

629
2ef



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

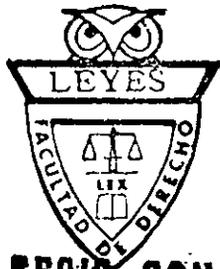
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

"DERECHOS DERIVADOS DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA LUIS ANTONIO RESENDIZ ALVARADO



CIUDAD UNIVERSITARIA

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

65401



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
UNIDAD DE SEMINARIOS
JOSÉ VASCONCELOS. SEMINARIO
DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.

Ciudad. Universitaria, D.F., a 20 de enero de 1998.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ,
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINIS-
TRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **LUIS ANTONIO RESENDIZ ALVARADO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"DERECHOS DERIVADOS DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE"**.

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO
DE
DERECHO FISCAL

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITÚ"
La Directora


LIC. MA. DE LA LUZ NÚÑEZ CÁMACHO.

DEDICATORIA

A Dios, le agradezco
que me haya permitido
lograr mi propósito.

Como una ofrenda de gratitud
dedico este trabajo a la memoria
de mi Padre Luis Resendiz Pérez
y a mi Madre Antonia Alvarado Gómez.

A mi esposa, quien con su constancia
y amor estimulo mi dedicación para
realizar este trabajo.

A mis hijos, quienes han
sido y serán mi inspiración.

Al Lic. Raúl Germán Rodríguez Lobato,
que con su guía e instrucción hizo posible
realizará mi propósito.

A los profesores de la Facultad de Derecho
que participaron en mi formación profesional.

INDICE

DERECHOS DERIVADOS DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE.

Página.

I.	Introducción	1
----	--------------------	---

CAPITULO I

1.	Ingresos Tributarios del Estado.....	4
1.2.	Impuestos.....	9
1.3.	Aportaciones de Seguridad Social.....	20
1.4.	Contribución de Mejoras.....	26
1.5.	Derechos	34
1.6.	Analogías y Diferencias de las Contribuciones.....	56

CAPITULO II

2.	La Zona Federal Marítimo Terrestre	61
2.1.	Antecedentes	61
2.2.	Definición del Concepto y Evaluación	74

CAPITULO III

3.	Régimen Fiscal en Materia de Derechos.....	89
3.1.	Coordinación Fiscal.....	146

CAPITULO IV

4.	Conclusiones.....	162
4.1.	Apendice.....	168

INTRODUCCION

La inquietud de desarrollar el tema "Derechos Derivados de la Zona Federal Marítimo Terrestre" surgió al realizar mi servicio social en la Dirección General de Zona Federal dependiente de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que conforme a la fracción XI del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tuvo a su cargo el despacho de los asuntos concernientes a ejercer la posesión de la Nación en las playas y zona marítimo terrestre y administraras en los términos de ley, lugar en el que tuve la oportunidad de conocer de manera teórica y práctica los problemas que surgían entre el Estado y los particulares con relación a los inmuebles propiedad de aquél, particularmente los problemas relacionados con el uso, aprovechamiento y explotación de la zona federal marítimo terrestre, playas y terrenos ganados almar, de manera muy especial, aquellos problemas que surgieron como consecuencia del procedimiento empleado por la autoridad en los cobros por concepto de derechos derivados de los bienes de uso común.

Los trabajos realizados en mi servicio social me indujeron a buscar en la doctrina todo lo relacionado a la zona federal marítimo terrestre e investigar a qué clasificación de las contribuciones pertenecen los ingresos que el Estado percibe por el uso y aprovechamiento de estos bienes, así como, por el otorgamiento de concesiones para tal efecto, sin embargo, advertí que se trataba de un tema que pocos autores abordaban en sus obras de manera aislada, olvidándose de la importancia que reviste la investigación de la naturaleza jurídica de los bienes patrimonio de la Nación y que no todos son susceptibles

de ser gravados por las leyes fiscales, de aquí la necesidad de desarrollar el presente trabajo, desde luego, mi interés no hubiera nacido al seleccionar el tema, sin la cátedra asequible que recibí al cursar la materia de derecho fiscal que imparte el licenciado Raúl Rodríguez Lobato en la Facultad de Derecho.

