



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS**

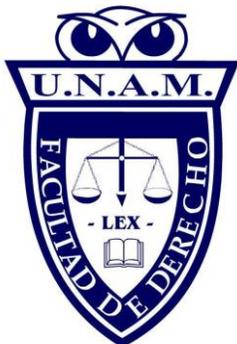
**“EL TIEMPO FISCAL Y SUS EFECTOS EN LA
RECAUDACIÓN”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
JORGE ARMANDO CUMPLIDO AGUIRRE**

**ASESORA Y DIRECTORA
DEL SEMINARIO:
DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO**



CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE DE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, D. F., 3 octubre de 2013.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **CUMPLIDO AGUIRRE JORGE ARMANDO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"EL TIEMPO FISCAL Y SUS EFECTOS EN LA RECAUDACIÓN"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, 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 siete 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 haberlo 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 HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.**

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO

100 ANIVERSARIO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO
1910 - 2010

DEDICATORIAS

A mi madre, Guadalupe Aguirre García, quien con su amor incondicional me enseñó que el respeto y la tolerancia son la base de todo logro en la vida.

A mi padre, Román Cumplido Rojas, por sus ejemplos de responsabilidad y trabajo, mi mayor herencia.

A mis hermanos, Mariana y Ricardo, por sus muestras de cariño, apoyo y comprensión.

A Arely, mi compañera incondicional, quien con su carácter y templanza me inspira y alienta a cada momento.

A toda mi familia y amigos, por los capítulos vividos.

A quienes ya no están, pero abrieron brecha y forjaron el camino que me permitió llegar hasta aquí.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho, pilares de mi formación profesional.

AGRADECIMIENTOS

A la Doctora Margarita Palomino Guerrero, por sus consejos y aportaciones para la realización de este trabajo de investigación, sin su entereza y vocación, el mismo no hubiese sido posible.

A todos mis profesores, en especial a los Maestros Juvenal Lobato Díaz y Patricia López López, quienes a través de sus cátedras infundieron en mí la pasión por el Derecho Tributario.

A los Licenciados Gabino Fraga Peña y Alfredo González Martínez, por darme la oportunidad de dar los primeros pasos de mi vida profesional.

Al Licenciado Juan Carlos Cortés Hernández, por brindarme su amistad y forjarme las bases de la actividad jurisdiccional.

A la Magistrada María de Jesús Herrera Martínez, por abrirme las puertas de la Décimo Primera Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al Magistrado Dr. Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, por brindarme la oportunidad de formar parte de su equipo de trabajo y compartir su vasta experiencia profesional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. RÉGIMEN JURÍDICO DELTIEMPO FISCAL.....	1
1.1. Marco Constitucional.....	1
1.1.1. Facultad del Congreso para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.....	2
1.1.2. Espacio aéreo sobre el territorio nacional.....	4
1.1.3. Áreas estratégicas y prioritarias.....	7
1.1.4. Explotación, uso y aprovechamiento del espacio aéreo.....	10
1.2. Marco Legal.....	11
1.2.1. Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación.....	12
1.2.1.1. Elementos constitutivos del impuesto.....	14
1.2.1.2. El Interés Público.....	20
1.2.1.3. La concesión.....	24
1.2.1.4. Bienes del Dominio Directo de la Nación.....	30
1.2.2. Acuerdo por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto (1 julio 1969).....	34
1.2.3. Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto (1 octubre 2002).....	37
1.2.4. Ley Federal de Derechos.....	39
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DEL ACUERDO (1969) Y DECRETO (2002) A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA.....	44
2.1. Artículo 31, fracción IV: Principios constitucionales en materia tributaria.....	44
2.1.1. Legalidad.....	45
2.1.2. Proporcionalidad.....	52

2.1.3. Equidad.....	56
2.1.4. Destino al Gasto Público.....	58
2.2. Constitucionalidad del Acuerdo y Decreto.....	60
2.3. Potestad tributaria vs Facultad Reglamentaria del Ejecutivo Federal.....	66
2.4. Potestad tributaria vs Acuerdos y Decretos del Ejecutivo Federal.....	82
CAPÍTULO 3. TIEMPO FISCAL Y PAGO EN ESPECIE.....	88
3.1. Tiempos Oficiales.....	88
3.2. Tiempo de Estado.....	90
3.3. Tiempo Fiscal.....	95
3.4. El pago en especie.....	98
3.4.1. Elementos esenciales.....	107
3.5. Perspectivas de la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público.....	108
3.6. Las posibles soluciones. Propuesta.....	111
3.6.1. Abrogación de la Ley mediante el establecimiento de un nuevo impuesto.....	112
3.6.2. Revocación del Decreto (10 de octubre de 2002).....	116
CONCLUSIONES.....	120
BIBLIOGRAFÍA.....	124

INTRODUCCIÓN

El Estado debe allegarse de los recursos económicos y materiales para realizar sus funciones y lograr sus fines, para ello debe implementar una política fiscal que le permita cumplir dos objetivos fundamentales: obtener la mayor recaudación posible para la satisfacción del gasto público y establecer la orientación económica del país, siempre bajo los principios constitucionales y legales que rigen nuestro sistema tributario.

Dentro de la actividad financiera del Estado, el Poder Ejecutivo desempeña una función primordial, pues a él le está encomendada la recaudación de los tributos, la realización de los servicios públicos, la administración del patrimonio y la satisfacción de las necesidades colectivas.

No obstante lo anterior, la discrecionalidad con la que se ha conducido el Poder Ejecutivo, lo ha llevado a crear beneficios a favor de grupos económicos y de poder, apartándose por completo de su función en perjuicio del Erario público.

Ejemplo de ello, es el caso de la radio y la televisión, actividades desarrolladas por un grupo empresarial que constituye un verdadero monopolio. Bajo este contexto, en razón de que el servicio de radiodifusión, deriva de una concesión otorgada para el uso de bienes de dominio directo de la Nación, como lo es el espacio aéreo, en el que se encuentra inmerso el espectro radioeléctrico, y por tratarse de una actividad de interés público, las empresas de radio y televisión están obligadas a enterar un impuesto especial, que en la actualidad es denominado tiempo fiscal.

El 31 de diciembre de 1968, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos Impuestos; en su artículo NOVENO se estableció el Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan

empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, disposición que entraría en vigor el 1 de julio de 1969.

Este impuesto gravaba con una tasa del 25% el monto total de los pagos que se efectuaran por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación; radio y televisión, en consecuencia, actualizaban dicho supuesto jurídico de conformidad con los artículos 27 constitucional; 1°, 2°, 3° y 4°, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Sin embargo, el 1° de julio de 1969, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo mediante el cual el Titular del Ejecutivo Federal modificó la base, tasa y forma de pago del impuesto, permitiendo a las empresas concesionarias de radio y televisión el pago en especie, esto es, con el 12.5% del tiempo diario de transmisión, de esta forma es como nace el tiempo fiscal, denominación que se justifica en razón del pago de un impuesto mediante tiempos de transmisión.

Posteriormente, el 10 de octubre de 2002, de nueva cuenta Ejecutivo Federal emitió un Decreto, a través del cual se permitió a las referidas empresas pagar la contribución con 18 minutos diarios de transmisión, en el caso de estaciones de televisión, y con 35 minutos diarios en las de radio, equivalente a un 1.25% y 2.5%, respectivamente, sobre la totalidad del tiempo diario de transmisión; de esa forma se redujo el tiempo a disposición del Estado de un 12.5% por estación concesionada, lo cual se traducía en 180 minutos diarios de conformidad con el Acuerdo de 1° de julio de 1969.

Así pues, el tiempo fiscal su pago es en especie, obligación que se desprende del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, que deben realizar las empresas concesionarias de

radio y televisión en su carácter de responsables solidarios, consistente en la trasmisión de 18 minutos, en el caso de estaciones de televisión, y de 35 minutos diarios en las de radio, para la difusión de mensajes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los Órganos constitucionales autónomos, pero el impuesto está a cargo de las personas físicas o jurídicas que realicen los pagos por la contratación de los servicios de dichas empresas.

El Acuerdo de 1° de julio de 1969 y el Decreto de 10 de octubre de 2002, propician que el recurso no se destine al gasto público, fin último de las contribuciones, razón por la cual resulta cuestionable su constitucionalidad; con ellos se anula la aplicación de la Ley que establece el Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación y ello tiene como efecto económico la reducción de los ingresos que debe recaudar el Estado en el ejercicio de su potestad de imposición. Así, la existencia del tiempo fiscal no implica un beneficio económico para el Estado, por el contrario, representa un quebranto para el fisco que asciende a la cantidad de 2 mil 740.5 millones de pesos, según la estimación prevista en el párrafo 14, del artículo 1° de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013.

Derivado de la problemática anterior, la presente investigación tiene por objeto evidenciar los efectos económicos y jurídicos del tiempo fiscal, así como destacar la necesidad de que el Estado cuente con una contribución por el uso y aprovechamiento de un bien del dominio directo de la Nación como lo es el espectro radioeléctrico, que represente una fuente de recaudación real y efectiva.

Para ello, en el primer capítulo se realiza un análisis del régimen jurídico del tiempo fiscal, que abarca su fundamento constitucional y los ordenamientos legales que lo regulan; así como su origen y antecedentes, lo cual se realiza desde la óptica del Derecho Fiscal, sin dejar de lado las cuestiones de Derecho

Administrativo que implica el abordar el tema de la radiodifusión como una actividad de interés público.

En el segundo capítulo se estudian los principios constitucionales que en materia tributaria consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de determinar si fueron transgredidos con la emisión del Acuerdo (1° de julio de 1969) y Decreto (10 de octubre de 2002). Asimismo, se examina la Potestad Tributaria y la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo, a fin de desentrañar sus diferencias y límites.

Finalmente, en el tercer capítulo se tratan las cuestiones relativas al pago en especie como forma de extinguir la obligación fiscal en nuestro sistema tributario, y de forma específica referimos el tiempo fiscal, su aplicación y sus efectos económicos, para concluir con dos propuestas que, a nuestro juicio, solucionan la problemática planteada a lo largo del mismo, ya que actualmente el Estado no percibe cantidad alguna por en dinero por el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, por concepto de impuestos ni derechos, por lo que proponemos la revocación del Decreto de 10 de octubre de 2002, lo que tendría como consecuencia jurídica que la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, cobrara aplicación, a fin de determinar el impuesto conforme a la base y tasa en ella establecidas, creando el escenario propicio para que el tributo pueda constituir una fuente real y efectiva de recaudación estatal.

O bien, ante la posible renuencia por parte del Ejecutivo, para la revocación del Decreto, proponemos la emisión de una nueva ley denominada “Ley del Impuesto al uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico para la prestación del servicio de radiodifusión”, tributo que debe ser pagado en efectivo y cuyos sujetos pasivos son las empresas concesionarias de radio y televisión. Mediante dicho ordenamiento se deberá abrogar la Ley del Impuesto Sobre Servicios

expresamente Declarados de Interés Público por Ley; lo que tendría como consecuencia jurídica la ineficacia y extinción del Decreto de 10 de octubre de 2002, por tener éste carácter accesorio respecto de la ley.

CAPÍTULO 1

RÉGIMEN JURÍDICO DEL TIEMPO FISCAL

“Si las raíces de la materia tributaria se encuentran en la ciencia de la economía y es a la que se recurre para determinar cuál es el sistema tributario que debe imperar en un país desarrollado o subdesarrollado, el éxito, sin embargo, estará a cargo de si quien maneja los destinos de este país es un buen político y no un simple técnico.”

Emilio Margáin Manautou.

1.1 Marco Constitucional

El marco constitucional que ciñe al tema del presente trabajo, se encuentra estrechamente ligado con los preceptos que la propia Constitución establece para la regulación de la radio y la televisión, en razón de que el servicio de radiodifusión, deriva de una concesión otorgada para el uso de bienes de dominio directo de la Nación, como lo es el espacio aéreo, en el que se encuentra inmerso el espectro radioeléctrico.

A continuación se analizarán los preceptos constitucionales que constituyen la base y fundamento en los que se apoya la Ley que dio origen al Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, prestación a favor del Estado que representa el antecedente del hoy llamado tiempo fiscal.

1.1.1 Facultad del Congreso para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

La potestad tributaria normativa, entendida como la “*facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones*”¹, encuentra su fundamento en el artículo 73 constitucional, fracciones VII y XXIX, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

...

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

...

XXIX-A. *Para establecer contribuciones:*

1o. *Sobre el comercio exterior;*

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

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

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

5o. *Especiales sobre:*

a) *Energía eléctrica;*

b) *Producción y consumo de tabacos labrados;*

c) *Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*

d) *Cerillos y fósforos;*

e) *Aguamiel y productos de su fermentación; y*

f) *Explotación forestal.*

g) *Producción y consumo de cerveza.*

...”

El precepto transcrito, en su fracción VII, designa facultades ilimitadas a la Federación para el establecimiento de las contribuciones, pues se encuentra en posibilidad de gravar todas las fuentes necesarias destinadas a cubrir el Presupuesto, y la fracción XXIX-A, concede facultades exclusivas para imponer tributos en diversas materias, tal es el caso del numeral 2º, en el que se le confiere el poder para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de

¹De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª ed., México, Porrúa, 2008, p. 207.

los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional; de lo que se desprende que sólo el Congreso Federal tiene la facultad para gravar dicha fuente.

Dentro de los recursos naturales que comprende el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, se encuentra el espacio situado sobre el territorio nacional, cuyo dominio directo corresponde a la Nación.

La facultad en estudio no fue incorporada por el Constituyente en el texto original de 1917, en él se establecieron sólo algunas materias reservadas a favor del Congreso; fue hasta la Segunda Convención Nacional Fiscal, celebrada en febrero de 1933, en la que se arribó a la conclusión de que *“el gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.”*²

En este orden de ideas, fue en el año 1936 que el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar los artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución; el proyecto proponía como tributos exclusivos del Gobierno Federal los impuestos sobre la explotación de los recursos naturales propiedad de la Nación, sin embargo dicho proyecto no fue aprobado.

En 1940, nuevamente Lázaro Cárdenas envió un proyecto al Congreso, en el que planteó una reforma a los artículos 73, fracciones IX, X y XXIX, y 117, misma que fue aprobada y, una vez ratificada por la mayoría de los Estados, fue promulgada en octubre de 1942, entrando en vigor el 1º de enero de 1943. Con esta reforma, por primera vez el Congreso de la Unión fue facultado por el texto

² Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, México, UNAM, 2004, p. 13.

constitucional para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la Nación, de la siguiente manera:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

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

...”

1.1.2 Espacio aéreo sobre el territorio nacional

El artículo 42 constitucional, establece los elementos físicos que conforman el espacio geográfico del Estado mexicano, al establecer:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.”

Como puede observarse, uno de los elementos físicos que constituyen al Estado es el espacio aéreo que se encuentra sobre el territorio nacional, el cual depende directamente del Gobierno Federal por disposición del artículo 48 constitucional.

Es escasa la doctrina que se ha ocupado del tema, no existen criterios uniformes que definan al espacio aéreo, por lo que para su estudio resulta necesario acudir al texto de los Tratados Internacionales.

La Convención de Chicago³ establece en su Artículo 1 que *“los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio”*.

Asimismo, en su artículo 2, añade que *“a los fines de la presente Convención, se consideran como territorio de un Estado las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentren bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado”*.

En este sentido, el Dr. Francisco Venegas Trejo define al espacio aéreo como *“la parte de la atmósfera que se sitúa por encima del territorio y del mar territorial, siguiendo la configuración de éstos.”*⁴

De lo anterior se desprende que el espacio aéreo comprende dos dimensiones a saber: Un límite horizontal y un límite vertical; el primero de ellos abarca la tierra, las aguas interiores y el mar territorial; respecto al segundo, no existe un criterio definido y subsiste hoy en día la cuestión de delimitar su extensión vertical, lo que no ha impedido que dicho espacio haya sido perfectamente definido en cuanto a su régimen jurídico, esto es, que el espacio aéreo está sujeto a la soberanía estatal plena y exclusiva.

Bajo este contexto, el artículo 27 de la Constitución, en su párrafo cuarto, señala entre los bienes de dominio directo de la Nación *“el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”*. Asimismo, en su párrafo sexto establece que *“el dominio de la Nación es*

³ Convenio Sobre Aviación Civil Internacional, celebrado en Chicago el 7 de diciembre de 1944.

⁴ Apuntes de la Cátedra “Derecho Constitucional”, impartida por el Dr. Francisco Venegas Trejo en la Facultad de Derecho-UNAM, México, Agosto-Diciembre 2008.

inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”, de lo que se concluye que el espacio aéreo, se sujeta en su aprovechamiento al régimen jurídico administrativo.

En su texto original de 1917, la Constitución no incluyó al espacio aéreo como parte del territorio nacional, el artículo 27, como precepto regulador del patrimonio de la nación, sólo se ocupó de las tierras y aguas, y fue hasta 1960, por reforma a los artículos 27 y 42, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de ese año, que por primera vez se mencionó al espacio aéreo como elemento del espacio geográfico del Estado mexicano.

Es importante destacar la opinión del Maestro Alfonso Nava Negrete quien considera que *“posee el espacio una gran importancia económica. Sirve a la navegación aérea comercial, nacional e internacional, sujeta a convenios internacionales, a la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Aviación Civil; es campo propicio para las telecomunicaciones: radio, televisión telefonía, telegrafía, satélites...”*⁵

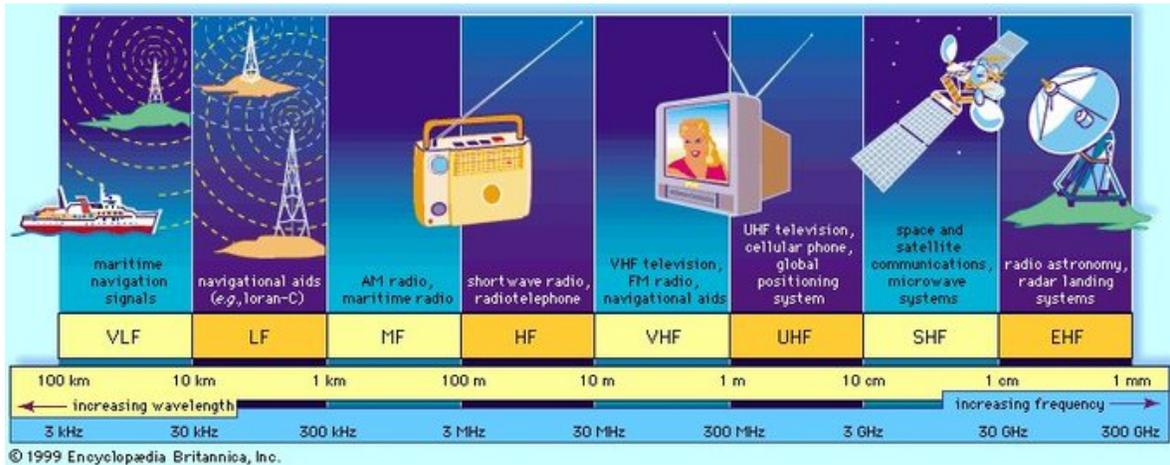
En razón de que la radio y la televisión son medios de comunicación que utilizan el espacio aéreo para transmitir sus señales a través de ondas radioeléctricas o vía satelital, le son aplicables las citadas disposiciones constitucionales.

En efecto, el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas mediante las que se presta el servicio de radiodifusión, denominado espectro

⁵ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 395.

radioeléctrico, se encuentra inmerso en el espacio aéreo; luego entonces, dicho espectro es de dominio directo de la Nación.

“EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO”⁶



1.1.3 Áreas estratégicas y prioritarias

La explotación o aprovechamiento de los bienes y recursos naturales, los puede llevar a cabo el Estado por sí o mediante la participación de particulares a través de diversas instituciones, entre las que predomina la concesión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a favor del Estado ciertas actividades que resultan fundamentales para el desarrollo económico, al señalar en su artículo 25 lo siguiente:

“Artículo 25.

...

*El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las **áreas estratégicas** que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la*

⁶ “El espectro radioeléctrico”, http://www.tendencias21.net/La-Comision-Europea-regula-el-espectroradioelectrico-resultante-del-dividendo-digital_a4411.html.

Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

...
*Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las **áreas prioritarias** del desarrollo.*

...”

Se entiende por áreas estratégicas “*el conjunto de facultades y actividades económicas que el Estado Mexicano se reserva para sí, y para ejercerlas y realizarlas a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por razones de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional.*”⁷

Para el maestro Enrique Sánchez Bringas, las áreas prioritarias son “*el conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones, circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional.*”⁸

De conformidad con las definiciones anteriores y en apego a la propia Constitución, las áreas estratégicas, exclusivamente pueden ser aprovechadas por el Estado; mientras que las prioritarias, aún cuando siguen bajo el dominio del Estado, en ellas es posible la participación de los particulares.

