguientes entidades, en los términos que dispongan las leyes.

Los bienes de la Nación están integrados de la siguiente forma:

- a) Los bienes de la Federación,
- b) Los bienes de las entidades federativas,
- c) Los bienes de los municipios (equiparando como dichos bienes a los bienes del Departamento del Distrito Federal,
- d) Los bienes de las entidades paraestatales, y.
- e) Los bienes del Estado en las empresas privadas y de interés público.

#### **4.4. CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES DEL ESTADO.**

Para el objeto del presente trabajo nos abocaremos únicamente al estudio de los bienes de las entidades paraestatales.

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 2, fracción V, considera como bienes del dominio público de la Federación a los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos conforme a la ley.

El artículo 34 de la mencionada ley establece que están destinados a un servicio público, y por ende comprendidos en la fracción V del artículo 2 de la ley en comento.

Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos públicos descentralizados, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes del dominio a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen por oficinas administrativas, o en general, para propósitos distintos a los de su objeto.

La doctrina administrativa distingue el dominio público de la Federación, del dominio privado de la misma. Esta clasificación ha sufrido en los tiempos modernos una notable evolución y tienen importancia por que a cada una de las ramas corresponde un régimen jurídico diverso, de acuerdo con la naturaleza de esos bienes. Los primeros requieren la gestión pública y un régimen exorbitante, que los libre de las acechanzas de que pueden ser objeto esos bienes.

Los elementos que caracterizan a los bienes del dominio público son:

- a) Se trata de bienes que forman parte del patrimonio nacional,
- b) Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general,
- c) Son bienes inalienables e imprescriptibles, y
- d) El régimen jurídico que los regula es de derecho público y de interés social.

El artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales nos indica cuales son los bienes de dominio público.

El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables e imprescriptibles. Es decir, son bienes aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares.<sup>41</sup>

El dominio privado de la Federación está formado por todos los bienes que no han sido catalogados como bienes de dominio público y sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares, con algunas, por lo cual el Derecho Civil se aplica supletoriamente en determinados casos.

Los bienes del dominio privado de la Federación son aquellos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública servicio administrativo o un propósito de interés general. El Estado

---

<sup>41</sup> Ibidem, pp. 247-255.

está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, debe desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en un rentista.

El artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales señala cuales son los bienes del dominio privado de la Federación.

#### **4.5. LOS BIENES DE LA FEDERACIÓN.**

De conformidad con el artículo 1 de la Ley General de Bienes Nacionales el patrimonio<sup>42</sup> nacional se compone por los bienes del dominio público de la Federación y Bienes del Dominio Público de la Federación.

##### **4.5.1. LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.**

Los bienes del dominio público de la Federación son los que señala el artículo 2, de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece:

Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;

---

<sup>42</sup> Conjunto de poderes y deberes, apreciables en dinero, que tiene una persona.. Instituto de Investigaciones jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, pág. 59.

- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o. de esta ley;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de

armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.
- XIII. Las meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

#### **4.5.2. LOS BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN.**

En este tenor el artículo 3 de la citada ley, señala cuales son los Bienes del Dominio Privado de la Federación, y que a saber son:

Son bienes de dominio privado:

- I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2o. de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero;
- VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra."

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Social.

#### **4.6. PROBLÉMÁTICA DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES CON LOS QUE SE PRETENDE GRAVAR LOS BIENES DE PETRÓLEOS MEXICANOS.**

Petróleos Mexicanos es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal con las funciones y facultades que le otorga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de julio de 1992.

Petróleos Mexicanos se encuentra sometido a un régimen tributario especial dispuesto por la Ley de Ingresos de la Federación, que le impone una serie de impuestos y derechos establecidos en el artículo 4 de dicho ordenamiento; siendo competencia exclusiva del gobierno federal el establecer los impuestos o derechos que graven de cualquier forma a la Industria Petrolera Estatal, lo anterior de conformidad con los artículos 27 y 73, fracciones X y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 3 y 9 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La industria petrolera, por disposición expresa de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo es de exclusiva jurisdicción federal y de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 9 de la Ley en comento, solo el gobierno federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rigen y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus actividades.