CAPITULO I

CAPITULO I

1. INGRESOS TRIBUTARIOS DEL ESTADO

El Estado como forma de organización social, requiere para el desarrollo de sus funciones ingresos económicos, dentro de los cuales están los tributos, para hablar de ellos recurrimos a la doctrina, la que cita innumerables autores que exponen su opinión en relación a los ingresos tributarios del Estado, de los que mencionaré algunos.

Sergio Francisco de la Garza, considera que los tributos constituyen la más importante clase de ingresos del Estado moderno y estima que tienen caracteres que se diferencian de los ingresos del derecho privado, por virtud de que los percibe en función de su soberanía, es decir, de su potestad de imperio. Indica que son prestaciones comúnmente en dinero y por excepción en especie, obligatorias y coactivas, agrega que el tributo consiste en una relación personal de derecho que se establece entre dos sujetos, uno es el acreedor tributario y otro el deudor del tributo, su finalidad es dotar de recursos al Estado para que realice sus funciones, deben ser justos los tributos, y no habrán de tener una afectación especial a gastos determinados, sino que ingresen a formar un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones, y señala que las tres categorías tradicionales de tributos vienen a ser, los derechos, los impuestos y las contribuciones especiales.¹

¹ De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Séptima Edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1976. Página 323.

El autor en comento, cita en su libro Derecho Financiero Mexicano a los siguientes tratadistas:

- **Giuliani Fonrouge**, define el tributo como “una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho.”²

- Para **Blumenstein**, “Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma.”³

- **Jarach** lo define así “El tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo.”⁴

Adolfo Arrijoa Viscaino, en su obra Derecho Fiscal, al abordar la clasificación de los ingresos del Estado, señala que dentro de éstos se encuentran los ingresos tributarios entendiéndolos como “todos aquellos recursos económicos, en dinero o en especie que el Fisco obtiene de los particulares o gobernados”⁵ y los define como “aquellos que provienen de manera exclusiva de la relación jurídica-fiscal, es decir, se trata de aportaciones económicas de los gobernados que, por imperativos constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos para contribuir a los gastos públicos.”⁶

² De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. Página 323.

³ De la Garza Sergio Francisco. Idem.

⁴ De la Garza Sergio Francisco. Idem.

⁵ Arrijoa Viscaino Adolfo. Derecho Fiscal. Colección Textos Universitarios. Editorial Themis. México, 1995. Página 313.

⁶ Arrijoa Viscaino Adolfo. Op. Cit. Página 82.

Raúl Rodríguez Lobato considera que los tributos son contribuciones forzadas que fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen a las hipótesis previstas en la norma y abarcan diferentes exacciones, como son impuestos derechos o tasas y contribuciones especiales y las tres son producto del ejercicio de la potestad o poder tributario del Estado.⁷

La legislación mexicana nos ofrece en su Código Fiscal de la Federación, artículo 2º, la definición de los ingresos tributarios del Estado al señalar lo siguiente:

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

I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de personas físicas y

⁷ **Rodríguez Lobato Raúl Germán**. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1986. Páginas 5 y 6.

morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de 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 y órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y de indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1º.⁸

De las opiniones vertidas por los tratadistas aludidos se advierte que, en su mayoría, coinciden al precisar características similares a los ingresos tributarios del Estado. Claro está que en algunos casos sólo cambia el concepto y en otros, va más allá de eso, al modificar su sentido por el origen y finalidad que le

⁸ Código Fiscal de la Federación 1997. Sumario Fiscal. Editorial Themis.

atribuyen a los mismos, sin embargo, sus características se resumen de la manera como enseguida se detalla:

a) Son establecidos por el Poder Público llamado Estado, en virtud de su soberanía.

b) Se trata de prestaciones en dinero o en especie.

c) Son obligatorios y coactivos.

d) Se encuentran previstos por la Ley y

e) Abarcan diferentes exacciones, como son impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

En ese orden de ideas, tanto la doctrina como la Legislación coinciden en señalar las mismas características de los tributos, sin embargo, hay autores que difieren en los conceptos, como se observará enseguida.