Para efectos de esta investigación, consideramos que las áreas estratégicas son las actividades reservadas por la Constitución a favor del Estado, para realizarlas de forma exclusiva, en razón de su importancia económica o social, manteniendo la propiedad de los bienes y el control sobre los organismos y

⁷ Fraga Muñoz, Rafael, *Derecho Económico*, México, Porrúa, 2011, p. 175.

⁸ Sánchez Bringas, Enrique, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. A-CH, p. 210

empresas mediante las cuales las ejecuta; mientras que las áreas prioritarias son las actividades que el Estado lleva a cabo por sí o con la participación de los sectores social y privado.

En este orden de ideas, por lo que hace al tema que nos ocupa, el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, establece como área prioritaria a la comunicación vía satélite al establecer lo siguiente:

“Artículo 28.

...

*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. **La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución**; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.*

...”

Ahora bien, dentro de la comunicación vía satélite se encuentra catalogado el servicio de radiodifusión, en términos del artículo 3° de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que en su fracción XV de forma expresa lo declara un servicio de telecomunicaciones; luego entonces el servicio de radiodifusión es considerado un área prioritaria.

Al respecto, resulta importante mencionar que el 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 28 constitucional, mediante la que se instituyó por primera vez en el texto constitucional la expresión "áreas prioritarias".

El 20 de agosto de 1993, el precepto en comento nuevamente fue sujeto a una reforma, mediante la cual se agregaban a las funciones que el Estado ejercía de manera exclusiva, en áreas estratégicas, la comunicación por vía satélite.

Finalmente, el 2 de marzo de 1995 se reformó el párrafo cuarto del artículo 28 ya referido, en la que el área de comunicación vía satélite pasaba de ser estratégica a prioritaria, con ello se abrió la opción a los particulares de participar en esta área, que en principio se reconoció como estratégica en la propia Constitución.

1.1.4 Explotación, uso y aprovechamiento del espacio aéreo.

El artículo 28 constitucional, en su antepenúltimo párrafo, prevé de forma general la institución administrativa de la concesión, al señalar lo siguiente:

“Artículo 28.

...

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

...”

El texto reproducido con anterioridad, establece la potestad del Estado para otorgar concesiones administrativas a favor de los particulares para la prestación de un servicio o para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio

de la Federación, como es el caso del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional.

El régimen constitucional y legal vigente de los recursos naturales propiedad de la Nación, hace posible que los particulares puedan explotar, beneficiarse o aprovecharse en general de tales recursos, a través de los procedimientos administrativos de la concesión, permiso, asignación y autorización.

Por lo que “de los bienes de uso común el espacio es sin duda el de usos y aprovechamientos más diversos y extraordinarios con múltiples fines: económicos, políticos, sociales, culturales, científicos, bélicos, de simple comunicación humana y de medio protector de la vida. Su regulación ha impuesto la expedición de varias leyes administrativas federales, que en forma específica se han ido multiplicando, como son las que se ocupan de los medios y vías de comunicación”⁹

Sin embargo, el precepto en comentario nunca refiere de forma expresa a la concesión del espacio aéreo, pero hace mención de los bienes de dominio de la Federación, y como ha quedado manifiesto, por disposición del artículo 27 constitucional, corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, de lo que se colige que dicho espacio puede estar sujeto al régimen de concesión para su explotación, uso y aprovechamiento.

1.2 Marco Legal

Una vez analizados los preceptos constitucionales en los que encuentra sustento el tiempo fiscal, resulta necesario abordar el tema desde la perspectiva legal, es por ello que en el presente apartado se estudiarán los ordenamientos y disposiciones legales que lo regulan de forma directa e indirecta.

⁹ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 5, p. 397.

1.2.1 Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación.

El 31 de diciembre de 1968, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos Impuestos; en su artículo NOVENO se estableció el Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación; radio y televisión, en consecuencia, actualizaban dicha hipótesis normativa de acuerdo con los artículos 27 constitucional y 4° de la Ley Federal de Radio y Televisión; dicha disposición, en términos del Artículo Cuarto Transitorio, entraría en vigor el 1° de julio de 1969.

Es importante señalar que la Ley en estudio representa el antecedente y origen del tiempo fiscal, mediante ella se estableció un impuesto que, en principio, debió ser pagado en efectivo, sin embargo nunca se aplicó, ya que antes de su entrada en vigor fue modificado por un Acuerdo emitido por el Ejecutivo Federal, mediante el que se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto con algunas modalidades; con dicho Acuerdo se instituye propiamente el tiempo fiscal.

No existe exposición de motivos que dé cuenta de las consideraciones que tuvo el Legislador para la emisión de la ley en comento, sin embargo su fundamento se encuentra en los preceptos constitucionales estudiados en el apartado anterior, así como en diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión que serán analizados con posterioridad.

Al respecto, el entonces Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, relata que al terminar los Juegos Olímpicos, celebrados en 1968, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz le pidió que elaborara una propuesta para lograr un mejor

aprovechamiento de los medios electrónicos de comunicación masiva en beneficio del país.

Ortiz Mena refirió que el presidente buscaba una regulación efectiva de los medios, aunque estuvo de acuerdo en que no se convirtieran en empresas controladas por el Estado.

En atención a lo anterior, le propuso un plan mediante el cual el Estado pudiera definir el uso de ciertos espacios en la radio y la televisión, para ello era necesario diseñar una estrategia por la cual el Estado pudiera disponer de tiempos de transmisión sin entrar en una confrontación con los dueños de las empresas del sector, que en el caso de la televisión eran dos grupos los principales, el encabezado por Emilio Azcárraga Vidaurreta y el que dirigían Rómulo O' Farril y Miguel Alemán Valdés.

Reseña Ortiz Mena que *“la estrategia consistió en incluir en la Ley de Ingresos de 1969 un impuesto muy elevado sobre los ingresos de las empresas difusoras de radio y televisión. Una vez establecido este impuesto, podríamos negociar con estos medios que lo pagaran donando tiempo aire para el gobierno”*¹⁰. De esta forma, el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos, enviada al Congreso a finales de 1968, incluía un impuesto de 25% sobre los ingresos brutos de dichas empresas.

Antes de enviar la iniciativa de Ley al Congreso de la Unión, relata Ortiz Mena, que se lo comentó sólo a dos personajes del Congreso, a Luis M. Farías, líder en la Cámara de Diputados y a Manuel Bernardo Aguirre, líder del Senado. Al respecto, narra lo siguiente: *“les hice hincapié en que sólo cuatro personas sabían del asunto: el presidente de la República, ellos dos y yo. Resultaba muy importante dejar ese asunto en claro, especialmente con Luis M. Farías, porque él*

¹⁰ Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 232.

trabajaba en la radio y conocía a mucha gente de ese medio. Hacia mediados de diciembre, el proyecto de Ley de Ingresos fue aprobado sin problema alguno.”¹¹

De lo narrado por el entonces Secretario de Hacienda, se advierte la intención del gobierno de tener un control sobre los medios de comunicación y de frenar el incipiente monopolio en la industria de la radio y la televisión a través de una medida de naturaleza tributaria; sin embargo, tal designio no fue logrado en razón de las negociaciones realizadas por los empresarios y dueños de las radiodifusoras, quienes gracias a su influencia y poder de veto en los asuntos gubernamentales, lograron anteponer sus intereses económicos, evitando a toda costa el pago del impuesto.

Dichas negociaciones se vieron materializadas en el Acuerdo por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° julio de 1969, mismo que es objeto de estudio del presente trabajo.

1.2.1.1 Elementos constitutivos del impuesto

Es importante destacar que la Ley en estudio no ha sufrido modificaciones desde su promulgación, sin embargo algunos elementos del impuesto sufrieron cambios en virtud del Acuerdo y el Decreto por los que se autorizó a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto con algunas modalidades, mismos que serán estudiados con posterioridad.

¹¹ *Ibidem*, p. 233.

En el presente apartado se analizarán los elementos constitutivos o esenciales del también llamado impuesto a la radiodifusión, a la luz de la ley que le dio origen.

❖ **Sujeto**

En toda relación jurídico-tributaria intervienen dos tipos de sujetos: uno activo y otro pasivo. El sujeto activo tiene el derecho de exigir el pago de los tributos; de conformidad con el artículo 31, fracción IV de la Constitución, en nuestro sistema tributario, la calidad de sujeto activo recae sobre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

El sujeto pasivo es la persona física o jurídica que realiza el hecho generador del tributo y que legalmente tiene la obligación legal de pagarlo, soportando en su patrimonio la carga tributaria; consecuentemente el sujeto pasivo es el titular de dicha obligación, es decir, el contribuyente.

Ahora bien, el sujeto activo del impuesto en estudio es la Federación, mientras que el sujeto pasivo, de conformidad con el artículo 2° de la Ley en estudio, son las personas físicas o jurídicas que realicen los pagos que constituyen su objeto, es decir, aquellas personas que contraten y paguen los servicios de radiodifusión a las empresas concesionarias de dicho servicio.

De lo anterior se desprende que las empresas concesionarias de radio y televisión no son los contribuyentes del tributo, sino las personas que hagan uso de sus servicios, a quienes se les impone la obligación material o sustantiva.

No obstante, el artículo 6° de la Ley en comento, impone a las concesionarias, en su carácter de responsables solidarios, la obligación formal de *“presentar declaraciones mensuales en las que determinarán el monto del impuesto, utilizando al efecto las formas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”*, las cuales deberán presentarse en la oficina receptora

correspondiente, dentro de los veinte días siguientes al mes de calendario en que se hubieren recibido los pagos.

Asimismo, el artículo 7° les impone la obligación de enterar el impuesto al presentar la declaración referida en el párrafo anterior.

Es importante mencionar que la ley reúne en las empresas concesionarias las calidades de responsable solidario y de retenedor del impuesto, al señalar en su artículo 2°, segundo párrafo que *“Las personas que reciben pagos responderán solidariamente del cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y deberán recabar el impuesto a cargo de los sujetos”*

Lo anterior guarda relación y congruencia con lo que establecía el artículo 14 del Código Fiscal de la Federación¹², vigente en el momento de la promulgación de la Ley, que en su fracción IV señalaba lo siguiente:

“Art. 14.- Son responsables solidariamente:

...

IV. Las personas a quienes se imponga la obligación de retener o recaudar créditos fiscales a cargo de terceros;

...”

Bajo esa tesitura, resulta importante analizar las figuras tributarias del responsable solidario y del retenedor.

El responsable solidario es la persona física o moral que en razón de haber establecido una determinada relación jurídica con el contribuyente u obligado directo, por disposición expresa de ley, adquiere de forma análoga con dicho obligado, a elección del fisco, la obligación de cubrir la deuda fiscal que originalmente está a cargo del contribuyente.

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.

La responsabilidad solidaria permite al fisco elegir indistintamente entre el obligado solidario y el contribuyente, al hacer efectivo el cobro del impuesto, debido a que ambos sujetos quedan obligados ante la autoridad fiscal exactamente en los mismos términos, respecto de una obligación originalmente a cargo del obligado directo o contribuyente.

El retenedor es la persona física o jurídica a quien la ley impone la obligación de enterar al fisco contribuciones por terceros, en razón de su ubicación en las relaciones o actividades económicas que dan lugar al pago de dichas contribuciones.

El retenedor es una modalidad de responsable, pues por disposición legal se convierte en sustituto del contribuyente, es decir, el sujeto que deviene obligado al cumplimiento de la obligación tributaria, en lugar del realizador del hecho imponible.

Lo anterior significa que *“el sustituto, sin desplazar totalmente al contribuyente, se coloca en su lugar y, por tanto, ocupa su lugar frente a la Hacienda Pública, quedando como primer obligado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria”*¹³

El sustituto está obligado a cumplir la prestación tributaria del contribuyente en cuyo lugar se coloca. Sin embargo, el sustituto no soporta la carga tributaria, ya que la ley le permite retener el impuesto al contribuyente. Con ello se logra *“una mayor agilidad y seguridad en la gestión tributaria, debido principalmente a que la Hacienda Pública no tendrá que relacionarse con un número elevado de contribuyentes, sino sólo con los sustitutos de éstos, simplificándose por ello la recaudación tributaria”*¹⁴

¹³ Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, “Otros obligados tributarios”, en Alvarado Esquivel, Miguel (coord.), *Manual de Derecho Tributario*, México, Porrúa, 2005, p. 210

¹⁴ *Ibidem*, p. 211.

La retención tiene como efecto que el sustituto desplace por completo al contribuyente, quedando aquél como único deudor del fisco y el contribuyente liberado de la obligación tributaria, con independencia de que el importe de la retención efectuada se entere o no por el sustituto.

Una vez precisado lo anterior, se puede llegar a la conclusión que con el establecimiento de ambas figuras en las leyes fiscales, se pretende garantizar la mayor recaudación posible del impuesto que se trate.

Ahora bien, si el objetivo del impuesto en estudio, como el de la mayoría de las leyes fiscales, es gravar la capacidad económica de determinados sujetos, en el presente caso la de las empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, resultaba importante que el legislador prestara especial atención a los criterios para la distribución de las cargas tributarias, sustantivas y formales, respecto de los elementos personales que intervienen no sólo en la relación jurídico tributaria propiamente, sino en las relaciones económicas que le dan origen.

❖ Objeto

El objeto del impuesto es el hecho o las circunstancias de hecho, previstas en la hipótesis normativa, cuya realización da nacimiento a la obligación tributaria a cargo del sujeto pasivo.

Por lo que *“toda ley tributaria debe señalar cuál es el objeto del gravamen, o sea, lo que grava”* y define al objeto del tributo como *la realidad económica sujeta a imposición, como por ejemplo la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, etc. El objeto del impuesto quedará precisado a través del hecho imponible.*¹⁵

¹⁵ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 1998, p. 112.

En este orden de ideas, el impuesto que nos ocupa grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por ley. Su objeto comprende:

- a) Los pagos al concesionario (empresas radiodifusoras).
- b) Los pagos a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementarios.
- c) Los pagos a cualquiera otra empresa que intervenga entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario.

❖ **Base**

La base es el monto o cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo del sujeto pasivo, aplicando la tasa tarifa o cuota que corresponda; en el presente caso, la constituye el monto total de los pagos en efectivo o en especie que reciban las empresas concesionarias por la prestación de sus servicios.

De lo anterior se deriva que la fuente de este tributo, esto es *“la actividad económica gravada por el legislador”*¹⁶, es la prestación de servicios por parte de las empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación.

❖ **Tasa**

La tasa es el porcentaje establecido en ley que debe aplicarse a la base del impuesto, para la determinación del monto del pago.

La tasa establecida para el Impuesto, de conformidad con el artículo 5° de la Ley en comento, es del 25% aplicada a la base del mismo, es decir, sobre el monto

¹⁶ *Ibidem*, p. 113.

total de los pagos en efectivo o en especie que reciban las empresas concesionarias por la prestación de sus servicios.

Es dable destacar que este elemento del impuesto sufrió modificaciones sustanciales por virtud del Acuerdo y el Decreto mediante los que se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto con algunas modalidades, mismos que serán analizados a detalle en el apartado correspondiente del presente trabajo.

1.2.1.2 El Interés Público

La Ley Federal de Radio y Televisión, en su artículo 4° establece que la radio y la televisión constituyen una **actividad de interés público**, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 2° del ordenamiento antes citado, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión. Asimismo, el servicio de radiodifusión es definido como *“aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.”*

Ahora bien, el interés público es definido como *“el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.”*¹⁷

Tales pretensiones son compartidas por la sociedad y su satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de la colectividad; son protegidas y garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado.

El interés público puede ser considerado como un concepto de orden funcional, ya que sirve para justificar diversas formas de intervención del Estado en la esfera de los particulares previendo límites de distinto grado, ya sea a través de prohibiciones, permisos o estableciendo modos de gestión.

Bajo ese tenor, el artículo 5° de la LFRT señala que la radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana, para ello, a través de sus transmisiones, procurarán:

1. Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares.
2. Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud.
3. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.
4. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

¹⁷ Cornejo Certucha, Francisco, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, t. I-O, p. 2113.

De esta forma, el legislador puso de manifiesto la pretensión de que la radio y la televisión cumplieran una función social, tendiente a la protección y fortalecimiento de los valores.

Es relevante destacar que *“el interés público es protegido por el Estado no sólo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de múltiples medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer necesidades colectivas y a proteger un bien o actividad que resulta de suma importancia para la sociedad.”*¹⁸

En efecto, el Poder Ejecutivo es partícipe de los alcances del interés público, pues éste no está reservado al Poder Legislativo, por el contrario, es necesaria la intervención de la Administración Pública en aquellas cuestiones que impliquen su resguardo y vigilancia. Es por ello, que la propia LFRT confiere a las Secretarías de Gobernación, Educación y Salud, integrantes de la Administración Pública Centralizada, diversas facultades con la finalidad de cumplir la función social que debe desempeñar la radio y la televisión.

En tal orden de ideas, resulta importante advertir que la LFRT califica a la radio y la televisión como una actividad de interés público, mas no le otorga el carácter de servicio público; no obstante, la doctrina le ha atribuido la calificación de servicio público, apreciación que no es unánime.

Así, para José Luis Fernández, *“la radiodifusión es una actividad de interés público, pero no un servicio público. Es un servicio al público, pero no un servicio público.”*¹⁹

¹⁸ *Ibidem*, p. 2114.

¹⁹ Fernández, José Luis, *Derecho de la Radiodifusión*, en Fernández Ruiz Jorge, “Régimen Jurídico de las Concesiones de Radio y Televisión”, en Alfonso Jiménez, Armando (coord.), *Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión*, México, UNAM-IJ, 2002, p. 41.

Nosotros consideramos que se trata de una actividad de interés público, derivada de una concesión administrativa para el uso, aprovechamiento y explotación del espacio aéreo situado sobre el territorio donde se propagan las ondas electromagnéticas, cuyo dominio directo es de la Nación.

En este sentido, la Jurisprudencia P./J. 64/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1093, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es **“RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. CONFORME A LAS LEYES QUE LAS REGULAN, NO CONSTITUYEN UN SERVICIOPÚBLICO, SINO ACTIVIDADES DE INTERÉS PÚBLICO, POR LO QUE LAS CONCESIONES QUE SE OTORGAN SON SOBRE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO.”**, refiere que de conformidad con los artículos 2° y 4° de la Ley Federal de Radio y Televisión, y 5o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones, **los servicios de radiodifusión, que comprende a la radio y televisión abiertas**, al igual que los servicios de telecomunicaciones que, entre otros, comprende a la radio y televisión cerrada o restringida, **no constituyen un servicio público, sino actividades de interés público** que el Estado debe proteger y vigilar para el debido cumplimiento de su función social, es indudable que las concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión se otorgan sobre bienes del dominio público de la Federación, en términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin restar importancia a la discusión que el tema merece, en el presente estudio nos limitaremos a exponer que es en razón de la acotación que la propia LFRT hace en el sentido de que el **servicio de radiodifusión constituye una actividad de interés público**, que se actualiza el supuesto previsto por la Ley para el pago del Impuesto Sobre **Servicios** expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación.

1.2.1.3 La concesión

La concesión es *“el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público”*.²⁰

En la doctrina del Derecho administrativo mexicano, los conceptos que aportan los autores son coincidentes respecto de los elementos propios de la concesión; de *“un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”*.²¹

O bien se considera *“el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”*.²²

Incluso *“el término de concesión puede significar varios contenidos: a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: 1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, y 2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley; b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios; c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión”*.²³

²⁰ Nava Negrete, Alfonso, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. II, p. 359.

²¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo (Segundo Curso)*, 26ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 385.

²² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 242.

²³ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 510.

De lo referido, se advierten como elementos esenciales de la concesión administrativa, el concedente, el concesionario y el servicio público o el bien de dominio público objeto de la concesión.

- a) Concedente. Deberá ser el órgano competente del poder público para otorgar la concesión. En el sistema jurídico mexicano, corresponde a la Constitución precisar cuáles servicios públicos y bienes no pueden ser materia de concesión, por reservarse su prestación o explotación al Estado; respecto de los restantes, el legislador podrá establecer los requisitos, condiciones y lineamientos para su otorgamiento, dicho otorgamiento es facultad de la Administración Pública Federal, Local o Municipal.
- b) Concesionario. Es la persona física o jurídica a quien se otorga y que es titular de la concesión.
- c) Usuario. Es la persona física o jurídica cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos con el servicio público concesionado; este elemento se presenta únicamente en la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

En razón de lo anterior, el maestro Jorge Fernández Ruiz sostiene que *“la concesión administrativa admite diversas modalidades, a saber: la de servicio público, la de obra pública y la de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio del Estado; la primera da lugar a satisfacer necesidades de carácter general; la segunda, a satisfacer una necesidad pública o atender el interés público; la última, llamada también concesión demanial o dominical, atañe tanto al*

*interés público como al particular del concesionario, siempre con la prioridad del primero.*²⁴

Mediante la concesión se subsana la imposibilidad técnica o económica del Estado para la explotación de un bien o para la prestación de un servicio, es por ello que la actividad se realiza con los medios y el capital que el propio concesionario aporta, de manera que para hacer atractiva la inversión se establece en beneficio del concesionario la ventaja de apropiarse de los productos por un tiempo determinado.