La Industria Petrolera Nacional para el ejercicio de sus funciones cuenta dentro de su patrimonio con bienes que le posibilitan el cumplimiento de sus actividades; siendo este patrimonio propiedad originaria y dominio directo de la Nación, esto es, los bienes propiedad de Petróleos Mexicanos, forman parte del patrimonio nacional; constituyéndose a su vez, en bienes del dominio público de la Federación.

Esto es, que Petróleos Mexicanos es de la exclusiva jurisdicción federal y que los bienes que integran su patrimonio son bienes del dominio público, por estar encuadrados dentro de la Fracción II del artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Lo anterior en razón de lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, que señala de forma categórica que corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentran en territorio nacional cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios y que componen el aceite mineral, lo acompañen o deriven de él, por lo que la propiedad originaria y el dominio directo de la industria petrolera corresponde a la Nación, facultades éstas que se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

Asimismo los artículos 115, fracción IV de nuestra Ley Fundamental, artículos 1, 2, fracción II, 5 y 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, reafirman lo anterior toda vez que el dominio directo y

propiedad originaria de la industria petrolera corresponde a la Nación, por lo que si Petróleos Mexicanos es un Organismo Público Descentralizado, que forma parte del gobierno federal, los bienes propiedad de ella, son bienes de dominio público de la Nación, mismos que se encuentran exentos de gravamen alguno.

A mayor referencia se transcriben el artículo 115 Constitucional que dic:

“Artículo 115. ... Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones... las leyes locales no establecerán exenciones ni subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones”.

Por lo anterior los bienes que forman el patrimonio de Petróleos Mexicanos son bienes del dominio público y por tanto se encuentran exentos de las contribuciones de carácter municipal.

Luego entonces, si por bienes del dominio público entendemos aquellos bienes muebles e inmuebles que estén destinados a la prestación de un servicio público, y por servicio público el complejo de elementos personales y materiales coordinados por los órganos de la administración pública destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares,

dados los medios de que disponen normalmente para el desarrollo de los mismos. En este orden de ideas la actividad de Petróleos Mexicanos no puede ser realizada por los particulares, por disposición constitucional expresa, y que atiende una necesidad de carácter general. Por lo tanto los bienes de Petróleos Mexicanos son bienes del dominio público; siendo evidente que a la fecha la Secretaría de Desarrollo Social, Petróleos Mexicanos y las autoridades municipales por conducto de los gobernadores de los Estados, en la mayoría de los estados, no han iniciado el proceso de revisión de los Bienes Inmuebles de los Organismos Descentralizados de carácter federal para determinar cuales deben considerarse como bienes del dominio público de la Federación y cuales no con el propósito de precisar los que deben de quedar afectos al pago de contribuciones de carácter local, lo anterior de conformidad con el artículo 5 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Es bien sabido que el patrimonio inmobiliario de Petróleos Mexicanos, fue adquirido mediante ejecución del decreto expropiatorio de fecha 18 de marzo de 1938, y los respectivos títulos de propiedad fueron debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal, y a la fecha muchos de los bienes que integran el patrimonio de la supracitada empresa, no han cambiado de régimen patrimonial, manteniendo por ello su calidad de bienes del dominio público de la Federación.

En virtud de lo anterior los bienes que forman el patrimonio de Petróleos Mexicanos al ser bienes del dominio público se encuentra exentos del impuesto impuesto predial

Careciendo las autoridades municipales de facultades para establecer contribuciones a cargo del multicitado organismo, toda vez que esta limitada, por objeto, cuando las actividades que realiza han sido reservada a la Federación, así como por los sujetos, cuando éstos son personas morales de derecho público.

Por lo que la causa generadora del impuesto municipal ha sido reservado expresamente para la Federación, se requiere artículo expreso en la misma que así lo establezca, limitaciones que acontecen con Petróleos Mexicanos, ya que las fracciones X y XXIX del artículo 73 Constitucional así lo señalan.

Por lo que los Estados no pueden legislar en materia impositiva, en tratándose de materias reservadas exclusivamente a la Federación, ni respecto de personas morales de Derecho Público que representan o son creadas directamente por la misma; en consecuencia.