Por cuestión de orden, me referiré de manera especial a cada uno de ellos como los menciona nuestra legislación fiscal.

1.2. IMPUESTO

El impuesto es la figura jurídica más importante para la doctrina y, desde luego, para el Estado. Su concepto es centro de discusión y como tema de estudio es tan amplio como interesante, por la acelerada dinámica que ha sufrido recientemente en la legislación y la importancia que representa para nuestro régimen de derecho en materia tributaria.

Son varios los autores que exponen sus razonamientos sobre el impuesto, y aunque el propósito del presente trabajo no es precisamente este concepto, importante es, dejar expuesto con meridiana claridad la opinión de algunos tratadistas que recogen el tema, para formarse un criterio razonado sobre este punto, ya que es fundamental antes de abordar las otras figuras tributarias del Estado. Por ello, sólo mencionaré algunos sin restarles el crédito que se han ganado en su investigación y análisis sobre el tema a aquellos tratadistas que omito nombrar.

- **Sergio Francisco de la Garza**, define los impuestos "como una prestación obligatoria en dinero o en especie, que fijan las leyes para cubrir los gastos públicos."¹

- **Bielsa** al definir el impuesto nos dice que "es la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos."²

¹ De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. Página 350.

² Margain Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Octava Edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, 1981. Página 79.

- Para **Fleiner** los impuestos "son prestaciones que el Estado u otras corporaciones de Derecho Público exigen en forma unilateral y de una manera general a los ciudadanos para cubrir necesidades económicas."³

- **Adolfo Arrijo Vizcaino** señala que "son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fijan las Leyes con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos."⁴

- **Ernesto Flores Zavala** considera que "el impuesto es, en esencia, una aportación que deben dar los miembros del Estado, por un imperativo derivado de la convivencia en una sociedad políticamente organizada, para que el Estado se encuentre en la posibilidad de realizar las atribuciones que se le han señalado."⁵

- En opinión de **Raúl Rodríguez Lobato** "el impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación especial, directo o inmediato."⁶

Los tratadistas coinciden en que de las figuras tributarias el impuesto, es la principal fuente de ingresos de los Estados y la más estudiada, por eso, es este concepto la inspiración de los principios teóricos que son aplicados a las demás figuras tributarias, cuyos autores de mayor distinción en su elaboración son **Adam Smith**, quien formuló cuatro principios a saber, de justicia, de

³ Margain Manautou Emilio. Op. Cit. Página 79.

⁴ Arrijo Vizcaino Adolfo. Op. Cit. Página 316.

⁵ Flores Zabala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas "Los Impuestos". Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984. Página 47.

⁶ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Página 61.

certidumbre, de comodidad y de economía, y **Adolfo Wagner**, quien los ordena en cuatro grupos: principios de política financiera, principios de economía pública, principios de equidad y principios de administración fiscal, que mucho eco han tendido en las resoluciones que el más Alto Tribunal del País dicta cuando le son sometidos a su consideración situaciones concretas, y gran trascendencia han producido en los legisladores al elaborar la ley tributaria,⁷ los cuales son a saber:

a) El principio de justicia consiste en que los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus capacidades económicas y de la observancia o menosprecio de esta máxima sigue la suerte de lo que se llama equidad o desigualdad en la imposición.

A este principio la doctrina le ha sumado otros dos principios complementarios, el de generalidad y el de uniformidad, por eso se ha considerado que el impuesto es general cuando comprende a todas las personas cuya situación coincide con la hipótesis que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, es decir, a toda persona que actualiza la hipótesis normativa.