Así pues, mediante la concesión el Estado cumple dos objetivos primordiales a saber: a) satisface el ánimo de lucro del capital privado y b) satisface las necesidades e intereses colectivos.

El fundamento constitucional de la concesión administrativa, se encuentra en el artículo 28 constitucional, en sus párrafos diez y once, mismos que establecen:

“Artículo 28.

...

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

...”

²⁴ Fernández Ruiz Jorge, “Régimen Jurídico de las Concesiones de Radio y Televisión”, en Alfonso Jiménez, Armando (coord.), *Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión*, México, UNAM-III, 2002, p. 14.

Del artículo citado, se colige que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

Al respecto, el Pleno del Máximo Tribunal del País, en su tesis P. XXXIV/2004, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Agosto de 2004, p.10, de rubro “**CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO**”, estableció que de conformidad con el precepto constitucional en comento, el Estado en su calidad de concedente y los particulares como concesionarios, deberán sujetarse a las **leyes** que regulan el servicio público o los bienes concesionados, proporcionando el marco de los derechos, obligaciones, límites y alcances de las partes en una concesión; ello genera certidumbre para los gobernados respecto a las consecuencias de sus actos y acota las atribuciones de las autoridades correspondientes para impedir actuaciones arbitrarias.

Bajo este orden de ideas, la Ley Federal de Radio y Televisión, ordenamiento encargado de regular las concesiones en materia de radiodifusión, en su artículo 2º, establece que el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la propia ley.

En materia de radiodifusión, estamos frente a una concesión de carácter demanial, entendida como el otorgamiento que hace el Estado, a favor de un gobernado, del uso, ocupación, aprovechamiento o explotación de un bien o conjunto de bienes del dominio público, en el caso particular el bien lo constituye el espectro radioeléctrico.

La LFRT establece el régimen general para el otorgamiento de las concesiones, su funcionamiento y sanciones; asimismo, determina la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, para otorgar y revocar las concesiones o permisos de las empresas que prestan el servicio de radiodifusión, así como para declarar su nulidad o caducidad.

Así, la Ley en comento instituye la necesidad de obtener una **concesión o permiso** por parte del Estado para la prestación del servicio de radiodifusión, es por ello que a continuación se analizará la institución jurídica del permiso, como *“el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que allana la vía para el ejercicio de un actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia”*²⁵

En opinión de Miguel Acosta Romero, el permiso es *“el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración, a un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer una cosa.”*²⁶

Sin embargo, se homologan los conceptos de autorización, licencia y permiso, definiéndolos como *“un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular”*, mediante él se reconoce *“un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquél derecho previo.”*²⁷

²⁵ Hernández Espíndola, Olga, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. V, p. 532.

²⁶ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 23, p. 555.

²⁷ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 22, p. 236.

Por lo que podemos concluir que la concesión confiere un nuevo derecho al titular (concesionario), mientras que el permiso no otorga un nuevo derecho al gobernado, sólo se concreta a retirar una traba que impedía a éste ejercer un derecho.

Mediante el permiso se reconoce la existencia de un derecho preexistente, por lo que, al cumplirse con los requisitos legales, la autoridad administrativa levanta el obstáculo, facilitando al particular el ejercicio de ese derecho; en cambio en la concesión estamos ante la creación de un derecho nuevo que no existía con anterioridad.

Así pues, la concesión es una facultad discrecional de la autoridad competente, de forma tal que no tiene obligación de otorgarla aún cumplidos los requisitos; el permiso debe otorgarse una vez cubiertos los requisitos establecidos en ley, por ser un derecho preexistente del gobernado.

La LFRT establece una distinción entre la concesión y el permiso, al señalar lo siguiente:

***“Artículo 13.-** Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.*

Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.”

De lo anterior se desprende que las estaciones de radio y televisión comerciales requieren concesión, en tanto que las carentes de tal carácter requieren permiso; en consecuencia no puede decirse que la ley reserve ciertas

materias a la concesión y otras al permiso o autorización, es por mandato del legislador que algo puede ser objeto de concesión o permiso.

1.2.1.4 Bienes del Dominio Directo de la Nación

El patrimonio del Estado es *“el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones.”*²⁸

*“Se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines.”*²⁹

Por lo que consideramos que el patrimonio del Estado es el conjunto de bienes tangibles e intangibles, derechos e ingresos, que pertenecen en plena propiedad al Estado para satisfacer sus necesidades colectivas y cuya finalidad es el interés público y el beneficio social.

Dentro de los elementos del patrimonio del Estado, se encuentran los bienes de dominio directo, instituidos y regulados por el artículo 27 constitucional, al señalar en su párrafo cuarto lo siguiente:

“Artículo 27.

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los

²⁸ *Ibidem*, p. 343.

²⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 21, p. 247.

*yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y **el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.***”

Asimismo, el párrafo sexto del aludido precepto establece que **“el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”**

De esta forma, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad le dan un carácter sólido y enérgico a la propiedad de la Nación (Estado), ya que son medios de los que se valió la Constitución para garantizar que conserve siempre a su favor, a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada.

Ahora bien, con el concepto de dominio directo que utiliza la Constitución se asegura la intervención del Estado, asignándole a éste una propiedad regida por el derecho público; en efecto, la propiedad de la Nación sobre sus recursos no es una propiedad regida por el derecho civil, sino destinada a la satisfacción de ciertos fines sociales, para un aprovechamiento regido por el interés público y social.

Bajo este orden de ideas, al establecer el artículo 27 constitucional, en su párrafo cuarto, que corresponde a la Nación el dominio directo sobre los recursos ahí mencionados, se refiere a que sólo ésta puede disponer de dichos recursos o bienes, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados, sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una concesión.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1° de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, dicho dominio es inalienable e imprescriptible. Dicho precepto legal no hace más que confirmar lo establecido por el artículo 27 constitucional, respecto al dominio que el Estado ejerce sobre el espacio aéreo.

Es importante mencionar que el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas se denomina espectro radioeléctrico, el cual es definido por la Ley Federal de Telecomunicaciones³⁰, en la fracción II de su artículo 2 como *“el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.”*

Por su parte, La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 6° establece que se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación, entre otros, los bienes señalados en el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los que quedan comprendidos el espacio aéreo y, por ende, el espectro radioeléctrico.

El artículo 7° del ordenamiento en cita, en su fracción I, señala al espacio aéreo situado sobre el territorio nacional dentro de los bienes de uso común, entendidos éstos como aquellos que todos los habitantes de la República pueden usar, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos y que, para su aprovechamiento, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezca la ley reguladora de cada bien en específico.

En corolario de lo anterior, podemos concluir que el espectro radioeléctrico, que se encuentra inmerso en el espacio aéreo, es un bien de dominio directo de la

³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

Nación, en términos del artículo 27 constitucional; un bien de uso común, sujeto al régimen de dominio público de la Federación, de conformidad con los artículos 6° y 7° de la Ley General de Bienes Nacionales, que para su uso, aprovechamiento y explotación se requiere concesión o permiso otorgados por el Ejecutivo.

En este sentido, la Jurisprudencia P./J. 65/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 987, emitida por el Máximo Tribunal de nuestro país, funcionando en Pleno, de rubro **“ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. FORMA PARTE DEL ESPACIO AÉREO, QUE CONSTITUYE UN BIEN NACIONAL DE USO COMÚN SUJETO AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, PARA CUYO APROVECHAMIENTO ESPECIAL SE REQUIERE CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN O PERMISO.”**, refirió que el artículo 3o, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones define al espectro radioeléctrico como el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz, de lo que se desprende que dicho espectro forma parte del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, sobre el que la Nación ejerce dominio directo en la extensión y términos que fije el derecho internacional conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, el espectro radioeléctrico constituye un bien de uso común que, como tal, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, está sujeto al régimen de dominio público de la Federación, pudiendo hacer uso de él todos los habitantes de la República Mexicana con las restricciones establecidas en las leyes y reglamentos administrativos aplicables, pero para su aprovechamiento especial se requiere concesión, autorización o permiso otorgados conforme a las condiciones y requisitos legalmente establecidos, los que no crean derechos reales, pues sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho al uso, aprovechamiento o explotación conforme a las leyes y al título correspondiente.

1.2.2 Acuerdo por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto con algunas modalidades (1° julio 1969).

La Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos Impuestos, en su Artículo Cuarto Transitorio señaló que el Impuesto materia de este estudio, entraría en vigor el 1° de julio de 1969, es decir, seis meses después de su publicación.

Sin embargo, el 27 de junio de 1969, el Titular del Ejecutivo Federal, señalando como fundamento el artículo 2°, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1969, emitió el Acuerdo por el que se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto con algunas modalidades, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 1969.

Al respecto, Antonio Ortiz Mena narra que *“el siguiente paso era comenzar a tratar el asunto con los empresarios privados que eran los propietarios afectados por el nuevo impuesto. En el caso de la televisión, eran dos grupos principales: el encabezado por Emilio Azcárraga Vidaurreta y el que dirigían Rómulo O’ Farril y el licenciado Miguel Alemán Valdés. Yo era muy buen amigo del licenciado Alemán; de hecho, acostumbábamos pasar juntos las cenas de fin de año en Acapulco, y la de 1968 no fue la excepción. Antes de la cena le hablé del nuevo impuesto que establecía la Ley de Ingresos para el año siguiente [...] Después de algunos meses de negociaciones de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda con los empresarios, se llegó a un acuerdo por el cual estos últimos cedían el 12.5% del tiempo de transmisión al Estado”*.³¹

³¹ Ortiz Mena, Antonio, *op. cit.*, nota 10, pp. 233 y 234.

De lo relatado por el entonces Secretario de Hacienda, se infiere claramente la influencia y poder de decisión de los empresarios de radio y televisión sobre los asuntos del Estado, pues mediante sus negociaciones lograron cambiar de forma radical el efecto de la ley fiscal objeto del presente estudio, ya que mediante el referido Acuerdo, prácticamente quedaron exentos del pago del impuesto, tal como quedará demostrado a continuación.

Para su emisión, el entonces Presidente Gustavo Díaz Ordaz, consideró:

“Que es necesario que el Ejecutivo Federal disponga de tiempo para transmisión en las estaciones radiodifusoras comerciales, para el cumplimiento de sus propios fines, y siendo atribución del Ejecutivo Federal modificar la forma de pago y procedimiento de liquidación de los gravámenes fiscales, ha estimado pertinente autorizar otra forma como se podrá cubrir el impuesto establecido por el artículo 9° de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el “Diario Oficial” de la Federación, correspondiente al día 31 de diciembre de 1968...”

De esta forma, el entonces Titular del Ejecutivo Federal determinó que los concesionarios en su calidad de obligados solidarios al pago del impuesto podrían solicitar se les admitiera como tal, el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación, y para ello el Estado, por conducto del Ejecutivo, haría uso de ese tiempo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que ello implicase que hiciera transmisiones que constituyeran una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial.

Los tiempos de transmisión, no serían acumulables, ni su uso podría diferirse aún cuando no fuesen utilizados, entendiéndose que el concesionario cumplía con su obligación con sólo poner dicho tiempo a disposición del Estado y, si el Ejecutivo Federal no utilizare total o parcialmente tales tiempos para

transmisión, debería hacerlo el concesionario para sus propios fines, a efecto de no interrumpir el servicio de radiodifusión.

Asimismo, se estableció que el tiempo de transmisión sería distribuido proporcional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones por conducto de un órgano que se designaría, mismo que lo constituyó la Comisión de Radiodifusión, cuya creación se realizó mediante el “Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de agosto de 1969; la cual escucharía previamente al Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Dicha Comisión estaba integrada por dos representantes de cada una de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes, con el carácter de miembros permanentes, un representante de la Secretaría de Educación Pública y otro de la de Salubridad y Asistencia; quedando facultada para realizar todos los actos necesarios para el aprovechamiento del tiempo de que dispone el Estado en las radiodifusoras comerciales y del 12.5% de las estaciones oficiales y culturales que operan con permisos y sería el único conducto para ordenar la transmisión de los programas que se difundiesen en esos tiempos.

En todo caso se cuidaría de no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones; tomando en cuenta las características de su programación y con razonable anticipación le notificarían al concesionario, el uso que el Ejecutivo Federal hiciera de los tiempos de transmisión.

Así pues, con los tiempos de transmisión quedaría cubierto íntegramente el impuesto, liberando a los sujetos pasivos y a los responsables solidarios del mismo, en relación con su objeto.

La autorización subsistiría mientras estuviera en vigor el impuesto y sólo en el caso de que el concesionario no proporcionara los tiempos de transmisión, o no cumpliera con las demás obligaciones del Acuerdo, el impuesto sería cubierto en efectivo y se exigiría a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Es importante señalar, que con dicho Acuerdo fue como surgió propiamente el tiempo fiscal, denominación que se justifica en razón del pago de un impuesto mediante la cesión de tiempos de transmisión.

1.2.3 Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto (10 octubre 2002).

El 10 de octubre de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en su edición vespertina, el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto.

El Decreto fue emitido por el Titular del Ejecutivo Federal, y para ello expresó que lo hacía en ejercicio de las atribuciones que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

Esta vez, para la emisión del Decreto, el Titular del Ejecutivo consideró:

“ ...

Que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece la necesidad de fortalecer la función social que les corresponde desempeñar a la radio y a la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados, así como el compromiso de promover

una eficiente administración y utilización de los tiempos del Estado, por lo cual es necesario ajustar los llamados tiempos fiscales, a fin de que éste cumpla las funciones que le son propias;

Que en el esquema jurídico actual, existe incertidumbre en el alcance de audiencia efectiva que tienen los tiempos que administra el Ejecutivo Federal en los medios electrónicos de comunicación, lo que obliga a replantear su uso para que éstos puedan cumplir adecuadamente su propósito social;

Que es necesario emitir el presente Decreto que ofrece certeza y seguridad jurídicas a los concesionarios de estaciones de radio y televisión, al prever una nueva forma en la que, en el futuro y en atención a su función social, las concesionarias podrán dar cumplimiento a las obligaciones fiscales que les impone el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1968,

...

Esencialmente, el Decreto fue emitido bajo los mismos términos que el Acuerdo de 1° de julio de 1969, sólo que esta vez se determinó que los concesionarios de radio y televisión, en su calidad de obligados solidarios al pago del impuesto, pagarán la contribución con 18 minutos diarios de transmisión, en el caso de estaciones de televisión, y con 35 minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos.

De esta forma, quedaba reducido el tiempo a disposición del Estado, de un 12.5% sobre la totalidad del tiempo diario de transmisión por estación concesionada, lo cual se traducía en 180 minutos diarios, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo de 1° de julio de 1969, a tan sólo una cuota fija de 18 minutos diarios de transmisión para estaciones de televisión; y 35 minutos en el caso de estaciones de radio, equivalente a un 1.25% y 2.5%, respectivamente, sobre la totalidad del tiempo diario de transmisión.

Respecto del horario de transmisión, esta ocasión fue reducido, estableciendo que los tiempos serían distribuidos de manera proporcional dentro

del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate, en términos de los requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

En su Artículo Segundo Transitorio se estableció la abrogación del Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1969.

Asimismo, en términos del Artículo Tercero Transitorio, quedó abrogado el Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de agosto de 1969.

1.2.4 Ley Federal de Derechos

Los derechos son *“las contraprestaciones en dinero que establece el estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios.”*³²

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza sostiene que este tributo es *“una contraprestación en dinero obligatoria y establecida en ley a cargo de quienes reciban servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública.*

³² Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, nota 15, p. 77.

Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio.”³³

Por lo que podemos concluir que los derechos son contraprestaciones, pagos que efectúan los gobernados para recibir servicios públicos que están a cargo del Estado; es por ello que resulta indispensable fijar las características que deben reunir dichos servicios:

1. Es necesario que se trate de servicios divisibles, es decir, aquellos en los que se puede individualizar e identificar al usuario del servicio, debe haber un aprovechamiento individual y no colectivo de la actividad estatal.
2. Debe tratarse de servicios inherentes al Estado que constituyan un monopolio del mismo, de modo que los preste en su calidad de ente soberano de Derecho Público.
3. Deben prestarse por la Administración Pública Centralizada.

Una vez que hemos realizado el análisis doctrinario los derechos, es fundamental para nuestro estudio señalar las definiciones legales y para ello, en primer término aludiremos al concepto que consagra el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 2º, fracción IV, establece lo siguiente:

“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

...

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados órganos desconcentrados cuando en este último caso,

³³ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 1, p. 342.

se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

De igual forma, resulta pertinente citar la definición establecida en la Ley Federal de Derechos, que en su artículo 1º establece:

“Artículo 1o.- Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”

De los preceptos citados, se desprende que los derechos son contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos; asimismo, son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En contraste con las definiciones legales antes citadas, diversos autores han manifestado su oposición y han adoptado diversos criterios sobre el inadecuado concepto que establecen los citados ordenamientos respecto a los derechos, esgrimiendo como principal argumento que carece de una total objetividad al omitir que son contraprestaciones que generan una relación bilateral entre el fisco y el contribuyente; crítica a la que nos adherimos, pues como referimos con anterioridad, la característica principal de los derechos es el otorgamiento de prestaciones recíprocas.

Asimismo, el maestro Raúl Rodríguez Lobato considera que las hipótesis contenidas en las definiciones no dan lugar al cobro de derechos, sino de impuestos, ya que “*es totalmente impropio que se pretenda que por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación se pagaran derechos si en este caso no existe una actividad estatal, concretada en servicios jurídicos inherentes al propio Estado, aprovechable por los particulares.*”³⁴

Precisado lo anterior, respecto al tema que nos ocupa, la Ley Federal de Derechos en su artículo 239 establece lo siguiente:

“Artículo 239.- *Las personas físicas y las morales que usen o aprovechen el espacio aéreo y, en general, cualquier medio de propagación de las ondas electromagnéticas en materia de telecomunicaciones, están obligadas a pagar el derecho por el uso del espectro radioeléctrico, conforme a las disposiciones aplicables.*

Este derecho se pagará anualmente dentro de los meses de enero a junio del año de que se trate.

No pagarán el derecho que se establece en este Capítulo las empresas de radio y televisión que estén obligadas a retener el impuesto por servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.

...”

De la reproducción que antecede, se colige que las personas físicas y morales que usen o aprovechen el espacio aéreo y, en general, cualquier medio de propagación de las ondas electromagnéticas en materia de telecomunicaciones, están obligadas a pagar el derecho por el uso del espectro radioeléctrico.

Así, el servicio de radiodifusión actualiza la hipótesis prevista en el citado precepto, generando el pago de un derecho a cargo de las empresas concesionarias que lo prestan, en razón del aprovechamiento, uso y de un bien del

³⁴ Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, nota 15, p. 76

dominio directo de la Nación, como lo es el espacio aéreo por medio del cual se propagan las ondas electromagnéticas.

Sin embargo, el pago de este derecho no existe de facto, por la exención prevista en el precepto en comento, al establecer que no pagarán el derecho las empresas de radio y televisión que estén obligadas a retener el impuesto por servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.

De esta forma, al exentar del pago de derechos, la Ley Federal de Derechos homologa indebidamente y de forma deliberada el derecho que deben pagar las empresas concesionarias de radio y televisión por el uso y aprovechamiento del espacio aéreo, con el Impuesto por servicios expresamente declarados de interés público por Ley.

Lo anterior es del todo erróneo y carente de fundamento, toda vez que los obligados al pago de derechos son los concesionarios que usan o aprovechan bienes del dominio directo de la Nación, mientras que en el caso del Impuesto los sujetos obligados son todas aquellas personas físicas o morales que contraten y paguen los servicios de radiodifusión a empresas concesionarias que prestan dicho servicio, en el cual esas empresas no son contribuyentes, sino únicamente retenedores del impuesto.

CAPÍTULO 2.

ANÁLISIS DEL ACUERDO (1969) Y DECRETO (2002) A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA

“El derecho tributario es la consagración de los principios de la política a través de normas de derecho y no puede ser el administrador el que interprete los objetivos de la política, pasando por encima o superando el elemento jurídico de la ley misma.”

Dino Jarach

2.1 Artículo 31, fracción IV: Principios constitucionales en materia tributaria.

El Estado debe allegarse de los recursos económicos y materiales para realizar sus funciones y lograr sus fines, para ello, en ejercicio de su potestad tributaria, debe implementar una política fiscal que le permita cumplir dos objetivos fundamentales: obtener la mayor recaudación posible para la satisfacción del gasto público y establecer la orientación económica del país, siempre bajo la estricta observancia de los principios constitucionales y legales que rigen nuestro sistema tributario.

Los principios constituciones de los impuestos son *“aquellas normas establecidas en la Constitución General de la República, y siendo esta la ley fundamental del país, a ellos debe ajustarse toda la actividad tributaria del Estado.”*¹

Así pues, los principios constitucionales en materia tributaria, se encuentran consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales representan límites a la potestad tributaria del Estado.