En consecuencia Petróleos Mexicanos es una persona moral de Derecho Público creada directamente por la Federación, que se rige por leyes de naturaleza federal, es por ello que no debe ser considerada sujeto pasivo en las leyes tributarias de carácter local.

Las autoridades municipales al tratar de gravar los bienes de Petróleos Mexicanos contravienen disposiciones de carácter constitucional y legal, toda vez que los impuestos solo pueden ser exigibles por las autoridades federales, en virtud del régimen especial a que se encuentra sometida, impuestos que indudablemente implican una carga fiscal para la

Industria Petrolera Nacional y dentro de las cuales se encuentran expresamente excluidas las legislaturas locales, y por ende los Municipios.

Por las argumentaciones vertidas, es evidente que los bienes de Petróleos Mexicanos son bienes propiedad de la Nación y se encuentran destinados a un servicio público; estos bienes sólo son administrados por Petróleos Mexicanos, en virtud del destino dado a los inmuebles por el Ejecutivo Federal, destino que no implica la transmisión de la propiedad de dichos bienes, según lo establece el artículo 37 de la Ley General de Bienes Nacionales, teniendo Petróleos Mexicanos solo el carácter de administrador.

Es incuestionable que las facultades a que se hace referencia, mismas que se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, son facultades exclusivas de autoridades federales, por haber sido expresamente concedidas a éstas conforme lo dispuesto por el artículo 124 del mismo ordenamiento.

Las disposiciones legales que se han citado constituyen la Ley Suprema de la Unión ante las cuales resultan jurídicamente subordinadas las normas jurídicas contenidas en las leyes o reglamentos de carácter local, conforme a la supremacía de leyes establecido en el artículo 133 constitucional.

Por lo que los Estados no pueden legislar en materia impositiva, en materias reservadas exclusivamente a la Federación ni respecto de

personas morales de Derecho Público que representan o son creadas directamente por la misma.

Por otra parte Petróleos Mexicanos conforme a lo establecido por el artículo 4 de la Ley de Ingresos de la Federación, está sujeta a un régimen fiscal especial, por el cual está obligada al pago de los impuestos y derechos establecidos.

En este orden de ideas las legislaturas locales carecen de las facultades para imponer gravámenes fiscales a Petróleos Mexicanos, según se desprende del artículo 73 Constitucional, fracciones VII, X y XXIX-A, mismos que establecen la facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; para legislar en toda la República en lo relativo a hidrocarburos y otras actividades económicas; y para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, entre los cuales se encuentra el petróleo y los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos, recursos que se relacionan de manera directa con la actividad económica que Petróleos Mexicanos lleva a cabo conforme al multicitado artículo 27.

Asimismo el párrafo cuarto del artículo 25 de la Constitución, Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"El sector público tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno

Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

A su vez, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios al respecto señala:

"Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus Organismos Subsidiarios se registrarán por las Leyes Federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aún en los casos de controversias judiciales. Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus organismos Subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto".

El artículo 7° de la Ley General de Bienes Nacionales determina que:

"Solo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o

administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean del dominio público o del dominio privado".

De los preceptos transcritos, se desprende que por mandato expreso de nuestra Carta Magna y de las leyes invocadas, únicamente son competentes para conocer de los negocios en que sea parte Petróleos Mexicanos, y con los que se pretenda gravar a la misma, los Tribunales Federales y el Congreso de la Unión respectivamente.

A mayor abundancia el artículo 115, fracción IV, en su parte conducente señala que solo los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, estarán exentas de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, divisiones, consolidación, traslación, etc.

En este orden de ideas la fracción V, de la Ley General de Bienes Nacionales de forma textual, preceptúa:

"Son bienes del dominio público:

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin, y los equiparables a éstos, conforme a la ley."

Desprendiéndose de este último artículo tres hipótesis normativas, que son las siguientes:

Son bienes del dominio público:

1. Los inmuebles destinados a un servicio público,
2. Los propios que de hecho utilice para un servicio público, y
3. Los equiparables a éstos conforme a la ley.