El impuesto es uniforme cuando proclama la igualdad de los gobernados frente al tributo, esa igualdad requiere que todos contribuyan a los gastos públicos de acuerdo con su capacidad contributiva, esto es, que a mayor capacidad contributiva, aportación mayor, a este respecto **John Stuart Mill**, señala que debe tomarse en cuenta la teoría del sacrificio, la cual implica que si dos rentas iguales proceden de distinta fuente o de distinto

⁷ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Página 61.

sacrificio, la cantidad que le corresponde pagar a cada una será también distinta y estará en relación con el sacrificio que significó la percepción, razón por la que se considera que el impuesto será uniforme al tratar la ley igual a situaciones iguales y desigual a situaciones desiguales.

b) El principio de certidumbre se traduce en que todo impuesto debe poseer fijeza en sus elementos esenciales, para evitar actos arbitrarios por parte de las autoridades. Los elementos esenciales son: objeto, sujeto, exenciones, base, tarifa y pago.

c) El principio de comodidad consiste en que todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en las que es más probable que convenga su pago al contribuyente. Es decir, deben escogerse aquellas fechas o periodos que, en atención a la naturaleza del gravamen sean más propicias y ventajosas para que el causante realice el pago.

d) El principio de economía consiste en que el rendimiento del impuesto debe ser lo mayor posible y para ello, su recaudación no debe ser onerosa, o sea, que la diferencia entre la suma que se recaude y la que realmente entre en las arcas de la nación tiene que ser la menos posible.

Luigi Einaudi, considera que cuando el costo de la recaudación excede el 2% del rendimiento total del impuesto, éste es incosteable.⁸

⁸ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Páginas 62 y 63.

LOS SUJETOS DEL IMPUESTO

La Constitución Política establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongas las leyes, en esa virtud, el sujeto activo siempre será el Estado, y el sujeto pasivo son las personas físicas o morales que realizan el presupuesto de hecho previsto por la ley impositiva, por tanto, una vez que sea realizado el hecho generador nace la obligación fiscal.

Sentadas las bases anteriores, tenemos que sujeto pasivo de la obligación fiscal pueden serlo las personas físicas o las morales, según coincidan con el presupuesto de hecho, ya que depende de la conducta descrita en la ley tributaria.

CARACTERISTICAS LEGALES

Del estudio legal del impuesto, en relación con los principios que sobre la materia recoge la Constitución Política del País, podemos decir que todo impuesto debe reunir las siguientes características:

a) Debe estar establecido en una ley. Este principio, conocido como de legalidad, como ya hemos dicho al hablar de las fuentes del Derecho fiscal y al analizar la Ley Fiscal, se encuentra consignado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. El principio de legalidad aquí establecido se reafirma con las disposiciones contenidas

en los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV de la propia constitución, que disponen que el Congreso de la Unión debe discutir y aprobar anualmente, durante su periodo ordinario de sesiones, las contribuciones que basten para cubrir el Presupuesto de Egresos, de donde se concluye que los impuestos deben estar establecidos en una ley expedida por el Poder Legislativo.

b) El pago del impuesto debe ser obligatorio. En principio, la obligatoriedad de pago del impuesto se encuentra consignada en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, que señala la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, obligación ésta que, al decir de **Emilio Margain**, deriva de la necesidad de dotar al Estado Mexicano de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públicas o sociales a su cargo. Pero ésta es únicamente la obligación general en materia contributiva, porque la obligación concreta de cubrir el impuesto deriva de la realización de los hechos o actos previstos por la ley fiscal como hechos generadores de la obligación fiscal, o sea, que el deber de pagar proviene del hecho de que se haya coincidido con la situación señalada para que nazca la obligación fiscal.

c) Debe ser proporcional y equitativo. Esta característica, se encuentra consagrada también por el artículo 31, fracción IV de nuestra Ley Fundamental y se ha considerado que constituye una auténtica garantía individual, tal característica se refiere a que los impuestos deben ser establecidos en función de la capacidad contributiva de las personas a quienes va dirigido.

d) Que se establezca en favor de la administración activa o centralizada del Estado. Atento a lo dispuesto

por el artículo 31, fracción IV; 73, fracción VII y 74, fracción IV, de la Constitución Política del País, al disponer, el primero, que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, y por lo que ve a los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV, establecen que en la esfera federal el Congreso de la Unión revisará y aprobará anualmente el presupuesto del Estado Federal, presupuesto que sólo debe contener los gastos públicos de la Federación.

e) El impuesto debe destinarse a satisfacer los gastos previstos en el Presupuesto de Egresos. Esta característica es consecuencia de la mencionada en el inciso d).