¹ Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 34ª ed., México, Porrúa, 2004, p.169.

El artículo en mención establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público, al establecer:

“Artículo 31. *Son obligaciones de los mexicanos:*

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”

El precepto citado, a la vez que impone dicha obligación, consagra principios que a los que debe ceñirse la potestad tributaria del Estado, del contenido de la fracción respectiva se desprende la existencia de los siguientes principios a saber:

1. Legalidad
2. Proporcionalidad tributaria
3. Equidad tributaria
4. Destino al gasto público.

A continuación se analizarán los principios antes mencionados, los cuales son inherentes a los impuestos, pero que con algunos matices resultan aplicables a las demás contribuciones.

2.1.1 Legalidad

Este principio tiene su fundamento en el principio general de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, mismo que rige a todos los actos de autoridad (legislativa, ejecutiva y judicial) y que constituye la base de todo Estado de Derecho.

Dicho principio consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite expresamente, y, a su vez, implica la subordinación de la función ejecutiva y judicial a la función legislativa.

En efecto, tradicionalmente la llamada división de poderes se ha vinculado con una clasificación específica de las funciones estatales, de acuerdo con dicha clasificación el Estado realiza tres funciones: a) legislativa (producción de normas generales y abstractas), b) ejecutiva (ejecución de las normas) y c) jurisdiccional (verificación en concreto del cumplimiento o la violación de esas normas). Así, la superioridad de la función legislativa es de carácter lógico, pues la función ejecutiva y jurisdiccional, presuponen lógicamente y cronológicamente las normas que serán aplicadas.

En consecuencia, las dos primeras funciones se encuentran sujetas a la legislativa, sin que ello implique que esta última, a su vez, no esté subordinada a la Constitución, de forma tal que podemos sintetizar el principio de legalidad de la siguiente manera: *“Todo acto jurisdiccional y administrativo (ejecutivo), debe fundarse en una norma previa (general y abstracta) y, además adecuarse a la misma.”*²

Ahora bien, *“independientemente del principio general de legalidad que consagra el artículo 16 de la Ley Fundamental, aplicable, por tanto a cualquier campo de la actividad del Estado, el principio de legalidad específico para la materia tributaria se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política del país, que dispone que las contribuciones deben estar establecidas en la ley.”*³

² Cfr. Gustini, Ricardo, “Separazione o divisione dei poteri?”, en Salazar Ugarte Pedro, *La democracia constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 90.

³ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 1998, p.43.

El Maestro Ernesto Flores Zavala considera que *“los impuestos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como del formal; es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo.”*⁴

Para el tratadista Sergio Francisco de la Garza, el principio de legalidad significa que *“la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponible, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa.”*⁵

Por tanto, al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley.⁶

Por lo que a la autoridad no queda otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir al gasto público.

Bajo este orden de ideas, podemos concluir que el principio de legalidad en materia tributaria es el mandato constitucional en razón del cual todas las contribuciones deben establecerse a través de una ley, en la que se deberán precisar los elementos esenciales de cada tributo, es decir, el sujeto, objeto, base

⁴ Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, nota 1, p. 175.

⁵ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 265.

⁶ Jurisprudencia con número de registro 232796, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, volumen 91-96, primera parte, p. 172, cuyo rubro es *“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY”*.

y tasa, tarifa o cuota; la forma de pago, así como el método de cálculo para determinar su monto, exenciones, infracciones y sanciones.

Dicho principio, implica además que la modificación de cualquiera los elementos del impuesto que se trate, de igual forma deberá realizarse mediante ley, y para ello sólo está facultado el órgano creador de la norma que lo estableció, es decir, el Poder Legislativo.

Así, el principio en estudio “*puede enunciarse mediante el aforismo adoptado por analogía por el derecho penal ‘nullum tributum sine lege’*”⁷, es decir, no puede existir tributo válido sin una ley que le de origen; por tanto, toda relación jurídica tributaria entre el Estado y los contribuyentes, debe desarrollarse dentro de un marco legal que le de origen y la regule, lo que implica la seguridad jurídica que la materia impositiva requiere a favor de los sujetos pasivos, de tal forma que no se deje margen a la arbitrariedad y discrecionalidad en la actuación de la autoridad administrativa, encargada de la recaudación de los tributos, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación refirió que examinando atentamente el principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, implica fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la misma, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones

⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 5, p. 265.

generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante.

Así nuestro Máximo Tribunal aduce que lo anterior es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior; lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.⁸

Mención especial amerita el llamado *Principio de Reserva de Ley*, el cual forma parte del principio de legalidad y consiste en que *“por medio de un mandamiento constitucional se reserva al legislador la regulación de una materia o de los aspectos esenciales de esta materia; la reserva de ley constituye una norma competencial que entrega a la potestad legislativa del Estado el control de una materia, por lo tanto, al mismo tiempo que constituye una prerrogativa, lleva implícita una obligación para el legislador.”*⁹

Asimismo, la doctrina nacional ha establecido que *“cuando la Constitución impone que sea una ley la que regule una materia o un campo administrativo, se está ante la presencia de tal principio. Lo que quiere decir que también que en esa materia o campo ni el Poder Ejecutivo o Judicial podrán ejercer poderes de regulación normativa. Sólo el Congreso de la Unión, con su ley, podrá regular o legislar el área que expresamente le reserva la Constitución.”*¹⁰

⁸ Jurisprudencia con número de registro 232797, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, p. 173, de rubro *“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL”*.

⁹ Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl, *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, México, Porrúa, 2001, p. 67.

¹⁰ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 162.

De lo referido, podemos concluir que el citado principio comprende dos aspectos a saber:

- a) **Positivo**, consistente en el propio mandamiento constitucional que reserva al Legislativo la regulación de la materia que se trate.

- b) **Negativo**, el cual radica en que dicho principio no permite la intromisión en las materias reservadas a la Ley, de alguna potestad normativa diferente a la del Poder Legislativo, lo que no implica sólo la prohibición al Poder Ejecutivo de dictar normas referentes a las materia reservada al Legislativo, sino también el deber de éste último de no delegar dicho poder en cualquier órgano distinto a él, salvo en aquellos casos expresamente autorizados por la propia Constitución.

Lo anterior se nutre con la opinión del Maestro Alfonso Nava Negrete, quien considera que *“Algo que clarifica a este principio es la consideración de que cada vez que en el texto de la Constitución se utiliza la palabra ley debe entenderse que es la ley del Congreso de la Unión, formal y materialmente conceptuada. Si los constituyentes, hacedores de la Constitución de 1917, incluyeron unas veces la palabra ley y otras reglamento, decreto o acuerdo, es porque sabían, estaban conscientes, de la diversa naturaleza y jerarquía que tienen; no las usaron como conceptos sinónimos.”*¹¹

Tradicionalmente se ha clasificado a la *Reserva del Ley* en absoluta y relativa, en razón de la esfera de acción sobre la materia que se asigna al legislador a través de la reserva, es decir, por la vinculación de la materia reservada respecto de la actividad normativa secundaria del Ejecutivo y *“la posibilidad de habilitar o no la regulación reglamentaria, con la finalidad de fijar cuál es el trayecto en que la ley debe regular exclusivamente la materia y a partir de dónde puede comenzar la colaboración del reglamento.”*¹²

¹¹ *Ibidem*, p. 163.

¹² Rodríguez Lobato, Raúl y Paredes Montiel, Marat, *op. cit.*, nota 9, p. 74.

Así, la reserva de ley absoluta implica que la materia reservada puede ser regulada exclusivamente por normas primarias, no siendo posible ni legal, su regulación a través de normas secundarias, es decir, reglamentos, acuerdos o decretos.

En tanto que la reserva de ley relativa, se refiere a la cesión de una parte de la materia normativa a fuentes diversas de la ley, es decir, cuando puede ser disciplinada, además de la ley formal, por otras fuentes, empero no alternativamente, sino posteriormente a que la ley haya determinado las líneas esenciales de la materia de que se trate.

Por lo que atañe a la materia tributaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación refirió que la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.¹³

Bajo ese tenor, el Máximo Tribunal del País ha sostenido que el principio tributario de reserva de ley es de carácter relativo y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o la base, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede en relación con los

¹³Tesis P.CXLVII/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. VI, noviembre de 1997, p. 78, de rubro "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY"

elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley.¹⁴

En concreto, podemos concluir que en materia tributaria existe una reserva de ley relativa, por lo que no es imperativo que las contribuciones sean reguladas en su totalidad por la Ley, sino simplemente que ésta establezca sus elementos esenciales, pudiéndose disciplinar los demás aspectos mediante normas secundarias, de conformidad con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.1.2 Proporcionalidad

El principio de Proporcionalidad significa que *“los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca una cantidad tal que su contribución represente prácticamente del total de los ingresos netos que hayan percibido, pues en este último caso, se estaría utilizando a los tributos como un medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos.”*¹⁵

Dicho principio exige que *“la carga impositiva derivada de los gastos públicos se ajuste a la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Descansa en la noción de justicia impositiva, pues lo deseado es que el aporte no resulte desmesurado con la riqueza del sujeto.”*¹⁶

¹⁴ Tesis P.CXLVII/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. VI, noviembre de 1997, p. 78, de rubro “LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”

¹⁵ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 21ª ed., México, Themis, 2012, p. 278.

¹⁶ Lanz Cárdenas, Fernando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. M-P, p. 776.

Por lo que podemos afirmar que la proporcionalidad es la congruencia que debe existir entre el impuesto, específicamente entre las tasas, tarifas o cuotas, en él previstas, y la capacidad contributiva del sujeto pasivo, de forma tal que cada contribuyente en lo individual sea obligado por la ley a aportar al gasto público una parte razonable de sus ingresos.

Lo anterior implica que los gravámenes deben establecerse en las leyes de acuerdo a la capacidad contributiva de los gobernados, pero además se requiere que el objeto y la base del tributo tengan una estrecha relación con la misma.

Respecto a este principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el mismo radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.

Señala que para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate.¹⁷

Por lo que nuestro Máximo Tribunal aplica de forma indistinta los términos 'capacidad contributiva' y 'capacidad económica'; asimismo, en ella no se señala qué es esa potencialidad real de contribuir al gasto público, ni los parámetros para determinarla, es por ello que a continuación se realizará un breve análisis del concepto de *capacidad contributiva* y sus alcances.

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 10/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, mayo de 2003, p. 144, cuyo rubro es "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

En primer término, es importante señalar que entre la capacidad contributiva y la capacidad económica prevalece una relación de interdependencia, una presupone la existencia de la otra, pero no son términos sinónimos; la capacidad económica es más amplia que la contributiva, por lo que sirve de fundamento a esta última.

La capacidad contributiva es *“la aptitud del contribuyente para ser sujeto de contribución en relación con la existencia de una riqueza global y particular. Capacidad económica, en cambio, es la exteriorización de la potencialidad económica de alguien, independientemente de su vinculación con dicho poder.”*¹⁸

Así, la capacidad contributiva representa un límite a la potestad tributaria, en razón de que dicho principio exige al legislador ubicar la riqueza susceptible de tributación, pues no está autorizado para establecer cargas tributarias donde la riqueza no se manifiesta.

Sin embargo, para la determinación de la capacidad contributiva *“debe tomar en cuenta no sólo la riqueza manifiesta, sino la aptitud del sujeto para contribuir. Tal aptitud significa capacidad económica de pagar el tributo, posesión de una riqueza en la medida necesaria para hacer frente a la obligación fiscal.”*¹⁹, de modo tal que para que la aptitud contributiva se manifieste, debe existir un índice de riqueza exteriorizado por medio de ingresos, patrimonio o gasto, es decir, un sustento económico, una riqueza disponible y efectiva.

En efecto, el hecho de que el sujeto pasivo cuente con un índice de capacidad económica, no garantiza el nacimiento de su capacidad contributiva, pues para que la misma se haga patente, debe contar con los medios suficientes para hacer frente a las cargas impositivas.

¹⁸ Guervós Mailló, María de los Ángeles, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. C, p. 769.

¹⁹ *Ídem*.

La doctrina ha clasificado la capacidad contributiva en objetiva y subjetiva, definiendo a la primera como esa manifestación real y efectiva de riqueza susceptible de tributación, la cual debe ubicar el legislador al establecer un tributo; mientras que la subjetiva se enfoca a las personas físicas y se refiere a la individualización de la carga tributaria del sujeto pasivo, para lo cual el legislador debe valorar su situación personal y familiar, en razón de que *“la capacidad contributiva surge una vez que el contribuyente ha satisfecho sus necesidades primarias personales y familiares.”*²⁰, aspecto que no opera para las personas jurídicas, pues aún cuando están obligadas a contribuir, no fijan su contribución conforme a la capacidad contributiva subjetiva, sólo se toma como referencia su riqueza disponible para hacer frente a la obligación fiscal (capacidad contributiva objetiva).

Como ya referimos, los gravámenes deben establecerse en las leyes de acuerdo a la capacidad contributiva de los gobernados, pero además se requiere que el objeto y la base del tributo tengan una estrecha relación con la misma.

Lo anterior implica que el legislador, al establecer el objeto o hecho imponible del tributo, debe sustentarlo en claras manifestaciones de riqueza (capacidad contributiva objetiva), y respecto de la base gravable, al ser la riqueza sujeta a imposición, se debe individualizar, permitiendo la disminución de la riqueza no imponible, necesaria para producir el ingreso o satisfacer las necesidades básicas del contribuyente (capacidad contributiva subjetiva), para ello la técnica tributaria hace uso de las deducciones fiscales, vistas como los gastos que inciden en forma negativa en la riqueza gravable, representada en la base del impuesto.²¹

²⁰ Herrera Molina, Pedro, El principio de Capacidad Económica, en García Bueno, Marco César, “Principios Tributarios Constitucionalizados. El principio de capacidad contributiva”, en Alvarado Esquivel, Miguel (coord.), *Manual de Derecho Tributario*, México, Porrúa, 2005, p.39.

²¹ Cfr. Ríos Granados, Gabriela y García Bueno, Marco César, “Alcance de los principios materiales de justicia tributaria en el sistema tributario mexicano: la capacidad contributiva, la igualdad y la proporcionalidad tributaria”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, México, UNAM, 2008, t. XII, p. 456.

En síntesis, podemos concluir que para determinar la obligación de contribuir de los gobernados, en relación con su capacidad contributiva “es necesario valorar, en un primer aspecto, la aptitud del sujeto de acuerdo a su riqueza neta (aspecto objetivo); y posteriormente, individualizar su carga tributaria respecto a las circunstancias personales y familiares en que se encuentre (aspecto subjetivo).”²²

2.1.3 Equidad

La equidad parte de la concepción aristotélica de justicia, consistente en tratar igual a los iguales y en forma desigual a los que no se encuentran en igualdad de circunstancias.

Así, el principio de equidad tributaria radica en la igualdad ante la ley todos los sujetos pasivos de un mismo impuesto o contribución, quienes deben recibir un tratamiento idéntico respecto de la hipótesis de causación, ingresos acumulables, deducciones permitidas, exenciones, plazos y formas de pago, etcétera.

En efecto, las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los contribuyentes que se encuentren en la misma situación, es decir, en tanto se encuentren sujetos al mismo tributo, sin hacer distinción entre ellos, otorgando ciertas prerrogativas u obligaciones sólo para algunos y para otros no.

Para cumplir con este principio, el legislador está obligado a crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o extrafiscal.

²² García Bueno, Marco César, *op. cit.*, nota 20, p.39.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el principio en estudio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa.

Lo anterior implica, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.²³

Bajo ese contexto, el Pleno del Máximo Tribunal del país, estableció los elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria, el cual tiene como fin mantener la igualdad de los gobernados ante la ley tributaria, en tanto se encuentren sujetos a un mismo tributo y en las mismas condiciones para efectos del mismo:

- a) No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

²³ Jurisprudencia P./J. 24/2000, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 35, cuyo rubro es *"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL"*.

- b) A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas.
- c) No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción.
- d) Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.²⁴

2.1.4 Destino al Gasto Público

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instituye como sustento de la tributación, la necesidad de sufragar el gasto público, entendido como *“el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de diferentes servicios públicos –incluyendo el de legislar, el de proveer a la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, y el de impartir justicia-, para cubrir el servicio de la deuda, y para realizar diversos pagos de transferencia –pensiones, jubilaciones, subsidios-.”*²⁵

El principio Destino al Gasto Público establece el fin último de las contribuciones y justifica la existencia de la relación jurídica tributaria, toda vez que *“los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el*

²⁴Jurisprudencia P./J. 41/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, junio de 1997, p. 43 de rubro *“EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS”*.

²⁵ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. F-L, p. 219.

*Estado presta por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas, ya que resultaría ilógico que el Estado exigiera en forma permanente de sus súbditos, una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio*²⁶

Ahora bien, el hecho de que la Constitución consigne como sustento de la tributación, la necesidad de sufragar los gastos del aparato estatal, implica, a su vez, que la ejecución del gasto público debe tener como finalidad la satisfacción de necesidades colectivas o sociales, mediante la prestación de los servicios públicos, y nunca cubrir de forma exclusiva necesidades privadas o individuales.

En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 25 y 28 de la propia Constitución, se infiere que el concepto de "gasto público", tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.²⁷

Bajo ese tenor, estableció que el principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de

²⁶ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, nota 15, p. 273.

²⁷ Tesis 2a. IX/2005, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, enero de 2005, p. 605 de rubro "GASTO PÚBLICO".

eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental.²⁸

De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

2.2 Constitucionalidad del Acuerdo y Decreto

Una vez que hemos realizado el estudio de los principios constitucionales en materia tributaria, proseguiremos con el análisis del Acuerdo y Decreto mediante los que se autorizó a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto, con algunas modalidades, a la luz de dichos principios, a fin de determinar cuáles de ellos resultan transgredidos con la emisión de los actos del Ejecutivo.

Como referimos en el capítulo anterior, mediante el “Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° julio 1969, el entonces Titular del Ejecutivo Federal determinó que los concesionarios en su calidad de obligados solidarios al pago del impuesto podrían solicitar se les admitiera como tal, el 12.5% del tiempo diario de

²⁸Jurisprudencia P./J. 15/2009, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIX, abril de 2009, p. 1116, de rubro “GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

transmisión de cada estación, y para ello el Estado, por conducto del Ejecutivo, haría uso de ese tiempo.

De esta forma, a través del Acuerdo en comento, el entonces Presidente Gustavo Díaz Ordaz modificó la base y tasa del impuesto, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo:

ELEMENTOS DEL IMPUESTO	LEY (31 DICIEMBRE 1968)	ACUERDO (1° DE JULIO 1969)
BASE	El monto total de los pagos en efectivo o en especie que reciban las empresas concesionarias por la prestación de sus servicios.	La totalidad del tiempo diario de transmisión de cada estación.
TASA	25% aplicado a la base.	12.5%, aplicado a la base

Asimismo, con la emisión del “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002, el entonces Presidente Vicente Fox determinó que los concesionarios de radio y televisión, en su calidad de obligados solidarios al pago del impuesto, pagarán la contribución con 18 minutos diarios de transmisión, en el caso de estaciones de televisión, y con 35 minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos.

De esta forma, quedaba reducido el tiempo a disposición del Estado, de un 12.5% sobre la totalidad del tiempo diario de transmisión por estación concesionada, lo cual se traducía en 180 minutos diarios, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo de 1° de julio de 1969, a tan sólo una cuota fija de 18 minutos diarios de transmisión para estaciones de televisión; y 35 minutos en el

caso de estaciones de radio, equivalente a un 1.25% y 2.5%, respectivamente, sobre la totalidad del tiempo diario de transmisión.

Mediante el aludido Decreto, nuevamente se modificó la tasa del impuesto a la radiodifusión, la cual fue sustituida por una cuota fija, para quedar de la siguiente manera:

ELEMENTOS DEL IMPUESTO	LEY (31 DICIEMBRE 1968)	ACUERDO (1° DE JULIO DE 1969)	DECRETO (27 OCTUBRE 2002)
BASE	El monto total de los pagos en efectivo o en especie que reciban las empresas concesionarias por la prestación de sus servicios.	La totalidad del tiempo diario de transmisión de cada estación.	La totalidad del tiempo diario de transmisión de cada estación.
TASA O CUOTA FIJA	25% aplicado a la base antes señalada.	12.5 % aplicado a la base antes señalada.	Cuota fija de 18 minutos diarios de transmisión para estaciones de televisión; y 35 minutos en el caso de estaciones de radio, equivalente a una tasa del 1.25% y 2.5% sobre la base, respectivamente.

Ahora bien, en el apartado correspondiente, referimos que el Principio de Legalidad Tributaria es el mandato constitucional en razón del cual todas las contribuciones deben establecerse a través de una ley, en sentido formal y material, en la que se deberán precisar los elementos esenciales de cada tributo, es decir, el sujeto, objeto, base y tasa, tarifa o cuota; la forma de pago, así como el método de cálculo para determinar su monto, exenciones, infracciones y

sanciones, de modo tal que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa.