Por lo tanto si por servicio público entendemos la institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad es la de satisfacer de una manera regular, continua y uniforme, necesidades de carácter esencial, que pueden ser suministrados directamente por el estado o por los particulares mediante concesión, que satisfacen necesidades materiales, económicas o culturales, pudiendo ser gratuitas u onerosas.

En este orden de ideas el funcionamiento de las escuelas y hospitales con que cuenta Petróleos Mexicanos son de interés público, toda vez que están destinadas a la elevación del nivel cultural de la sociedad en su conjunto, así como la atención médica de la clase trabajadora, servicio que es prestado de forma gratuita, cumpliendo con obligaciones establecidas por el artículo 123, fracción XII, de nuestra Ley Fundamental, así como en su Contrato Colectivo de Trabajo.

Sin que lo anterior implique que el estado ha quedado liberado de sus obligaciones establecidas en el artículo 3, constitucional, ni en materia de Salud de conformidad con la Leyes correspondientes, si no lo que ocurre es que el estado se libera de una carga presupuestal, como es

el pago del personal que en ellos laboran, el gasto de medicamentos, así como los gastos propios de la conservación de los edificios.

Derivado de la falta claridad en el artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales, las autoridades fiscales municipales han pretendido gravar los bienes inmuebles propiedad de Petróleos Mexicanos, sin tomar en cuenta ninguno de los argumentos anteriormente señalados, como es el hecho de que los bienes que integran la industria petrolera estatal son bienes dedicados a un servicio público, por lo cual se propone una modificación al artículo 34 de la misma ley, dejando en claro que nuestro particular punto de vista es que todos los bienes de la mencionada institución se encuentran exentos del pago de los impuestos de carácter municipal, se debe tomar en consideración la precaria situación por la que atraviesan los diversos Municipios del país, por la falta de recursos para satisfacer las necesidades que en materia de servicios públicos requiere la población, es por ello que se propone una modificación del siguiente artículo.

Artículo 34, fracción V, de la Ley General de Bienes Nacionales actualmente señala:

“...Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2°.

...Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o esté directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación,

distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para sus oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.”

Que se modificaría de la siguiente forma:

ARTICULO 34.- “Están destinados a un servicio público, y por tanto, se han comprendidos en la fracción V del artículo 2º...

...Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativa, o en general para propósitos distintos a los de su objeto, **salvo los inmuebles que se ocupen para**

## **CONCLUSIONES**

1. Petróleos Mexicanos ha quedado sujeto a un régimen fiscal específico, distinto a aquel al que se encuentran sujetas las empresas de derecho privado, ya que como persona moral de derecho público, la industria petrolera nacional cumple con las obligaciones que a su cargo establece el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, única y exclusivamente en la forma y términos que el Congreso de la Unión determine, siendo por ende, este último el único facultado para establecer las contribuciones que graven a la citada industria petrolera.
2. En atención a lo dispuesto por el artículo 124 de nuestra Carta Magna, que establece que las facultades que se encuentran expresamente concedidas a la Federación, están limitadas a los estados, por lo que la creación de gravámenes sobre bienes de PEMEX, constituirá una clara invasión a la esfera de actuación de las autoridades federales, quienes son las únicas facultadas para establecer contribuciones que graven de cualquier forma a Petróleos Mexicanos.
3. Toda vez que los impuesto de carácter municipal no están contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación y por ser autoridades de carácter

municipal las que intentan gravar a Petróleos Mexicanos, aquéllas se encuentran legalmente limitadas para gravar a Petróleos Mexicanos.

4. Con las reformas realizadas al artículo 115 constitucional, a través de las cuales se confirió la facultad a los municipios para gravar la propiedad inmobiliaria de los bienes inmuebles dentro de su jurisdicción, se han derivado una serie de problemas relativos al pago del Impuesto Predial de los inmuebles propiedad de Petróleos Mexicanos.
5. Que la incorrecta interpretación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 2 de la Ley General de Bienes Nacionales por parte de las autoridades fiscales municipales trajo consigo que las mismas pretendan el cobro del impuesto predial sobre los bienes inmuebles propiedad de Petróleos Mexicanos.
6. Que es necesaria la modificación del artículo 34, fracción V, de la Ley General de Bienes Nacionales, en la que se inserte la excepción de pago de impuesto predial, a los inmuebles propiedad de Petróleos Mexicanos que sean destinados al cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza laboral y que son exceptuadas por otras leyes, reiterando que desde nuestro punto de vista todos los bienes de la empresa citada están exentas del mencionado impuesto, sin embargo, debe tomarse en consideración la situación económica por la que atraviesan los diversos Municipios del país.