El congreso de la Unión decreta los impuestos que considera son suficientes para satisfacer el Presupuesto de Egresos que discute y aprueba, por lo tanto, el rendimiento de los impuestos debe destinarse única y exclusivamente para satisfacer los gastos para los cuales fueron decretados. Cualquier otro destino diferente a los indicados, importaría una violación a los preceptos constitucionales a que nos hemos venido refiriendo.

CLASIFICACION

Flores Zavala al referirse a los impuestos, señala que se han clasificado tradicionalmente en dos grandes grupos: impuestos directos e impuestos indirectos, opina que existen dos criterios principales para distinguir un grupo de otro. Un criterio basado en la repercusión y un criterio administrativo. De acuerdo al primero, impuesto directo es aquél en el que el legislador se propone alcanzar inmediatamente, desde luego, al verdadero

contribuyente; suprime a todo intermediario entre el pagador y el fisco, de manera que las calidades del sujeto pasivo y pagador del impuesto se confunden. Por el impuesto indirecto el legislador no grava al verdadero contribuyente, sino que lo grava por repercusión. Las calidades de sujeto del impuesto y pagador son distintas. El legislador grava al sujeto a sabiendas de que éste trasladará el impuesto al pagador.⁹

Desde el punto de vista administrativo, los impuestos directos son los que recaen sobre las personas, la posesión, o el disfrute de la riqueza, gravan situaciones normales y permanentes, son más o menos estables y pueden percibirse según listas nominativas de causantes. Los impuestos indirectos, al contrario, son percibidos con ocasión de un hecho, de un acto, de un cambio aislado, accidental, no pueden formarse listas nominativas de contribuyentes.

Apunta **Flores Zabala**, que la existencia de estos dos criterios da lugar a confusiones y a que gravámenes que ciertos países o autores consideran directos, otros los clasifican como indirectos.¹⁰

Raúl Rodríguez Lobato, al referirse a la clasificación de los impuestos directos e indirectos, explica que obedece a más aspectos de carácter económico que jurídico, estima que es grave problema su imprecisión, y que sin embargo, es una de las más manejadas en el campo de hacienda pública, agrega, que no existe un criterio uniforme para distinguir a los impuestos directos y a los indirectos, cita en su obra de Derecho Fiscal diferentes criterios, dentro de los cuales están:

⁹ Flores Zabala Ernesto. Op. Cit. Página 259.

¹⁰ Flores Zabala Ernesto. Op. Cit. Página 260.

El **criterio de la incidencia**, que señala que son impuestos directos aquellos que no pueden ser trasladados, de modo que inciden en el patrimonio del sujeto pasivo de la obligación puesto que no lo puede recuperar de otras personas; y son impuestos indirectos los que si pueden ser trasladados, de modo que no inciden en el patrimonio del sujeto pasivo, sino en el de otras personas, de quienes lo recupera el sujeto pasivo.¹¹

A este criterio se le ha criticado (Dino Jarach. Curso Superior de Derecho Tributario) indicando, principalmente, que todos los impuestos, en determinadas condiciones, son susceptibles de traslación sobre todo aquellos que recaen sobre fenómenos del mercado y que, por lo tanto, tienen efecto sobre los precios, de manera que serán razones económicas las que determinarán si el impuesto se traslada o no se traslada, pero no puede saberse "a priori".¹²

El **criterio administrativo** define a los impuestos directos, aquellos que gravan periódicamente situaciones que presentan una cierta permanencia y estabilidad por lo que pueden hacerse padrones o listas de contribuyentes; y son impuestos indirectos aquellos que gravan hechos aislados o accidentales y como se refieren a situaciones transitorias, resultaría imposible hacer una lista o padrón de contribuyentes.¹³

El **criterio de la manifestación de la capacidad contributiva** señala que son impuestos directos los que recaen sobre manifestaciones directas de la capacidad contributiva en las que la riqueza se evidencia por sus

¹¹ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Página 67.

¹² Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Páginas 67 y 68.