Bajo este orden de ideas, resulta evidente que el Acuerdo (1° de julio de 1969) y el Decreto (10 de octubre de 2002), devienen inconstitucionales, en razón de que transgreden el Principio de Legalidad que en materia tributaria consagra la Constitución, al modificar la base y tasa del impuesto, elementos esenciales de toda contribución, pues como señalamos con anterioridad, dicho principio implica además que la modificación de cualquiera los elementos del impuesto que se trate, de igual forma deberá realizarse mediante ley, y para ello sólo está facultado el órgano creador de la norma que lo estableció, es decir, el Poder Legislativo.

Por lo que atañe al Principio de Destino al Gasto Público, establecimos que el mismo instituye como sustento de la tributación y fin último de las contribuciones, la necesidad de sufragar el gasto público, lo que implica, a su vez, que la ejecución del gasto público debe tener como finalidad la satisfacción de necesidades colectivas o sociales, mediante la prestación de los servicios públicos, y nunca cubrir de forma exclusiva necesidades privadas o individuales.

No obstante, el entonces Presidente de la República en el Acuerdo (1° de julio de 1969), en su Considerando Segundo, expresó que *“es necesario que el Ejecutivo Federal disponga de tiempo para transmisión en las estaciones radiodifusoras comerciales, para el cumplimiento de sus propios fines.”*

Asimismo, en el Decreto (10 de octubre de 2002), el Titular del Ejecutivo, consideró que *“en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece la necesidad de fortalecer la función social que les corresponde desempeñar a la radio y a la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados, así como el compromiso de promover una eficiente administración y utilización de los tiempos del Estado, por lo cual es necesario ajustar los llamados tiempos fiscales, a fin de que éste cumpla las funciones que le son propias.”*

Dichas consideraciones, no justifican de ninguna manera el destino de la contribución, pues no es lógico pensar que los tiempos de transmisión se destinen a la satisfacción de necesidades colectivas o sociales.

Aunado a lo anterior, resulta de gran trascendencia señalar que en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, en su artículo 1° se establece lo siguiente:

“Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2013, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO	Millones de pesos
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	2,498,646.5
I. IMPUESTOS	1,605,162.5
1. <i>Impuesto sobre la renta</i>	<i>818,095.4</i>
2. <i>Impuesto empresarial a tasa única</i>	<i>44,638.4</i>
3. <i>Impuesto al valor agregado</i>	<i>622,626.0</i>
...	
6. <i>Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.</i>	0.0.
...	

Lo anterior es prueba de las repercusiones económicas del Acuerdo y Decreto, pues resulta evidente que desde su emisión no ha ingresado cantidad alguna al Erario Federal por la recaudación del impuesto.

En tales condiciones, es inconcuso que el Acuerdo y Decreto emitidos por el Ejecutivo Federal, propician que el recurso público no se destine a la

satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, fin último de las contribuciones, pues con su emisión se cambió de forma radical el efecto de la Ley que establece el Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación y ello tiene como consecuencia económica la reducción de los ingresos que debe recaudar el Estado en ejercicio de su potestad de imposición, transgrediendo de ese forma el Principio constitucional de Destino al Gasto Público, que en términos numéricos hablamos de **2 mil 740.5 millones de pesos**, según la estimación establecida en el párrafo 14, del artículo 1° de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013.

Tal situación atenta contra el deber de solidaridad al que obedecen las obligaciones tributarias, en razón de que el sistema tributario tiene como objetivo recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza.

En efecto, la obligación de contribuir tiene una trascendencia mayúscula, pues no se trata de una simple imposición soberana derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, una aspiración más alta, relacionada con los fines perseguidos por la propia Constitución, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de los artículos 3° y 25 del texto constitucional, consistentes en la promoción del desarrollo social -dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población- y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado.²⁹

²⁹Jurisprudencia 1a./J. 65/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXX, julio de 2009, p. 284, cuyo rubro es "OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD".

Bajo ese contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos.

Finalmente, es importante resaltar que la consideración expresada en el Decreto, en el sentido de “*promover una eficiente administración y utilización de los tiempos del Estado*”, es del todo errónea ya que éstos tienen su fundamento en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el cual establece que las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social; hecho que no guarda relación alguna con la Ley que establece el Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, como se pretende justificar en el referido Decreto.

2.3 Potestad tributaria vs Facultad Reglamentaria del Ejecutivo Federal

La potestad tributaria, también denominada poder tributario, es “*la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones.*”³⁰

³⁰ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 5, p. 209.

O bien, se ha definido como “*la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción.*”³¹

Por lo que consideramos que la potestad tributaria es la facultad que ejerce el Estado a través del Poder Legislativo para establecer las contribuciones necesarias a efecto de satisfacer el gasto público, la cual debe ejercerse bajo los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público.

Efectivamente, el único titular de la potestad tributaria es el Poder Legislativo, ya que es el facultado por la Constitución para la expedición de leyes en las que se establezcan las contribuciones, en razón de los principios de *Legalidad tributaria* y *Reserva de Ley*, consagrados en el artículo 31, fracción IV.

Ahora bien, el Poder Legislativo ejerce la potestad tributaria en el momento en que expide las leyes en las que determina los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, generan para los gobernados la obligación de pago del impuesto o contribución de que se trate.

En tal orden de ideas, resulta necesario diferenciar la función que desempeña el Estado como legislador y administrador en materia fiscal, en cuanto a la primera, se entiende como la facultad que tiene el Estado para crear o establecer contribuciones mediante leyes, lo que en esencia debe entenderse como potestad tributaria, distinta de la aptitud de aplicar dichas normas, lo que la doctrina ha definido como la potestad administrativa de imposición³², es decir la potestad de aplicar en concreto la norma que crea el tributo.

³¹ Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho Financiero*, vol. I, 8ª ed., Argentina, LexisNexis, 2003, p. 329.

³² Véase Priego Álvarez Freddy, “La Potestad Tributaria Normativa: el concepto”, en Alvarado Esquivel, Miguel (coord.), *Manual de Derecho Tributario*, México, Porrúa, 2005, p.126.

En efecto, corresponde al Poder Ejecutivo aplicar la norma en concreto que crea el tributo, es decir, determinar o comprobar cuándo se han actualizado las hipótesis previstas en el objeto o hecho imponible del impuesto, que generan la obligación de pago a cargo de los sujetos pasivos y, en su caso, determinar la cuantía del mismo o verificar que las prestaciones que se hayan verificado se encuentren ajustadas a la ley.

No obstante lo anterior, un sector de la doctrina nacional estima que la potestad tributaria es desarrollada por las tres funciones del Estado -legislativa, ejecutiva y judicial-³³, para cuyo ejercicio el Estado tiene facultades de legislación, de reglamentación, de aplicación, de jurisdicción y de ejecución que ejercen el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según la competencia que les confieren las leyes.

No compartimos el criterio anterior, en razón de que no puede homologarse el establecimiento de contribuciones mediante ley, con su aplicación, y mucho menos con la resolución de controversias derivadas de dicha aplicación, pues como afirmamos con anterioridad el Poder Legislativo, es el titular de la potestad tributaria, ya que constitucionalmente es el facultado para crear leyes en que se establezcan contribuciones; mientras que al Poder Ejecutivo compete la aplicación de las mismas, y al Poder Judicial corresponde su control constitucional.

El tratadista argentino Carlos Giuliani Fonrouge, considera que las características de la potestad tributaria son las siguientes:

1. **Abstracta.** Significa que el poder tributario siempre debe materializarse en una norma jurídica expedida por el Poder Legislativo que prevea categorías de personas de forma general y no personas en concreto.

³³ Véase Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, nota 4, pp. 6-8; así como Cárdenas Elizondo, Francisco, *Introducción al estudio del Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 1999, pp. 349 y 350.

2. **Permanente.** La potestad tributaria es connatural al Estado y deriva de la soberanía, de manera que sólo puede extinguirse con el Estado mismo; en tanto subsista, indefectiblemente habrá poder de gravar.
3. **Irrenunciable.** El Estado no puede desprenderse de ese atributo esencial, toda vez que sin la potestad tributaria no subsistiría, pues no podría allegarse de los recursos económicos y materiales para realizar sus funciones y lograr sus fines.
4. **Indelegable.** El Poder Legislativo no puede delegar en el Ejecutivo ninguna de las facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución, tiene vedado delegar el poder de hacer la ley, salvo los casos previstos en la propia Constitución, pero si puede conferir al Ejecutivo la facultad de reglar los pormenores y detalles para la ejecución de la ley.³⁴

Ahora bien, hemos establecido que el titular de la potestad tributaria es el Poder Legislativo, por lo que nuestra Constitución prevé la posibilidad que dicha titularidad recaiga en el Congreso Federal, los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así, la potestad tributaria del Congreso Federal tiene su fundamento en el artículo 73 constitucional, fracciones VII y XXIX-A, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

...

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

...

³⁴ Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos, *op. cit.*, nota 31, pp. 333-335.

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

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

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

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

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

...”

El precepto transcrito, en su fracción VII, designa facultades ilimitadas a la Federación para el establecimiento de las contribuciones, pues se encuentra en posibilidad de gravar todas las fuentes necesarias destinadas a cubrir el Presupuesto, y la fracción XXIX-A, concede facultades exclusivas para imponer tributos en diversas materias consideradas reservadas y especiales, de lo que se desprende que sólo el Congreso Federal tiene la facultad para gravar dichas fuentes.

Ahora bien, por lo que toca a la potestad tributaria de los Estados la Constitución no señala expresamente las fuentes que pueden gravar, por lo que debemos atender lo establecido en los artículos, 117 y 118, los cuales establecen:

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

*VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues[tos] (**sic**) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.*

...”

“Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

...”

Así pues, acorde a lo establecido por los preceptos citados, la potestad tributaria de los Estados se determina por exclusión, pues no existe fundamento constitucional para que puedan legislar y, por tanto, imponer tributos, sobre aquellas materias consignadas en los artículos 73, fracción XXIX-A; 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces, los Estados podrán establecer contribuciones sobre las fuentes restantes, que sean necesarias para cubrir el presupuesto, de conformidad con la fracción VII, del artículo 73 constitucional, y serán competencias concurrentes, ejercidas en conjunto con la Federación.

Asimismo, el artículo 115 constitucional establece que la Federación no puede limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamiento división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y los ingresos derivados por la prestación de servicios públicos a su cargo, ya que corresponde a las legislaturas estatales para asignarlos a las Haciendas municipales en sus Estados.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124).
- b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX).
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).³⁵

Finalmente, la potestad tributaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene su fundamento en el artículo 122 constitucional, letra C, Base Primera, fracción V, inciso c), en el que se establece su facultad para *“Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del*

³⁵Jurisprudencia con el número de registro 232505, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, volumen 151-156, primera parte, p. 149, cuyo rubro es *“IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS”*.

Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.”

De lo anteriormente expuesto, se advierte con claridad que el Congreso Federal, los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tienen constitucionalmente delimitadas sus potestades tributarias para emitir leyes en la que se establezca algún impuesto o contribución.

Como hemos referido, la potestad tributaria es atribuida originalmente al Poder Legislativo; sin embargo, la Constitución permite se delegue esa atribución al Ejecutivo Federal, cuando la ejercerse de manera excepcional en los casos que se prevén en el segundo párrafo de su artículo 131, el cual establece:

*“**Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117*

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

El precepto constitucional citado, permite al Ejecutivo Federal, entre otras atribuciones, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, para crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el

comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Con fundamento en esta disposición el Ejecutivo puede modificar las cuotas, tasas o tarifas relativas exclusivamente, al comercio exterior expedidas por el propio Congreso, estando obligado a rendirle a éste Órgano el uso que hubiese hecho de esa facultad.

Lo anterior ha sido denominado por la doctrina como *Decreto-delegado*, entendido como la norma con rango de ley expedida por el Ejecutivo Federal, en virtud de la delegación expresa de facultades a su favor, por parte del Congreso de la Unión, por tiempo limitado y sólo para los fines previstos en la Constitución.

Una vez que hemos abordado el tema de la potestad tributaria y sus alcances, proseguiremos con el análisis de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal en el sistema jurídico mexicano.

La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, tiene su fundamento en el artículo 89 constitucional, fracción I, el cual establece:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

...”

Como puede observarse, el precepto constitucional en comento no otorga expresamente la facultad del Poder Ejecutivo de expedir reglamentos, la que establece es la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de

las leyes, lo que la doctrina y la jurisprudencia han interpretado como la facultad reglamentaria.

La facultad del Ejecutivo de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes significa *“la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma [...] El sentido gramatical de la palabra “proveer” es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.”*³⁶

Así pues, *“si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a la cuales van a ser aplicados.”*³⁷

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades a saber:

- a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- b) La de ejecutar dichas leyes.
- c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.³⁸

Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión, es decir, la facultad de expedir reglamentos.

³⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 110.

³⁷ *Ídem*.

³⁸ Jurisprudencia con número de registro 238609, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, volumen 60, tercera parte, p. 49, cuyo rubro es *“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA”*.

Una vez que hemos precisado el fundamento constitucional de la facultad reglamentaria, estudiaremos el producto de la misma, es decir, el reglamento, el cual es definido como *“un acto general, abstracto, obligatorio y coercible que provee a la aplicación de la ley del órgano legislativo.”*³⁹

En la doctrina del Derecho administrativo mexicano, los conceptos que aportan los autores son coincidentes, de *“una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia [la reglamentaria] y que tiene por objeto facilitar la estricta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”*⁴⁰

O bien, se considera que es *“es un conjunto de normas jurídicas generales y abstractas, ordenadas sistemáticamente, que emite el Poder Ejecutivo con el fin de llevar a cabo la aplicación de las leyes que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.”*⁴¹

Por lo que podemos concluir que el reglamento es una norma jurídica de carácter general, expedida por el Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, cuya finalidad es desarrollar y pormenorizar el contenido de la ley dictada por el Poder Legislativo para proveer su exacta observancia, es decir, para facilitar su aplicación.

De lo antes expuesto, se desprenden las siguientes características esenciales del reglamento a saber:

- a) Es un acto unilateral.
- b) Emanada del Poder Ejecutivo.
- c) Crea normas jurídicas generales.

³⁹ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 10, p. 133.

⁴⁰ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 36, p. 110.

⁴¹ López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la Facultad Reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, p. 80.

d) Desarrolla y complementa el contenido de la Ley.

La naturaleza jurídica del reglamento se determina en razón de dos criterios, formal y material; así, el reglamento es formalmente un acto administrativo, ya que proviene del Poder Ejecutivo, y materialmente legislativo (según la naturaleza intrínseca del acto y no del órgano), pues reúne las características o elementos esenciales de la ley, de esta forma el reglamento participa de los atributos de la ley, sólo en cuanto a que ambos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

En tal orden de ideas, podemos concluir que son dos características las que diferencian al reglamento de la ley, en razón del órgano del que emanan y de su objeto o fin:

1. **Órgano.** El reglamento emana del Poder Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, mientras que esta última emana del Poder Legislativo.
2. **Objeto o fin.** El reglamento es una norma subordinada a las disposiciones legales que reglamenta y no es una ley, sino un acto administrativo general cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley, pues aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, el reglamento tiene por objeto determinar, de modo general y abstracto, los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Ahora bien, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal no es omnímoda, sino que tiene límites y principios que la rigen, de modo tal que la

potestad de expedir reglamentos no es arbitraria, pues la misma debe ejercerse con estricto apego a los principios que rigen nuestro sistema jurídico.

Los principios que representan límites al ejercicio de la facultad reglamentaria son el principio de subordinación a la ley y el principio de reserva de ley, los cuales sirven para acotar dicha potestad y determinar los casos en que no debe intervenir.

Como establecimos en el epígrafe correspondiente al Principio de Legalidad en materia tributaria, el de *Reserva de Ley* consiste esencialmente que por medio de un mandamiento constitucional se reserva a la ley, en sentido formal y material, la regulación de una materia o de los aspectos esenciales de esa materia.

Dicho principio comprende dos aspectos a saber:

- a) **Positivo**, consistente en el propio mandamiento constitucional que reserva al Legislativo la regulación de la materia que se trate.

- b) **Negativo**, el cual radica en que dicho principio no permite la intromisión en las materias reservadas a la Ley, de alguna potestad normativa diferente a la del Poder Legislativo, lo que no implica sólo la prohibición al Poder Ejecutivo de dictar normas referentes a las materia reservada al Legislativo, sino también el deber de éste último de no delegar dicho poder en cualquier órgano distinto a él, salvo en aquellos casos expresamente autorizados por la propia Constitución.

El objeto de la reserva de ley es *“delimitar de un modo cierto las relaciones entre ley y reglamento, por lo que en virtud de su regulación constitucional el legislador no puede delegar esta materia sino en los casos y condiciones que*

señale la misma Constitución, so pena de caer en una situación inconstitucional; la materia que el constituyente entrega al legislador es indisponible para el mismo.”⁴²

El principio de subordinación a la ley, también denominado primacía de la ley o subordinación jerárquica, consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento, lo que implica que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle o pormenore, y en la que encuentre su justificación y medida.

Efectivamente, el reglamento no puede rebasar el contenido de una ley, creando situaciones que la misma no establece, lo que hace es desarrollar y particularizar las hipótesis legalmente previstas, por lo que está subordinado siempre al texto de la ley, *“Advertir que el único campo en que se puede mover y realizar las acciones del reglamento es de la ley, es asegurar que el reglamento se conduzca constitucionalmente. El reglamento debe obediencia a los mandatos de la ley, y así acata la Constitución.”⁴³*

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer que la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley,

⁴² Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, nota 9, pp. 67 y 68.

⁴³ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 10, p. 136.

es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

Por tanto, concluye nuestro Máximo Tribunal, el reglamento no puede ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.⁴⁴

Por lo que concierne a la materia fiscal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia refirió que en relación con la facultad reglamentaria conferida por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Presidente de la República, se debe tomar en cuenta que los artículos 28 y 31, fracción IV, constitucionales, reservan a las leyes entendidas desde los puntos de vista formal y material, la exclusiva determinación de los elementos esenciales de las contribuciones.

⁴⁴ Jurisprudencia P./J. 30/2007, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1515, de rubro “*FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES*”.

Por ello, la expedición de una norma reglamentaria, además de que no debe contrariar o alterar la ley que reglamenta, por ser tal ordenamiento su medida y justificación, tampoco debe establecer alguno o algunos de los mencionados elementos esenciales de las contribuciones, dado que éstos, por mandato constitucional, deben estar en un acto formal y materialmente legislativo y no en una norma reglamentaria.⁴⁵

Consideramos prudente y acertado el criterio jurisprudencial en comento, en razón de la seguridad jurídica que la materia impositiva requiere a favor de los contribuyentes, de tal forma que no se deje margen a la arbitrariedad y discrecionalidad en la actuación de la autoridad administrativa, encargada de la recaudación de los tributos.

Una vez que hemos analizado los significados y alcances de la potestad tributaria y la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, estamos en condiciones de establecer sus diferencias y contraposiciones:

1. El titular de la Potestad tributaria es el Poder Legislativo, ya que es el único órgano facultado por la Constitución para la expedición de leyes en las que se establezcan las contribuciones, en razón de los principios de *Legalidad tributaria* y *Reserva de Ley*, consagrados en el artículo 31, fracción IV; mientras que el titular de la Facultad reglamentaria es el Poder Ejecutivo, cuya finalidad es desarrollar y pormenorizar el contenido de la ley dictada por el Poder Legislativo para proveer su exacta observancia, es decir, para facilitar su aplicación.
2. Los límites a la Potestad tributaria los establece la Constitución, y los de la facultad reglamentaria los constituyen los principios de reserva de ley

⁴⁵ Jurisprudencia P./J. 29/91, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VII, junio de 1991, p. 62, cuyo rubro es "REGLAMENTOS EN MATERIA FISCAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS MISAMOS".

y subordinación jerárquica, en virtud de los cuales las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento, lo que implica que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle o pormenore, y en la que encuentre su justificación y medida.

3. En ejercicio de la potestad tributaria, el Poder Legislativo puede expedir leyes para establecer contribuciones, en las que se deberán precisar los elementos esenciales de cada tributo, es decir, el sujeto, objeto, base y tasa, tarifa o cuota, exenciones, infracciones y sanciones, implica además que la modificación de cualquiera de los elementos del impuesto que se trate, de igual forma deberá realizarse mediante ley, y para ello sólo está facultado el órgano creador de la norma que lo estableció; en tanto que a la Facultad reglamentaria le está vedada la posibilidad de establecer o modificar los mencionados elementos esenciales de las contribuciones, dado que éstos, por mandato constitucional, deben estar en un acto formal y materialmente legislativo y no en una norma reglamentaria.