La modificación que se propone tendría como objeto el evitar se sigan lesionando los intereses de la mencionada empresa, toda vez que no existen bases claras para la determinación del impuesto predial.

## **BIBLIOGRAFIA.**

- ♦ Acosta Romero, Miguel: Teoría General Del Derecho Administrativo, 11ª. Edición, Porrúa, México 1993.
- ♦ Arilla Vila, Manuel: Regulación Económica y Fiscal de la Empresa, Kratos, México 1988.
- ♦ Bejarano, Antonio: Régimen Fiscal de la Empresa, Tecnos, Madrid 1989.
- ♦ Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa S.A., Mexico, 1990.
- ♦ Carrillo Castro y Garcia Ramirez: Las Empresas Públicas en México, 1ª. Reimpresión, Miguel Angel Porrúa, México 1983.
- ♦ Carrillo Castro, Luis: Las Empresas Publicas en México, INAP, México, 1976.
- ♦ De La Garza, Sergio Francisco: El Sistema Financiero Mexicano, 18ª. Edición, Porrúa, S.A. México 1994.

- ♦ Flores Zavala, Ernesto: Finanzas Públicas Mexicanas, SHCP, México 1987.
  
- ♦ Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, 26ª. Edición, Porrúa,. S.A., México 1987.
  
- ♦ García Ramírez, Manuel: Constitución y Ordenación Económica del Estado, Núm. 34, Año XII, México, Nafinsa, 1981.
  
- ♦ Gobierno de México: El Petróleo de México, Secretaría de Gobernación, diciembre de 1963.
  
- ♦ Kaplan Marcos, Becerra Manuel: Crisis y Futuro de la Empresa Pública, Editorial Pemex, México 1994.
  
- ♦ Labastida, Horacio, Código Petrolero, PEMEX, Tomo I al XII, México, 1988.
  
- ♦ Margain Manautou, Emilio: Introducción al Estudio del Derecho Financiero, 11ª. Edición, Porrúa, México, 1993.
  
- ♦ Margain Manautou, Emilio: Nociones de Política Fiscal, Porrúa, México 1994.
  
- ♦ Pérez de Ayala, J.L: Derecho Tributario, Volumen I., Harla, México, 1996.

- ♦ R. Palacios Luna, Manuel: El Derecho Económico en México, 5ª. Edición, Porrúa S.A., México 1993.
- ♦ Rodríguez Lobato, Raúl: Derecho Fiscal 2ª Edición, Harla, México Derecho Fiscal, Noviembre 1995.
- ♦ Sainz de Bujanda, Fernando: Lecciones De Derecho Financiero, 7ª. Edición, Facultad De Derecho De La Universidad Complutense De Madrid, 1989.
- ♦ Sánchez León, Gregorio: Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1980.
- ♦ Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, 16ª. Edición, Porrúa, México, Segundo Curso, México, 1995.
- ♦ Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, 16ª. Edición, Porrúa, México, Primer Curso, México, 1995.

## **LEGISLACION**

- ♦ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 118a. Edición, Porrúa, México, 1997.
- ♦ CÓDIGO PENAL, 6a. Edición, Pac, S. A. de C.V., México, 1997.
- ♦ LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES, Pemex, México, 1998.
- ♦ LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Porrúa, México, 1997.
- ♦ LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, 66ª. Edición, Porrúa, México, 1997.
- ♦ LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, 38ª. Edición, Porrúa, México, 1997.
- ♦ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Edición, Porrúa, México, 1997.
- ♦ LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, Editorial Pemex, México 1998.

- ♦ REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, Editorial Pemex, 1998.