¹³ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Idem.

elementos ciertos, que son la renta, aspecto dinámico de la riqueza, o el patrimonio, aspecto estático de la riqueza; y son impuestos indirectos los que recaen sobre manifestaciones indirectas de la capacidad contributiva, ya que no gravan la riqueza en si misma, ya sea en su aspecto dinámico o estático, sino una riqueza presunta a que se llega por otras manifestaciones como los consumos o transferencias.¹⁴

Rodríguez Lobato, también menciona dentro de la clasificación de los impuestos los siguientes:

Reales y personales. Los impuestos reales son los que se establecen atendiendo, exclusivamente, a los bienes o cosas que gravan, es decir, no en atención de las personas, y sólo toman en cuenta una manifestación objetiva y aislada de riqueza; los impuestos personales son aquellos que se establecen tomando en cuenta a las personas o contribuyentes o a quienes se prevé que serán los pagadores del gravamen, sin importar los bienes o las cosas que posean o de dónde deriva el ingreso gravado.

Generales y especiales. En esta clasificación hay dos criterios para distinguir los impuestos generales de los impuestos especiales.

El primero aduce que el impuesto general es el que grava diversas actividades u operaciones, pero que tienen un denominador común, por ser de la misma naturaleza; el impuesto especial es aquel que grava una actividad determinada en forma aislada. El segundo de los criterios identifica el impuesto general o sintético, como aquel que recae sobre una situación económica globalmente considerada y el impuesto especial o

¹⁴ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Idem.

analítico como aquél que recae sobre un elemento de esa situación económica.

Con fines fiscales y con fines extrafiscales. Los impuestos con fines fiscales se establecen para recaudar los ingresos necesarios y satisfacer el presupuesto de egresos. Los impuestos con fines extrafiscales son aquellos que se establecen sin el ánimo de recaudarlos, ni de obtener de ellos ingresos para satisfacer el presupuesto de egresos, sino con una finalidad diferente, en ocasiones de carácter social, económico, etcétera.

Alcabalatorios. Los impuestos alcabalatorios son aquellos que gravan la libre circulación de mercancías de una entidad a otra, o, inclusive, dentro de una misma entidad. Las principales formas de impuestos alcabalatorios son: Impuestos al tránsito, que gravan el simple paso de las mercancías por el territorio de una entidad, viniendo de otra y destinadas a una tercera. Impuestos de circulación, son los que gravan la simple circulación de la mercancía en una misma entidad. Impuestos de extracción, que gravan la salida de un producto de una entidad, con destino a otra o al extranjero. Impuestos de introducción, que gravan la entrada de mercancías a una entidad proveniente de otra o del extranjero. Impuestos diferenciales, son los que gravan la entrada o salida de productos, con cuotas distintas a las establecidas respecto a los productos locales similares o a lo que permanecen en el interior para su consumo.¹⁵

¹⁵ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Páginas 68, 69 y 70.

1.3. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Las aportaciones de seguridad social, son una figura más de las contribuciones que han sido consideradas bajo esa denominación por el actual Código Fiscal de la Federación, sin embargo doctrinalmente algunos tratadistas las identifican como exacciones parafiscales o parafiscalidades, por lo que se exponen algunas consideraciones que hacen los estudiosos del Derecho Fiscal a este concepto.

Sergio F. de la Garza expresa que las características de las contribuciones parafiscales son las siguientes:

I. Que se trate de prestaciones obligatorias, es decir, que la fuente de ellas no esté ni en la voluntad unilateral del obligado, ni tampoco que surjan de un acuerdo de voluntades, sino que sean exacciones en el sentido gramatical de esa palabra. En esa característica participan de la nota análoga de los tributos. Ello explica que algunos las llamen "tributos".

II. Que no se trate de alguna de las figuras tradicionales de los tributos reconocidos en la generalidad de los países: impuestos, derechos (o tasas como se le conoce en el resto de Iberoamérica y España) ni tampoco contribuciones especiales.

III. Que estén establecidas en favor de organismos públicos descentralizados o desconcentrados, de sociedades de participación estatal, de organizaciones gremiales, profesionales o sindicales. En consecuencia, no deben estar establecidos a favor de la Administración Activa del Estado.