2.4 Potestad tributaria vs Acuerdos y Decretos del Ejecutivo Federal

El artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Presidente de la República para emitir acuerdos y decretos, al establecer:

“Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

El precepto constitucional en cita establece la necesidad del refrendo o aprobación de los decretos y acuerdos, por parte del Secretario de Estado a cuya materia corresponda, a fin de que sean obedecidos y tengan validez jurídica.

Lo anterior es confirmado por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece:

“Artículo 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

...”

Una vez que hemos analizado el fundamento constitucional y legal de los decretos y acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal, así como los requisitos que deben cumplirse para su validez, podemos afirmar que el acuerdo administrativo es *“una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.”*⁴⁶

El acuerdo administrativo resuelve, ejecuta, determina o crea una situación jurídica, lo expide el Titular del Ejecutivo Federal en acatamiento de una norma jurídica (ley o reglamento), para desarrollar su función administrativa y en ocasiones tiene como finalidad desarrollar y pormenorizar el contenido de la ley dictada por el Poder Legislativo para proveer su exacta observancia, es decir, para facilitar su aplicación, caso en el que se está ante la presencia de un acto de naturaleza reglamentaria.

⁴⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo (Primer Curso)*, 27ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 217.

En tanto que el decreto es la “*expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos. La base constitucional para este tipo de decretos la encontramos en el a. 89, fr. I de la C. que habla de las facultades del ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.*”⁴⁷

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación sostuvo que el decreto administrativo es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos y tiene su base constitucional en la fracción I del artículo 89 constitucional, de acuerdo con el cual, el Presidente de la República tiene facultades para emitir decretos, que desde un punto de vista formal son actos administrativos porque emanan de un órgano de tal naturaleza, pero que desde el punto de vista material, son actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y que vienen a ser una forma de proveer a la observancia de las leyes.⁴⁸

De lo referido, podemos concluir que el decreto es la forma de exteriorización jurídica que adoptan los actos del titular del Ejecutivo Federal y, por los efectos que produce, puede ser un acto administrativo (efectos individuales), o un reglamento (efectos generales).

Ahora bien, los acuerdos y decretos pueden ser generales o particulares; son generales cuando revisten las características propias de una ley, es decir, si son generales, abstractos e impersonales, pero pueden ser individuales o particulares si su expedición se hace para personas o situaciones determinadas o precisas.

⁴⁷ Aguilar y Cuevas, Magdalena, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. D-E, p. 46.

⁴⁸ Tesis con número de registro 214360, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XII, noviembre de 1993, p. 333, cuyo rubro es “*DECRETO EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. INCONSTITUCIONALIDAD DE. SU ESTUDIO A TRAVES DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO*”.

Por lo anterior, los decretos y acuerdos administrativos pueden tener diversos fines y alcances, por lo que debe atenderse a su contenido material para determinar su naturaleza y establecer si se trata de una resolución, de una determinación o de una ley en sentido material, pues bien pudiera tratarse de un auténtico reglamento emitido bajo la denominación de acuerdo o decreto.⁴⁹

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación refirió que para impugnar los decretos y acuerdos que emite el Ejecutivo Federal debe atenderse a su naturaleza, para advertir si reúnen los requisitos de una ley, al ser generales, abstractos, impersonales y permanentes, para que puedan ser abordados desde esa perspectiva y les sean aplicables las reglas relativas, al derivar de la facultad restringida de aquéllos para emitir normas de carácter general, o si son concretos, particularizados y personalizados, lo que lleva a tratarlos como un acto administrativo.⁵⁰

De lo expuesto, se advierte que generalmente los acuerdos y decretos son instrumentos de los que se auxilia el Ejecutivo para materializar su facultad reglamentaria, de modo tal que cuando revistan ese carácter reglamentario, resulta inconcuso que deben ceñirse a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Dichos principios deben observarse sólo cuando los decretos y acuerdos sean emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria, pues como ya señalamos mediante ellos también se originan situaciones determinadas o concretas, tales como la creación de organismos descentralizados u órganos desconcentrados, así como su organización y funcionamiento, se otorgan estímulos fiscales, se delegan atribuciones, etcétera, que no atienden a la referida facultad.

⁴⁹ Cfr. Ríos Vázquez, Rodolfo, *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional*, México, Jus, 1991, pp. 63 y 65.

⁵⁰ Tesis XV.5o.1 A (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro VI, marzo de 2012, t. 2, 1105, cuyo rubro es “*DECRETOS O ACUERDOS EMITIDOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL O SUS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. PARA SU IMPUGNACIÓN DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA*”.

Asimismo, está vedada la posibilidad que, mediante acuerdos o decretos, el Ejecutivo Federal establezca o modifique los elementos esenciales de las contribuciones, dado que éstos, por mandato constitucional, deben estar previstos en ley, al igual que las exenciones, infracciones y sanciones.

Sin embargo, la discrecionalidad y arbitrariedad con las que se ha conducido el Titular del Ejecutivo Federal, lo han llevado a crear beneficios fiscales, mediante la emisión de Decretos, a favor de grupos económicos y de poder, apartándose por completo de su función recaudatoria, en perjuicio del Erario Público.

En efecto, el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación que lo faculta, entre otras cosas, a condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades; ha otorgado estímulos fiscales a determinados sectores de la economía nacional, que lejos de ser tales, se traducen en una exención de impuestos.

Ejemplo de lo anterior es el “Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa”⁵¹, mediante el cual se otorga un estímulo fiscal a los importadores o enajenantes de jugos, néctares, concentrados de frutas o de verduras y de productos para beber en los que la leche sea un componente que se combina con vegetales, cultivos lácticos o lactobacilos, edulcorantes u otros ingredientes, tales como el yoghurt para beber, el producto lácteo fermentado o los licuados, así como de agua no gaseosa ni compuesta cuya presentación sea en envases menores de diez litros.

El supuesto estímulo fiscal consiste en una cantidad equivalente al 100% del impuesto al valor agregado que deba pagarse por la importación o enajenación

⁵¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2012.

de los productos antes mencionados y sólo será procedente en tanto no se traslade al adquirente cantidad alguna por concepto del impuesto al valor agregado en la enajenación de dichos bienes. Dicho estímulo fiscal será acreditable contra el impuesto que deba pagarse por las citadas actividades.

Así, el Ejecutivo Federal, abusando de las facultades que le confiere el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, ha beneficiado a ciertos sectores de la economía, propiciando que los recursos económicos que debe percibir por concepto de ingresos tributarios, no se destinen a cubrir el gasto público.

CAPÍTULO 3.

TIEMPO FISCAL Y PAGO EN ESPECIE

“La Administración, sin embargo, y éste es un hecho de elemental constatación, es un pésimo legislador... es una organización constituida para el tratamiento de lo inmediato, implicada además en mil gestiones concretas. Le falta seriedad de juicio, esa superioridad de posición que se requieren para poder acometer la definición abstracta de un orden justo.”

Eduardo García de Enterría.

Generalmente los términos “tiempos oficiales”, “tiempo de Estado” y “tiempo fiscal”, son utilizados de forma indistinta para hacer referencia a las transmisiones gratuitas que las estaciones de radio y televisión deben realizar a favor del Estado para la difusión de sus mensajes.

Dichos conceptos son jurídicamente distintos y fueron definidos por primera vez en el “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para los ejercicios fiscales 2005-2006”¹, sin embargo tienen su origen y fundamento en ordenamientos jurídicos diferentes, tal como se estudiará a continuación.

3.1 Tiempos Oficiales

Los tiempos oficiales son *“los espacios con que cuenta el Estado Mexicano en las estaciones de radio y canales de televisión abierta para difundir sus mensajes a la población.”*²

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2004.

² Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), de la Secretaría de Gobernación, http://www.rtc.gob.mx/NuevoSitio/tiempos_oficiales.php.

Por lo que consideramos que los tiempos oficiales son las transmisiones gratuitas a favor del Estado, que están obligadas a proporcionar las empresas concesionarias y permisionarias de estaciones de radio y televisión, los cuales están conformados por el *Tiempo de Estado* y el *Tiempo fiscal*:

- a) ***Tiempo de Estado***, regulado por la Ley Federal de Radio y Televisión, y su Reglamento en materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión.

- b) ***Tiempo fiscal***, regulado por la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, y por el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002.

Así, la forma en que el Estado se allega de los tiempos de transmisión, tiene su origen en la obligación *per se* establecida en la Ley Federal de Radio y Televisión, y en la obligación fiscal instituida en la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación.

Bajo ese contexto, el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2012”³, en su artículo 2 establece:

³ Publicado en el diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2011.

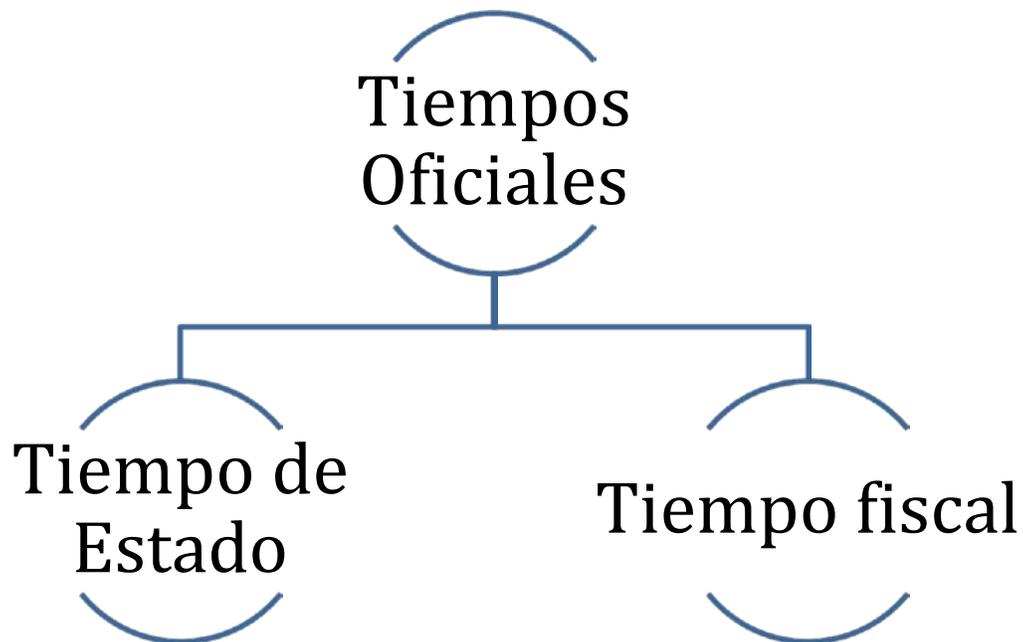
“Artículo 2.- GLOSARIO.

Para efectos de los presentes Lineamientos, se entenderá por:

...

XLVIII. Tiempos oficiales: figura que conjunta a los tiempos fiscales y los tiempos de Estado.”

Del precepto citado se desprende que los tiempos oficiales es una figura que comprende a los tiempos de Estado y fiscal, por lo que podemos considerar a los tiempos oficiales como el género, y a los tiempos de Estado y fiscal, como la especie.



3.2 Tiempo de Estado

El Tiempo de Estado está constituido por las transmisiones gratuitas a favor del Estado, que están obligadas a proporcionar las empresas concesionarias y permisionarias de estaciones de radio y televisión, las cuales deben estar

dedicadas a difundir temas educativos, culturales y de orientación social, así como a la difusión de los mensajes de los partidos políticos, con motivo de los procesos electorales.

El fundamento del Tiempo de Estado se encuentra en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el cual establece:

*“**Artículo 59.-** Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.”*

Asimismo, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión ratifica la obligación de las estaciones de radio y televisión de incluir gratuitamente transmisiones diarias a favor del Estado, al establecer en su artículo 15 lo siguiente:

*“**Artículo 15.-** Es obligación de las estaciones de radio y televisión incluir gratuitamente en su programación diaria, treinta minutos, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.*

La forma en que podrán dividirse esos treinta minutos será la siguiente:

I. Hasta 10 minutos en formatos o segmentos de no menos de 20 segundos cada uno, y

II. Veinte minutos en bloques no menores de 5 minutos cada uno.

El tiempo del Estado podrá ser utilizado de manera continua para programas de hasta treinta minutos de duración.”

De la reproducción que antecede se desprende que las estaciones de radio y televisión tienen la obligación de efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social, así como acontecimientos de carácter político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales.

Por lo que atañe al Tiempo de Estado en materia electoral, el artículo 59 BIS de la Ley Federal de Radio y Televisión establece:

“Artículo 59-BIS. Con motivo de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, del tiempo total que conforme al artículo anterior y a otras leyes corresponde al Estado, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

Tratándose de los procesos electorales locales que tengan lugar en periodos distintos o cuyas jornadas comiciales no coincidan con la federal, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición, de igual manera, cuarenta y ocho minutos diarios en todas las estaciones y canales de cobertura local en la entidad de que se trate.

Con motivo de los procesos electorales las autoridades electorales distintas al Instituto Federal Electoral, tanto federales como locales, deberán solicitar a este último el tiempo de radio y televisión que

requieran para el cumplimiento de sus fines. El Instituto Federal Electoral resolverá lo conducente.

Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad. Ese tiempo será utilizado conforme a lo establecido por el inciso g) de la Base III del Artículo 41 de la Constitución y lo que determine el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

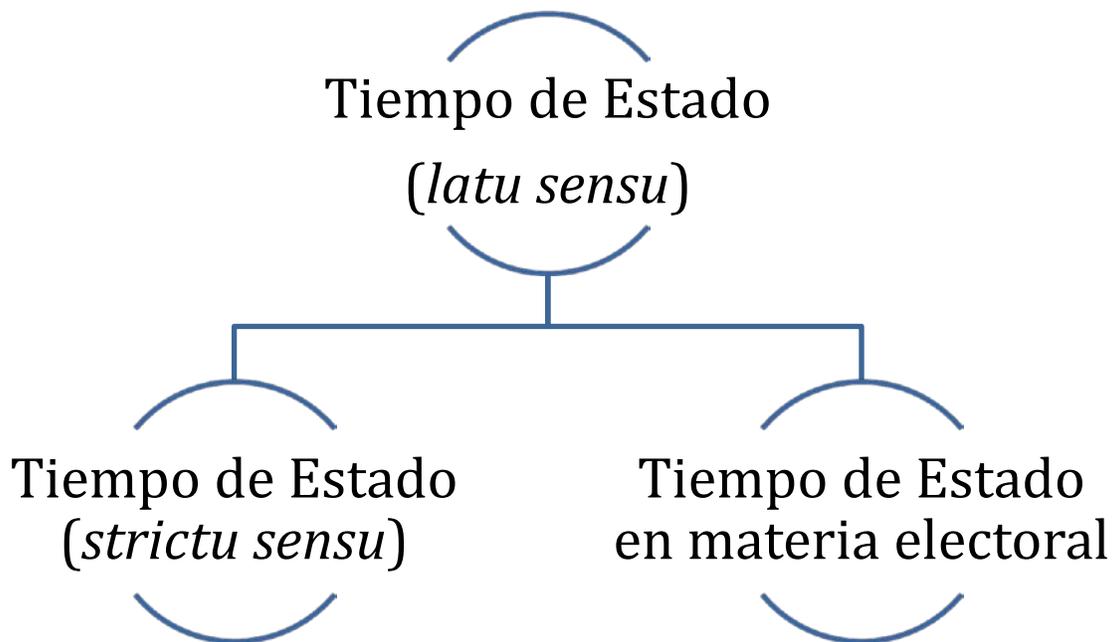
De conformidad con el precepto en cita, con motivo de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión; el mismo tiempo tiene a su disposición tratándose de los procesos electorales locales que tengan lugar en periodos distintos o cuyas jornadas comiciales no coincidan con la federal, en todas las estaciones y canales de cobertura local en la entidad de que se trate.

En concreto, podemos concluir que el tiempo de Estado lo conforman las transmisiones gratuitas a favor del Estado, que están obligadas a proporcionar las empresas concesionarias y permisionarias de estaciones de radio y televisión, las cuales deben estar dedicadas a difundir temas educativos, culturales y de orientación social, así como a la difusión de los mensajes de los partidos políticos, con motivo de los procesos electorales, por lo que el mismo puede clasificarse en:

- a) Tiempo de Estado (*strictu sensu*).** Transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social, así como

acontecimientos de carácter político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales (artículo 59 LFRT).

- b) **Tiempo de Estado en materia electoral.** Transmisiones con duración 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión a disposición del Instituto Federal electora, con motivo de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral; el mismo tiempo tiene a su disposición tratándose de los procesos electorales locales que tengan lugar en periodos distintos o cuyas jornadas comiciales no coincidan con la federal, en todas las estaciones y canales de cobertura local en la entidad de que se trate (artículo 59 BIS LFRT).



De esa forma, el Estado se allega de los espacios en los medios masivos de comunicación para la difusión de sus mensajes, a través de los cuales se pretende que la sociedad mexicana sea informada de las acciones implementadas por el Estado en beneficio del interés público y la función social.

Sin embargo, en la actualidad se ha hecho mal uso de esos tiempos de transmisión y se han destinado a la publicidad y promoción de personajes políticos, traducidos en un intento de legitimación institucional, predominantemente del Presidente de la República, quien acapara la mayor parte del tiempo disponible, alejándose así del espíritu de la ley, cuyo propósito es que se destinen a temas educativos, culturales y de orientación social, así como acontecimientos de carácter político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales.

3.3. Tiempo fiscal

El tiempo fiscal, es el pago en especie del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, que deben realizar las empresas concesionarias de radio y televisión en su carácter de responsables solidarios, consistente en la trasmisión de 18 minutos, en el caso de estaciones de televisión, y de 35 minutos diarios en las de radio, para la difusión de mensajes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los Órganos constitucionales autónomos.

Como hemos referido, el origen del tiempo fiscal lo constituye la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación; sin embargo, surgió con la emisión del Acuerdo por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° julio 1969.

Es importante reiterar que con dicho Acuerdo fue como surgió propiamente el tiempo fiscal, denominación que se justifica en razón del pago del referido

impuesto mediante la cesión de tiempos de transmisión, por parte de las empresas concesionarias de radio y televisión.

Actualmente el tiempo fiscal es regulado mediante el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002.⁴

Como puede observarse, el tiempo fiscal encuentra su fundamento en normas jurídicas de naturaleza legislativa (Ley) y administrativa (Decreto), además de que es el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2013⁵, el ordenamiento donde se fijan las bases para su utilización y distribución entre los órganos del Estado antes referidos, al establecer en su artículo 17:

“Artículo 17. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las dependencias y entidades, podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hayan utilizado, de haber disponibilidad, en primera instancia los tiempos que por ley deben poner a disposición del Estado las empresas de comunicación que operan al amparo de concesiones federales para el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio directo de la Nación y dichos tiempos no estuvieran disponibles en los espacios y tiempos solicitados.

...

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, observando lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, supervisará la administración y distribución de los tiempos fiscales cubiertos por las empresas de comunicación que operan mediante

⁴ Es importante precisar que en términos del Artículo Segundo Transitorio del Decreto en comento, se abrogó el “Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1969.

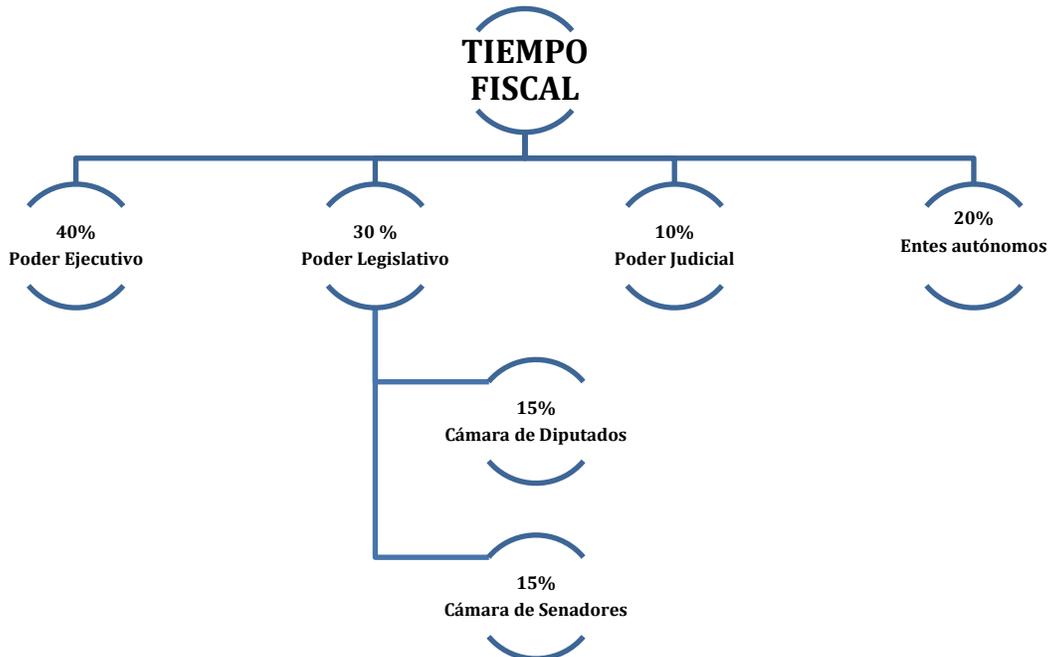
⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012.

concesión federal. Dicha distribución se realizará en la proporción siguiente: 40 por ciento al Poder Ejecutivo Federal; 30 por ciento al Poder Legislativo, tiempos que se distribuirán en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores; 10 por ciento al Poder Judicial, y 20 por ciento a los entes autónomos.