IV. En el Derecho mexicano es indiferente el que esos ingresos estén previstos en el presupuesto o no. Es cierto que originalmente las parafiscalidades se presentan como fenómenos financieros extrapresupuestarios, y que la doctrina señala esta circunstancia como propia de la parafiscalidad, pero en México a partir de 1965 quedaron incorporados al presupuesto, en el ramo de organismos públicos descentralizados, los ingresos de algunos de estos organismos.¹

El Código Fiscal de la Federación define, en la fracción II del artículo 2º, las aportaciones de seguridad social, como las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.²

Gregorio Sánchez León, define las aportaciones de seguridad social como las contribuciones que establece la ley a cargo de entidades públicas, personas físicas y morales, en compensación por los servicios de seguridad social que reciben los sujetos beneficiados por aseguramiento, de parte de los organismos paraestatales que los otorgan, y sostiene que en el concepto que la ley ofrece quedan comprendidas las cuotas obrero-patronales, los recargos y los capitales constitutivos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.³

¹ De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. Páginas 368 y 369.

² Código Fiscal de la Federación 1997. Sumario Fiscal. Editorial Themis.

³ Sánchez León Gregorio. Derecho Procesal Fiscal. Sexta Edición. Editorial Cárdenas. México D. F., 1983. Página 191.

Por su parte, **Adolfo Arrijoja Viscaino** señala que las aportaciones de seguridad social están reguladas por el Código Fiscal con el objeto de facilitar su cobro y que por esa razón tienen el carácter de contribuciones, es decir, como las contribuciones son objeto de un procedimiento privilegiado de cobro a través de la vía económico-coactiva o procedimiento administrativo de ejecución fiscal, se ha considerado conveniente otorgarles a estas aportaciones el tratamiento legal de contribuciones o tributos, a fin de dotar al Estado de los elementos necesarios para cobrarlas en forma oportuna y rápida y concluye que las aportaciones de seguridad social nada poseen en común con las demás contribuciones (impuestos, contribuciones especiales y tributos accesorios), por no derivar de la relación jurídico-tributaria sino de obligaciones constitucionales en materia laboral.⁴

En opinión de **Raúl Rodríguez Lobato**, las exacciones parafiscales son las prestaciones en dinero establecidas por el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, en favor de organismos con personalidad propia y distinta del Estado y a cargo de las personas físicas o morales usuarias de los servicios o afiliadas a esos organismos y que éstos recaudan y destinan al financiamiento de sus gastos.

Dentro de las generalidades que menciona en su obra de Derecho Fiscal, figura el pensamiento de **Valdés Costa**, para quien la expresión parafiscalidad, restringida a los organismos no estatales, es gramaticalmente correcta ya que con ella se está denominando una actividad financiera lateral a la del Estado, lo que evidentemente corresponde a la realidad. Considera que

⁴ Arrijoja Viscaino Adolfo. Op. Cit. Páginas 324 y 325.

estamos frente a una actividad financiera que no es del Estado, pero tampoco es privada, ya que cumple fines generales, previstos frecuentemente en las constituciones y está organizada libre y unilateralmente por el Estado. El término parafiscal, en su opinión, traduce adecuadamente esta situación de literalidad o paralelismo y por ello, no considera que haya inconveniente en denominarlas contribuciones parafiscales o, mejor aún, paratributarias.

Así mismo, afirma **Raúl Rodríguez Lobato** que se entiende por parafiscalidad a la actividad financiera que desarrollan ciertos organismos distintos de Estado, paralelamente a la actividad financiera de éste, conforme a normas de Derecho Público y señala que **Morselli**, creador del concepto, opina que la parafiscalidad no puede vincularse con el viejo tronco del impuesto político, sino que se trata de una imposición de carácter social y económico con finalidades especiales, cuya originalidad reposa en la necesidad de dar participación en ciertas funciones y en los organismos a los cuales éstas son confiadas, a los miembros que tienen intereses comunes, económicos, morales y espirituales, excluyendo a los demás integrantes de la sociedad política general para quienes el peso de la imposición tradicional sería un obstáculo insuperable.⁵

CLASIFICACION

Giuliani Fonrouge, quien a pesar de no reconocerle a la parafiscalidad categoría jurídica independiente, señala que, con fines didácticos, apreciando el asunto en

⁵ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Páginas 91 y 92.

una visión general, advierte que estas contribuciones se dividen en tres grupos bastante definidos:

a) Contribuciones de carácter social.