La Secretaría de Gobernación dará seguimiento a la utilización de los tiempos fiscales. Asimismo, estará facultada para reasignar estos tiempos cuando no hubieren sido utilizados con oportunidad o se encuentren subutilizados, de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita. Las reasignaciones se ajustarán a la proporción prevista en este artículo.

...

De conformidad con el precepto citado, la distribución del tiempo fiscal debe realizarse de la siguiente forma:



Consideramos prudente la distribución del tiempo fiscal entre los Poderes del Estado y los entes autónomos, toda vez que de conformidad con el Decreto de 10 de octubre de 2002, dicho tiempo de transmisión pertenece de forma exclusiva al Poder Ejecutivo, al establecer en su Artículo Segundo que los espacios deben ser destinados *“para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal”*.

No obstante, dicha distribución no es del todo acertada, pues a nuestro juicio el tiempo fiscal debería dividirse de forma equitativa, en proporción del 25% para cada uno de los órganos antes mencionados, ya que no existe razón objetiva que justifique la preponderancia a favor del Poder Ejecutivo.

3.4 El pago en especie

Como ya referimos, el tiempo fiscal es el pago en especie del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, por lo que constituye el cumplimiento mismo de la obligación fiscal, es decir, el medio por el cual se extingue la obligación a cargo de las empresas concesionarias de radio y televisión, en su carácter de responsables solidarias respecto del pago del impuesto antes mencionado.

Bajo ese panorama; resulta necesario analizar la institución jurídica del pago como una forma de extinción de obligaciones, y el pago en especie como una modalidad.

El pago *“es el cumplimiento de la obligación, cualquiera que sea el objeto de ésta. Se paga dando una cosa, prestando un servicio u observando la abstención objeto de una obligación, trátase de obligaciones de dar, de hacer o de*

*no hacer. El pago es el efecto normal de toda obligación y, además, la forma natural de extinguirla.”*⁶

El Código Civil Federal, en su artículo 2062 establece que “*Pago o cumplimiento es la entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido.*”

En materia tributaria el pago es “*el modo de extinción por excelencia y el que satisface plenamente los fines y propósitos de la relación tributaria, porque satisface la pretensión creditoria del sujeto activo.*”⁷, implica el cumplimiento de la prestación o deuda fiscal a través de la entrega de una determinada suma de dinero o de otros bienes o servicios en especie, por parte del sujeto pasivo al acreedor tributario.

Por tanto, el objeto del pago es la realización de la prestación en que consiste la obligación tributaria, la cual puede ser la entrega de una determinada cantidad de dinero, o de otros bienes o servicios en especie.

En el caso que nos ocupa, el pago o extinción de la obligación tributaria a cargo de las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión respecto del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, se efectúa con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos por lo que respecta a las estaciones de radio, es decir, el pago se efectúa mediante la prestación del servicio de radiodifusión en lugar del pago en efectivo, por lo que el mismo constituye un pago en especie.

Existe una institución jurídica en el Derecho Civil que se asemeja al pago en especie, denominada *dación en pago*, la cual consiste en el cumplimiento de la

⁶ Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 1999, p.242.

⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª ed, México, Porrúa, 2008, p. 595.

obligación con una conducta diversa de la que era su objeto original, siempre que exista el consentimiento del acreedor, es decir, *“el acreedor recibe de su deudor una conducta diversa de la que es objeto de la obligación, como cumplimiento de ésta [...] La dación en pago tiene como característica particular la variación, en el momento del pago, de la prestación o abstención debido.”*⁸

Ahora bien, respecto del pago, como forma de extinción de la obligación tributaria, el Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 20 que *“Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional.”*, siendo omiso en prever y regular lo atinente al pago en especie.

Cabe destacar que el pago en especie de contribuciones fue regulado de forma expresa por el Código Fiscal de la Federación de 1967, vigente hasta el 31 de diciembre de 1982, el cual en su artículo 23 señalaba que *“El pago de los créditos fiscales deberá hacerse en efectivo, salvo que las disposiciones aplicables establezcan que se hagan en especie.”*

De lo anterior se desprende que, por regla general, el pago en materia fiscal debe realizarse en efectivo, con moneda nacional, por lo que podría considerarse que la forma de pago está sujeta al principio *ex lege*, y de conformidad con el mismo, el único que puede permitir de forma expresa el pago en especie y como excepción es el Poder Legislativo mediante una ley.

Bajo este orden de ideas, el pago en especie es una forma excepcional de extinguir la obligación tributaria, consistente en la entrega, por parte del sujeto pasivo, de bienes distintos al dinero o la realización de servicios, a favor del sujeto activo.

El pago en especie como forma de extinguir la obligación fiscal en México, surgió en 1957 por idea de David Alfaro Siqueiros, a raíz de que uno de sus

⁸ Bejarano Sánchez, Manuel, *op. cit.*, nota 6, p. 368.

amigos corría peligro de ser preso por incumplimiento de sus obligaciones fiscales; *“Hay que dejar al artista que se ocupe de la creación de su obra y no distraerlo con requisitos contables que nunca entenderá. Lo que entregue, en lugar de dinero, se tornará en prestigio de México”*⁹, argumentó el muralista mexicano.

Presentó la propuesta a Hugo B. Margáin Gleason, entonces director de Impuestos sobre la Renta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para idear una alternativa con la cual la comunidad artística pudiera cumplir sus obligaciones fiscales; la negociación fue posible y como resultado nació el Pago en Especie, *“una figura fiscal única en el mundo que permite a los artistas pagar sus impuestos con obras de su autoría.”*¹⁰, pero fue hasta 1975 que la propuesta se oficializó mediante la emisión del “Decreto que autoriza el pago en especie del impuesto al ingreso de las personas físicas que causen quienes produzcan obras de artes plásticas.”¹¹

Con dicho Decreto se permitió a los artistas que producían obras plásticas de forma independiente, pagar el impuesto al ingreso de las personas físicas que causaran directamente por dicha actividad, con obras de su producción.

En 1984, el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, emitió el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a aceptar en pago de los impuestos federales que aquí se señalan, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción”¹², mediante el cual se permitió a los artistas que producían obras de artes plásticas en forma independiente, tratándose de residentes en el país o de mexicanos residentes en el extranjero, el pago del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado a que estuviesen obligados por la enajenación de su producción con obras de los mismos, siempre que dichos artistas hubiesen optado por este sistema de pago.

⁹ Gasca Sámano, Leticia, “El pago en Especie: artistas e impuestos”, El Economista, 13 de febrero de 2012, <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2012/02/13/pago-especie-artistas-e-impuestos>.

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1975.

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de marzo de 1984.

Posteriormente, el otrora Titular del Ejecutivo Federal Carlos Salinas de Gortari, expidió el “Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares”¹³, mismo que en la actualidad sigue vigente y es el ordenamiento que establece las bases para el pago en especie en materia fiscal.

A través del referido Decreto, se determinó que las personas físicas residentes en el país, dedicadas a las artes plásticas en forma independiente, podrán optar por pagar los impuesto sobre la renta y al valor agregado a que estén obligadas por los ingresos que obtengan por el valor de la enajenación de sus pinturas, grabados y esculturas, mediante la entrega de obras producidas por el propio artista en el año a que corresponda el pago, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el propio Decreto.

También pueden ejercer esa opción las personas físicas residentes en el extranjero que elaboren total o parcialmente obras de artes plásticas en el país por las que estén obligadas al pago de impuestos federales relacionados con la enajenación de dichas obras en México.

De conformidad con el Artículo Segundo del Decreto en mención, el pago de los referidos impuestos, debe efectuarse con obras de artes plásticas que sean representativas de la producción del artista, correspondiente al año de calendario por el cual efectúa el pago o a cualquiera de los dos anteriores, conforme a lo siguiente:

OBRAS ENAJENADAS / OBRAS EN PAGO

Hasta 5.....	1
De 6 a 8.....	2
De 9 a 11.....	3

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1994.

De 12 a 15.....	4
De 16 a 20.....	5
De 21 en adelante.....	6

Se consideran representativas de la producción del artista las obras que sean similares en tamaño y técnica a las enajenadas durante el trienio anterior.

En términos del Artículo Cuarto, los artistas interesados en efectuar el pago en especie de los referidos impuestos federales a su cargo, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Presentar ante las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante los meses de enero, febrero, marzo o abril, aviso por escrito en el que manifiesten su opción por esta forma de pago. Una vez elegida esta opción, se entenderá que continúa por los siguientes años de calendario, salvo que presente durante los meses de enero, febrero o marzo del ejercicio posterior del que se trate, escrito en el que abandone la opción de pago en especie.
2. Presentar cada año, durante los meses de febrero, marzo o abril, ante las oficinas autorizadas, la declaración respectiva, señalando el número de obras vendidas el año anterior, acompañando las obras que proponga en pago, mismas que deberán reunir los siguientes requisitos:
 - a) Tratándose de pinturas y grabados, deberán estar firmados, fechados, enmarcados, armellados y alambrados. Tratándose de grabados, deberán además tener número de serie.
 - b) Tratándose de esculturas, deberán estar firmadas, fechadas y con número de serie.

Cuando un artista que haya optado por pagar sus impuestos en especie, no enajene obra de su producción en un año o resida dicho año en el extranjero,

bastará que presente la declaración correspondiente, señalando tal circunstancia, pudiendo acompañar alguna obra de su producción si así lo deseara.

Si el artista no presentara las obras que debe acompañar a su declaración durante los meses de febrero, marzo o abril, se entenderá que abandona la opción de pago en especie, a no ser que presente la declaración después del plazo señalado, acompañando una obra adicional por cada cuatro meses o fracción de retraso.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consulta con un Comité integrado por un representante del Instituto Nacional de Bellas Artes y por especialistas en la materia, aceptará las obras de los artistas que opten por efectuar el pago del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, cuando las mismas sean representativas de la producción del artista correspondiente al trienio por el que se efectúe dicho pago (Artículo Quinto).

Asimismo, las autoridades fiscales están obligadas a mantener un registro de consulta pública de todas las obras recibidas por concepto de pago en especie que sean conservadas como patrimonio cultural de la Nación, señalando su ubicación así como las exposiciones en las que participen.

En caso de que la obra sea aceptada por las autoridades fiscales por no ser representativa de la producción del artista, el contribuyente podrá optar, hasta en dos ocasiones, por presentar otras obras o bien, dispondrá de un plazo de treinta días contados a partir de aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, para efectuar ante la oficina autorizada el pago en efectivo de los impuestos federales actualizados a su cargo, así como los recargos correspondientes a los casos de pago diferido con autorización de autoridad competente. En este mismo plazo se le devolverán las obras respectivas no aceptadas (Artículo Sexto).

Cuando las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación determinen que el número de obras enajenadas declaradas por el contribuyente fue inferior a las realmente efectuadas, podrán exigir el pago del impuesto en efectivo con los accesorios de Ley, en cuyo caso se devolverán las obras respectivas o se compensará su importe de enajenación. También podrán aceptar, si así lo propone el contribuyente, el doble de las que debió entregar en pago, de haber sido fidedigna su declaración de obras enajenadas.

Finalmente, los contribuyentes a quienes se les acepten las obras presentadas, quedarán relevados de efectuar pagos provisionales de los impuestos federales por la enajenación de las obras de artes plásticas que produzcan, hasta el año de calendario en el cual presenten el escrito con el que se abandone la opción de pago en especie (Artículo Séptimo).

En síntesis, podemos concluir que el pago en especie en materia fiscal es una forma de extinguir la obligación tributaria, consistente en la entrega de obras representativas, producidas por las personas físicas, dedicadas a las artes plásticas en forma independiente (sujeto activo), que los libera del pago del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado a que estén obligadas por los ingresos que obtengan por el valor de la enajenación de sus pinturas, grabados y esculturas.

Bajo este orden de ideas, resulta importante mencionar los tipos de pago que existen en nuestro sistema tributario, reconocidos por la doctrina nacional¹⁴:

- 1. Pago liso y llano de lo debido.** Se presenta cuando el contribuyente paga correctamente al fisco las cantidades que le adeuda, en términos de las leyes aplicables, sin objeción ni reclamación de ninguna especie.

¹⁴ Véase Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 21ª ed., México, Themis, 2012, pp. 605-608; Rodríguez Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 1998, pp. 167-170.

2. **Pago de lo indebido.** Se verifica cuando el contribuyente paga a la autoridad algo que no adeuda o una cantidad mayor a o adeudado, lo que sucede en este caso es que el sujeto pasivo da cumplimiento a una obligación que no existe legalmente, o bien, en exceso de la que debió cumplir.
3. **Pago bajo protesta.** Tiene lugar cuando el contribuyente que está inconforme con el cobro de una determinada contribución o impuesto, cubre el monto del mismo ante la autoridad fiscal, pero haciendo constar que promoverá los medios de defensa legales que procedan, a fin de que el pago de que se trate se declare infundado. Actualmente el Código Fiscal de la Federación no regula de forma expresa este tipo de pago, sin embargo el mismo constituye una forma de garantizar el interés fiscal durante el tiempo que dure la tramitación de los medios de defensa y hasta que se emita una resolución definitiva, en razón del principio "*solve et repete*".
4. **Pago en especie.** Es una forma excepcional de extinguir la obligación tributaria, consistente en la entrega, por parte del sujeto pasivo, de bienes distintos al dinero o la realización de servicios, a favor del fisco.
5. **Pago provisional.** Se presenta cuando el contribuyente cubre al fisco una parcialidad de la cantidad total del impuesto que se trate, a cuenta del total que en definitiva le corresponderá pagar; en este caso el sujeto pasivo realiza enteros al fisco, conforme a las reglas de estimación previstas en ley, y al finalizar el ejercicio fiscal presentará su declaración anual, en la que se reflejará la cantidad total a pagar del ejercicio correspondiente.
6. **Pago definitivo.** Se presenta cuando el contribuyente paga la totalidad del impuesto respectivo, al finalizar el ejercicio fiscal presentando su declaración anual. De la cantidad determinada en dicha declaración, se

restará el impuesto cubierto en los pagos provisionales y únicamente se enterará la diferencia, o bien, podrá resultar un saldo a favor del sujeto pasivo, el cual podrá optar por compensarlo contra otros impuestos o solicitar su devolución.

- 7. Pago extemporáneo.** Esta hipótesis se verifica cuando el contribuyente paga al fisco las cantidades que legalmente le adeuda, sin objeciones ni inconformidades de ninguna índole, pero fuera de los plazos establecidos en las leyes aplicables.

3.4.1 Elementos esenciales

Una vez que hemos analizado el pago en especie en materia fiscal y sus implicaciones, estamos en aptitud de analizar sus efectos jurídicos respecto de los elementos esenciales de los impuestos.

Por lo que atañe al sujeto y objeto, el pago en especie no propicia modificación alguna, pues lo único que implica es la entrega, por parte del sujeto pasivo, de bienes distintos al dinero para la extinción de la deuda tributaria, en el caso en concreto, obras representativas del artista.

Lo mismo sucede respecto de la base y tasa, que en estricto sentido no sufren alteración, aunque en el caso específico de las personas físicas dedicadas a las artes plásticas en forma independiente, se establece una tarifa en función del número de obras enajenadas durante el año a que corresponda el pago, como se refirió en la página 102 del presente trabajo.

Finalmente, es importante mencionar que la época de pago si tiene una variación, toda vez que se permite a los artistas que durante los meses de febrero, marzo o abril, presenten la declaración respectiva, señalando el número de obras vendidas el año anterior y acompañando las obras que propongan en pago.

3.5 Perspectivas de la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público.

Como hemos afirmado en diversas ocasiones a lo largo de la presente investigación, el Estado no percibe cantidad alguna en dinero por concepto del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación; a cambio, tiene a su disposición 18 minutos diarios de transmisión, en el caso de canales de televisión, y 35 minutos diarios en las estaciones de radio.

Así pues, según la estimación establecida en el párrafo 14, del artículo 1° de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, el pago en especie del referido impuesto asciende a una cantidad equivalente a **2 mil 740.5 millones de pesos**.

No obstante que en la Ley de Ingresos de la Federación no se señala qué criterios se emplearon para estimar tal cantidad, pues no se especifica si la misma es resultado de considerar el costo por minuto de transmisión en cada estación de radio o canal de televisión o si se calculó aplicando la tasa establecida en ley, lo cierto es que nos sirve de parámetro para cuantificar el quebranto que ha sufrido el fisco por la expedición del Decreto (10 de octubre de 2002).

Al respecto, es importante considerar que los precios por minuto de transmisión son variables, tanto para radio como para televisión; ya que las tarifas de publicidad comercial varían de acuerdo a la cobertura y sobre todo el horario de transmisión, de acuerdo a los parámetros de audiencia; sin embargo, aún si consideráramos la tarifa más baja que cobran ambos concesionarios, la estimación prevista en la Ley de Ingresos resulta exageradamente baja e irrisoria, como se demostrará a continuación.

De acuerdo con el informe sobre la utilización de los tiempos oficiales de radio, televisión y cinematografía, así como de los programas y las campañas de comunicación social del Gobierno Federal, correspondiente al primer bimestre de 2013¹⁵, rendido por la Secretaría de Gobernación, la aplicación del tiempo fiscal en la radio, se efectuó de la siguiente forma:

**RADIO
TIEMPO FISCAL
(Decreto Presidencial del 10 de octubre de 2002)
APLICACIÓN**

Enero – Febrero 2013

Usuario	Tiempo (horas)	%	Subtotal
Presidencia de la República	333:56:00	0.92	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1365:31:00	3.77	
Secretaría de Educación Pública	7731:28:00	21.36	
Secretaría de Gobernación	4277:38:00:	11.82	
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	28:28:00	0.08	
Secretaría de Salud	936:33:30	2.59	
Subtotal Poder Ejecutivo			40.54
Cámara de Diputados	7241:40:00	20.01	
Cámara de Senadores	4140:08:30	11.44	
Subtotal Poder Legislativo			31.45
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	198:30:30	0.55	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3532:31:30	7.00	
Subtotal Poder Judicial Federal			7.55
Banco de México	2514:49:30	6.95	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2514:49:30	6.95	

¹⁵ Gaceta Parlamentaria, Número 3755-I, martes 23 de abril de 2013, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

Subtotal Órganos de Autonomía Constitucional		20.46
Total	36190:47:30	100.00

Fuente: Secretaría de Gobernación

Del referido informe, se desprende que la aplicación del tiempo fiscal en la radio fue de un total de 36,190 horas, con 47 minutos, y la Dependencia que ocupó el mayor espacio fue la Secretaría de Educación Pública, con un total de 7,731 horas con 28 minutos.

Ahora bien, el costo de transmisión de un *spot*¹⁶ con duración de 60", en la estación 105.2 FM, propiedad de Radio MVS, en un horario de 6:00 a 10:00 am., tiene un costo de \$29,172.00¹⁷, que multiplicado por 35 (minutos diarios de transmisión con que deben pagar la contribución las radiodifusoras) da como resultado la cantidad de \$1'021,020.00 (Un millón veintiún mil veinte pesos) al día.

Precio spot 60"		Minutos diarios de transmisión		Cantidad total diaria
\$29,172.00	x	35	=	\$1'021,020.00

Si dicha cantidad, a su vez, es multiplicada por 59, total de días comprendidos durante el primer bimestre de 2013 (enero-febrero), obtenemos la cantidad de \$60'240,180.00.

Cantidad total diaria		Días del bimestre (enero-febrero)		Cantidad total del bimestre
\$1'021,020.00	x	59	=	\$60'240,180.00.

¹⁶ Anuncio publicitario grabado, con duración diversa, transmitido durante un bloque comercial.

¹⁷ Tarifa mínima vigente para el año 2013, http://www.mvsradio.com/ventas_intro.

En tal orden de ideas, el tiempo fiscal cuantificado, en nuestro ejemplo, correspondiente al primer bimestre del ejercicio fiscal 2013, asciende a la cantidad de \$60´240,180.00 (Sesenta millones, doscientos cuarenta mil, ciento ochenta pesos), considerando tan sólo una estación de radio y la tarifa más baja para un spot de 60 segundos.

Como hemos afirmado, la existencia del tiempo fiscal no implica un beneficio económico para el Estado, pues a pesar de que el mismo puede ser medido cuantitativamente y estimar así la cantidad monetaria que el Estado se ahorra en tiempos de transmisión para la difusión de sus mensajes, ello no implica que constituya realmente una fuente de recaudación efectiva, como originalmente se pretendía.

Por lo que, a nuestro juicio, no es suficiente que se considere como ingreso estimado del Gobierno Federal dentro de la Ley de Ingresos de la Federación, sino que es necesario y apremiante que cobre aplicación la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación; lo que en la actualidad no ocurre, para que pueda constituir una fuente real y efectiva de recaudación estatal.

3.6 Las posibles soluciones. Propuesta

En el presente epígrafe expondremos las propuestas que a nuestro juicio solucionan la problemática planteada en el presente estudio, las cuales consisten en:

- a) La abrogación de la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968, y la emisión de una nueva ley denominada **Ley del Impuesto al**

uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico para la prestación del servicio de radiodifusión.

- b)** La Revocación del “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002.

Con la primer propuesta se pretende el establecimiento de una nueva contribución que represente una fuente de recaudación efectiva por el uso y aprovechamiento de un bien del dominio directo de la Nación como lo es el espectro radioeléctrico. Mediante dicho ordenamiento se deberá abrogar la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley; lo que tendría como consecuencia jurídica la ineficacia y extinción del Decreto de 10 de octubre de 2002, por tener éste carácter accesorio respecto de la ley.

O bien, como alternativa proponemos la revocación del Decreto de 10 de octubre de 2002, lo que tendría como consecuencia jurídica que la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, cobrara aplicación, a fin de determinar el impuesto conforme a la base y tasa en ella establecidas, creando el escenario propicio para que el tributo pueda constituir una fuente real y efectiva de recaudación estatal.

3.6.1 Abrogación de la Ley mediante el establecimiento de un nuevo impuesto

La abrogación es *“la abolición total de la vigencia y, por lo tanto de la obligatoriedad de una ley o código.”*¹⁸

¹⁸ Cornejo Cetrucha, Francisco, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. A-B, p. 30.

O bien, se considera que es *“la anulación o invalidación total de un ordenamiento legal (ley, código, reglamento, etc.). Es dejar si eficacia y sin ningún efecto para el futuro una disposición legal.”*¹⁹

Así, la abrogación, término que deriva del latín *abrogatio* (abolir, anular), significa la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de un determinado ordenamiento legal.

En tanto que la derogación es la privación parcial de los efectos de una ley, esto es, la vigencia de algunos preceptos se concluye, pero no así de todo el ordenamiento jurídico en el que se contienen.

El Código Civil Federal, en su artículo 9° establece que *“La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.”*, de lo que se desprende que la abrogación puede ser expresa o tácita:

- a) **Expresa:** se presenta cuando un nuevo ordenamiento declara la abrogación de otro anterior que regulaba la misma materia que regulará ese nuevo ordenamiento; el procedimiento generalmente utilizado para este tipo de abrogación es declararla en los artículos transitorios de la nueva ley que regulará la materia.
- b) **Tácita:** se está ante ella cuando no resulta de una declaración expresa de otro ordenamiento, sino de la incompatibilidad total o parcial que existe entre los preceptos de una ley anterior y otra posterior, debiendo aplicarse u observarse, ante la incompatibilidad de preceptos, los del ordenamiento posterior.

¹⁹ Tapia Ramírez, Javier, *Introducción al Derecho Civil*, México, McGraw-Hill, 2002, p. 62.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación refirió que en el sistema jurídico mexicano normalmente el procedimiento que se sigue al abrogarse un ordenamiento jurídico es declarar la abrogación del mismo y además, derogar las disposiciones que se opongan al nuevo ordenamiento. Esta forma de actuar, obedece a la existencia de las diversas disposiciones que se emitieron con fundamento en el ordenamiento abrogado, que pueden resultar congruentes o no con las disposiciones que contiene el ordenamiento que abrogó el anterior. De ahí, el que sólo se deroguen aquellas disposiciones que contravengan el nuevo ordenamiento, pudiendo subsistir las que no lo contravengan, sino, por el contrario, que se ajusten a las nuevas disposiciones normativas, lo que significa que subsista la eficacia jurídica de esas diversas disposiciones que no se opongan al nuevo ordenamiento.²⁰

Ahora bien, en el presente estudio consideramos pertinente la abrogación de la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, lo que tendría como consecuencia jurídica necesaria la ineficacia y extinción del “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, por tener éste carácter accesorio respecto de la ley, por lo que con dicha abrogación operaría el principio general de derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, aun cuando se emita otra ley en igual sentido, tal como la ha establecido el Poder Judicial de la Federación para el caso de los reglamentos.²¹

Dicha abrogación deberá hacerse de forma expresa mediante la emisión de una nueva ley denominada **“Ley del Impuesto al uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico para la prestación del servicio de radiodifusión”**,

²⁰ Tesis I. 3o. A. 136 K, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIV, agosto de 1994, p. 577, cuyo rubro es “ABROGACION Y DEROGACION, DISTINCION ENTRE. SUS ALCANCES”.

²¹ Tesis con el número de registro 248081, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, volumen 205-216, sexta parte, p. 419, de rubro “REGLAMENTOS, EXTINCION DE LOS, CUANDO SE DEROGA LA LEY CON LA QUE SE VINCULAN, AUN CUANDO SE EMITA OTRA EN IGUAL SENTIDO”.

expedida por el Poder Legislativo en ejercicio de su Potestad Tributaria y con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que deberán establecerse los siguientes elementos:

1. **Sujeto.** Las personas físicas y jurídicas que usen y aprovechen el espectro radioeléctrico para la prestación del servicio de radiodifusión.
2. **Objeto.** Los pagos en efectivo que reciban las empresas concesionarias de radio y televisión, por la prestación del servicio de radiodifusión.
3. **Base.** El monto total de los pagos en efectivo que reciban dichas empresas, por la prestación del servicio de radiodifusión.
4. **Tasa.** 25 % aplicado sobre la base.

Mediante dicha ley se debe establecer como contribuyentes y responsables directos del impuesto, a las empresas concesionarias de radio y televisión por la prestación del servicio de radiodifusión; y como responsable solidarios a las personas que contraten dicho servicio.

Asimismo, en los artículos transitorios se deberá declarar expresamente la abrogación de la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968.

Lo que se pretende con esta propuesta es el establecimiento de una contribución que represente una fuente de recaudación efectiva por el uso y aprovechamiento de un bien del dominio directo de la Nación como lo es el

espectro radioeléctrico, pues como ha quedado demostrado a lo largo del presente trabajo, el Estado no percibe cantidad alguna proveniente de dicha fuente por concepto de impuestos o derechos.

3.6.2 Revocación del Decreto (10 de octubre de 2002)

La revocación administrativa es *“una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad.”*²²

El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido, e introduce una modificación al dejado sin efecto, por una causa superveniente de legalidad o interés general.

En principio, la autoridad administrativa no puede revocar sus propios actos o resoluciones, pero puede hacerlo cuando el acto administrativo es contrario a la ley o la Constitución, pues *“La Administración pública debe ser la más celosa guardiana del interés general, y el corresponde seguir los pormenores del desenvolvimiento de los actos administrativos y determinar, si ese acto original es necesario o útil, y en caso contrario tomar las providencias necesarias para su revocación.”*²³

Efectivamente, la autoridad administrativa tiene la posibilidad de reconsiderar su actuación para corregir errores y así ajustarla a los mandatos de la ley y la Constitución, a fin de respetar el Principio de legalidad que rige a todos los actos de autoridad (legislativa, ejecutiva y judicial), el cual constituye la base de todo Estado de Derecho.

²² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo (Primer Curso)*, 27ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 371.

²³ Alessi, Renato, *La revocabilità dell' atto amministrativo*, en Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p.373.

Ejemplo de ello, son el recurso de revocación²⁴ y el juicio de lesividad regulados por el Código Fiscal de la Federación; el primero es el medio de defensa a través del cual los particulares pueden impugnar ante la autoridad fiscal federal actos o resoluciones que afecten su esfera jurídica, por violación de los preceptos legales o por la falta de aplicación de una norma, acudiendo ante la propia autoridad administrativa para que ésta determine si resulta procedente revocar o no el acto de que se trate.

En tanto que el juicio de lesividad es el medio de impugnación con que cuenta la autoridad administrativa, cuya finalidad es modificar o anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal, el cual es sustanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²⁵

Así pues, consideramos oportuna la revocación del “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002, a fin de que prevalezca la aplicación de la tasa y forma de determinación del impuesto, establecidos en la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, misma que aún se encuentra vigente, puesto que no ha sido abrogada o derogada por el Órgano que la creó, esto es, el Congreso de la Unión.

Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la revocación del referido Decreto, es decir, su extinción legal, pues fue él quien lo expidió con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos

²⁴ Código Fiscal de la Federación. Artículos 116 a 128

²⁵ Código Fiscal de la Federación. “Artículo 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales...”

Mexicanos, ello con el fin de respetar los principios de Legalidad y Destino al Gasto Público consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la propia Constitución.

O bien, como se señaló con anterioridad, el Decreto puede extinguirse con la emisión de una nueva norma o disposición que regule la misma materia, pues si bien es cierto que el Congreso de la Unión no tiene facultades en la Constitución para abrogar o derogar los reglamentos, decretos o acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal, debe interpretarse que cuando la ley los abroga o deroga, es porque el propio Ejecutivo lo está haciendo por tal conducto al expresar su aprobación a la ley que las Cámaras Legislativas le envían para tal efecto conforme a lo previsto en el inciso A, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶, el cual establece que *“Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente”*.

Hacer lo anterior, tendría como consecuencia, en principio, la posibilidad de que la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, cobrara aplicación, a fin de determinar el impuesto conforme a la base y tasa en ella establecidas, creando el escenario adecuado para la recaudación del impuesto.

Posteriormente, la recaudación del impuesto, tendría como efecto económico el incremento de los ingresos tributarios que debe obtener el Estado, y propiciaría que el recurso público se destine a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, fin último de las contribuciones.

²⁶ Tesis II-TASS-9622, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, año VIII. No. 86, febrero 1987, p. 636, cuyo rubro es *“ABROGACION O DEROGACION DE REGLAMENTOS DEL EJECUTIVO FEDERAL.- NO TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA HACERLA EN. EL CONGRESO DE LA UNION.”*

Ello es así, toda vez que con la emisión del Decreto en comento se anuló la aplicación de la ley que regula la determinación del impuesto, así como el ingreso que se debió recaudar, pues como se demostró a lo largo del presente estudio, no sólo se cambió su forma de pago, también se modificó su base y tasa; aunado a que desconoce al sujeto obligado pasivo de la contribución al permitirle al responsable solidario, quien únicamente es considerado como recaudador del tributo, la posibilidad de admitirle una forma distinta del entero de la contribución, cuando ese derecho en todo caso le correspondía al sujeto pasivo.

Por lo que actualmente quienes reciben el beneficio económico son las empresas concesionarias de radio y televisión, toda vez que en su carácter de responsables solidarios, deben enterar el impuesto causado, pero quedan liberados de dicha obligación únicamente poniendo a disposición del Estado el tiempo de transmisión, ocasionando que el recurso no llegue a las arcas del Estado.

En efecto, las cantidades que se deben enterar por concepto del impuesto, quedan en manos de las empresas concesionarias de radio y televisión, pues con la cesión de los tiempos de transmisión queda cubierto íntegramente el tributo, de conformidad con el Artículo Segundo del multicitado Decreto.

CONCLUSIONES

1. En razón de que el servicio de radiodifusión deriva de una concesión otorgada para el uso de un bien de dominio directo de la Nación, como lo es el espectro radioeléctrico, y por tratarse de una actividad de interés público, las empresas de radio y televisión son responsables solidarios y retenedores del “Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación”, encontrándose obligadas a determinarlo y enterarlo; sin embargo, quedaron relegados de dicha obligación con la emisión del Acuerdo (1° de julio de 1969) y del Decreto (10 de octubre de 2002), mediante los cuales se les permitió pagarlo en especie, esto es, con tiempo de transmisión. Por tanto, su aplicación propicia que las cantidades que se deben enterar por concepto del impuesto, queden en manos de las empresas concesionarias de radio y televisión, toda vez que la obligación fiscal se extingue mediante la prestación del servicio de radiodifusión y no con la entrega de una suma de dinero, ocasionando que el recurso no llegue a las arcas del Estado.
2. Mediante el Acuerdo (1° de julio de 1969), el Titular del Ejecutivo Federal determinó que los concesionarios de radio y televisión, en su calidad de obligados solidarios al pago del impuesto, podrían pagarlo con el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación; mientras que con el Decreto (10 de octubre de 2002) determinó que pagarían la contribución con 18 minutos diarios de transmisión (televisión), y con 35 minutos (radio), así quedarían liberados de la obligación fiscal los sujetos pasivos y los responsables solidarios del mismo. Por lo que con tales actos se modificó la forma de pago, la base y la tasa del impuesto, desconociendo al sujeto obligado de la contribución, al permitir al responsable solidario, quien únicamente es considerado como recaudador del tributo, una forma distinta de pago de la contribución, cuando ese derecho en todo caso le correspondería al sujeto pasivo, transgrediendo de esa forma los principios de legalidad tributaria y de reserva del ley, consagrados

en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. El Acuerdo (1° de julio 1969) y el Decreto (10 de octubre de 2002) son violatorios del Principio de legalidad tributaria, toda vez que mediante ellos el Titular del Ejecutivo Federal modificó la base y tasa del impuesto, elementos esenciales de toda contribución, los cuales sólo pueden ser establecidos o modificados por el Poder Legislativo en ejercicio de la Potestad Tributaria, facultad que le está vedada a los actos emanados del Poder Ejecutivo (Reglamentos, decretos o acuerdos), al que únicamente le corresponde aplicar la norma en concreto que crea el tributo, es decir, determinar cuándo se han actualizado las hipótesis previstas en el hecho imponible del impuesto que generan la obligación de pago. Por lo que con la emisión dichos actos, el Ejecutivo Federal excedió sus facultades constitucionales e invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo, vulnerando así la potestad tributaria Federal.
4. El Decreto (10 de octubre de 2002) propicia que las cantidades que se deben enterar por concepto del impuesto no lleguen al Erario Público y queden en manos de las empresas concesionarias de radio y televisión, quienes son liberados de dicha obligación únicamente poniendo a disposición del Estado los tiempos de transmisión, lo que tiene como consecuencia que el recurso no se destine a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, fin último de las contribuciones, transgrediendo de esa forma el Principio de Destino al Gasto Público. Por tanto, proponemos la revocación del referido Decreto para que cobre aplicación la “Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación”, a fin de determinar el impuesto conforme a la base y tasa en ella establecidas, creando así el escenario adecuado para la recaudación del impuesto, y en consecuencia el incremento de los ingresos tributarios del Estado.

5. Los tiempos oficiales son las transmisiones gratuitas a favor del Estado que están obligadas a proporcionar las empresas concesionarias y permisionarias de estaciones de radio y televisión, los cuales están conformados por el Tiempo de Estado y el Tiempo fiscal. Por lo que actualmente el Estado se allega de tiempos de transmisión en perjuicio del Erario Público, en razón de que el tiempo fiscal tiene su fundamento en el Decreto (10 de octubre de 2002), el cual es inconstitucional y propicia que el recurso que se debe obtener por el Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, no se destine al gasto público, toda vez que los responsables solidarios quedan liberados de su obligación de enterarlo, únicamente poniendo a disposición del Estado el tiempo de transmisión.

6. El Tiempo de Estado está constituido por las transmisiones gratuitas a favor del Estado, que están obligadas a proporcionar las empresas concesionarias y permisionarias de estaciones de radio y televisión, las cuales deben estar dedicadas a difundir temas educativos, culturales y de orientación social, así como a la difusión de los mensajes de los partidos políticos, con motivo de los procesos electorales; dicha obligación se encuentra establecida en la Ley Federal de Radio y Televisión. Por lo que de forma inconstitucional el Ejecutivo Federal homologó la obligación fiscal a cargo de dichas empresas, establecida en la Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, con la obligación establecida en la LFRT, lo que tiene como efecto que el Estado no obtenga cantidad alguna en dinero por la recaudación del impuesto.

7. El tiempo fiscal es el pago en especie del “Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación”, que deben realizar las empresas concesionarias de radio y televisión en su carácter de responsables solidarios, consistente en la transmisión de 18 minutos (televisión) y de 35 minutos diarios (radio), para la difusión de mensajes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los Órganos

constitucionales autónomos; por lo que la extinción de la deuda tributaria se verifica mediante la prestación del servicio de radiodifusión y no con el pago de una suma de dinero. En consecuencia, la existencia del tiempo fiscal no implica un beneficio económico para el Estado, por el contrario, representa un quebranto que asciende a una cantidad equivalente a 2 mil 740.5 millones de pesos, según la estimación prevista en el párrafo 14, del artículo 1° de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, violentando de así el principio de Destino al Gasto Público.

8. Actualmente el Estado no percibe cantidad alguna en dinero por el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, por concepto de impuestos ni derechos. Por tanto, proponemos la revocación del Decreto de 10 de octubre de 2002, lo que tendría como consecuencia jurídica que la “Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación”, cobrara aplicación, a fin de determinar el impuesto conforme a la base y tasa en ella establecidas, creando el escenario propicio para que el tributo pueda constituir una fuente real y efectiva de recaudación estatal.
9. El Decreto de 10 de octubre de 2002 anula la aplicación de la ley que regula la determinación del impuesto, y en consecuencia imposibilita su recaudación, por lo que proponemos como una alternativa adicional, ante la posible renuencia de su revocación por parte del Ejecutivo, la emisión de la “Ley del Impuesto al uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico para la prestación del servicio de radiodifusión”, tributo que debe ser pagado en efectivo y cuyos sujetos pasivos son las empresas concesionarias de radio y televisión. Mediante dicho ordenamiento se deberá abrogar la “Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación”, lo que tendría como consecuencia jurídica la ineficacia y extinción del referido Decreto, por tener éste carácter accesorio respecto de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 2003.
2. Alfonso Jiménez, Armando (coord.), *Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión*, México, UNAM-IIJ, 2002.
3. Alvarado Esquivel, Miguel (coord.), *Manual de Derecho Tributario*, México, Porrúa, 2005.
4. Arrijoa Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 21ª ed., México, Themis, 2012.
5. Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 1999.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª ed., México, Porrúa, 1996.
7. Cárdenas Elizondo, Francisco, *Introducción al estudio del Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 1999.
8. Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2010.
9. De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª ed., México, Porrúa, 2008.
10. Erreguerena Albaitero, José Miguel (coord.), *La Seguridad Jurídica en Materia Tributaria*, México, Academia de Estudios Fiscales/Themis, 2009.
11. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, México, UNAM, 2008, t. XII.
12. Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 34ª ed., México, Porrúa, 2004.

13. Fraga Muñoz, Rafael, *Derecho Económico*, México, Porrúa, 2011.
14. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª ed., México, Porrúa, 2007.
15. Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho Financiero*, vol. I, 8ª ed., Argentina, LexisNexis, 2003.
16. López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la Facultad Reglamentaria*, México, Porrúa, 2007.
17. Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, México, McGraw Hill, 2007.
18. Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 2007.
19. -----, *La base imponible*, México, Porrúa, 2009.
20. Orrantía Arellano, Fernando, *Las Facultades de Congreso Federal en Materia Fiscal*, México, Porrúa, 2001.
21. Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
22. Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato, Raúl, *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, México, Porrúa, 2001.
23. Reyes Corona, Oswaldo y Colín Zepeda, Lorena, *Principios de justicia fiscal y legalidad tributaria*, México, Tax Editores, 2003.
24. Ríos Vázquez, Rodolfo, *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional*, México, Jus, 1991.
25. Rodríguez Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 1998.
26. Salazar Ugarte Pedro, *La democracia constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
27. Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, México, UNAM, 2004.

28. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo (Primer Curso)*, 27^a ed., México, Porrúa, 2007.
- 29.-----, *Derecho Administrativo (Segundo Curso)*, 27^a ed., México, Porrúa, 2007.
30. Tapia Ramírez, Javier, *Introducción al Derecho Civil*, México, McGraw-Hill, 2002.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 2009, t. I, II, III, IV y V.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. <http://www.diputados.gob.mx/>
2. <http://www.dof.gob.mx/>
3. <http://www.juridicas.unam.mx/>
4. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>
5. <http://www.rtc.gob.mx/>
6. <http://www.scjn.gob.mx>
7. <http://www.sat.gob.mx/>
8. <http://www.tfjfa.gob.mx/>

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.
2. Ley Federal de Derechos vigente.

3. Ley Federal de Radio y Televisión vigente.
4. Ley Federal de Telecomunicaciones vigente.
5. Ley General de Bienes Nacionales vigente.
6. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013.
7. Ley del Impuesto Sobre Servicios expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación.
8. Código Civil Federal vigente.
9. Código Fiscal de la Federación vigente.
10. Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades (Diario Oficial de la Federación 1° de julio de 1969).
11. Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica (Diario Oficial de la Federación 10 de octubre de 2002).
12. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.