Corresponden a esta categoría las contribuciones de seguridad o previsión social, concepto éste de carácter universal, que se financia, salvo variantes de detalle, mediante contribuciones de patronos y dependientes o de los interesados en el caso de profesiones liberales.

b) Contribuciones de orden económica. En esta categoría se encuentran las contribuciones vinculadas con la regulación de la actividad económica, la cual ha experimentado en los últimos tiempos un gran desarrollo, por la acción preponderante del Estado en materia económica, que, ya sea en la producción o el consumo, estimula o desalienta ciertas industrias por acción directa o por vías indirectas, como la regulación del crédito bancario y la tributación con fines extrafiscales. En esta categoría distingue entre contribuciones de fomento y contribuciones de regulación económica.

c) Contribuciones profesionales o sindicales.

Están consideradas dentro de esta categoría las cuotas o aportes que deben ingresarse a las agrupaciones de profesionales liberales o los trabajadores a los sindicatos u otros tipos de asociaciones obreras y también las contribuciones a entidades patronales; contribuciones todas que se pagan por la condición de afiliado y no con el carácter de seguridad o previsión social, que correspondería a otra categoría. Dentro de esta categoría quedan comprendidas, en nuestra opinión, las cuotas que se pagan a determinadas agrupaciones gremiales, como

las cámaras de comercio, también por la sola condición de afiliado.⁶

⁶ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Páginas 93 y 94.

1.4. CONTRIBUCION DE MEJORAS.

Ahora me referiré a lo que comúnmente la doctrina y legislaciones diversas denominan impuesto especial, tributo especial, contribución especial, contribución de mejoras, impuesto de plusvalía, impuesto de planificación, derechos de mejoras, derechos de cooperación o, simplemente, contribución. Tantas denominaciones hay como autores u ordenamientos fiscales nacen de esta figura jurídica tributaria.

Mencionaré algunos de los tratadistas del derecho tributario, que han hecho extensivo su pensamiento sobre esta figura jurídica:

Adolfo Arrijo Vizcaino, sostiene que la contribución especial deriva de una tesis desarrollada en el último tercio del siglo XIX por economistas ingleses, conocida dentro de la mayoría de los manuales de Economía Política, como la Teoría del Incremento no Ganado (Unearned Increment) y que es a grandes rasgos, una figura jurídico-tributaria destinada a gravar a los propietarios de bienes inmuebles cuyo valor aumenta como consecuencia de las obras de urbanización y de los servicios públicos generales indivisibles que la autoridad administrativa presta en la zona colindante al lugar de ubicación de dichos inmuebles, y define las contribuciones especiales o de mejoras, como las prestaciones que el Estado obtiene por la realización de servicios públicos generales e indivisibles, normalmente constituidos por obras de urbanización, gravando a los particulares que se benefician de manera directa y específica con motivo de realización de tales obras, ya sea sobre el incremento no ganado o plusvalía obtenida,

o bien mediante la recuperación proporcional del costo de las obras o servicios de que se trate.¹

Sergio Francisco de la Garza, en su obra Derecho Financiero Mexicano al abordar la figura jurídica de la contribución especial que califica como la tercera categoría de tributos, hace referencia a diversos tributaristas dentro de los cuales se mencionan los siguientes:

- **Jarach** adopta la denominación de contribución de mejoras que consiste en hacer pagar a aquellos que reciben un beneficio o una ventaja diferencial por una obra o servicio que no se presta o no se hace para ellos exclusivamente, pero que les procura una ventaja especial.

- **Giannini** sostiene que el Estado, en ocasiones, al dar satisfacción a una necesidad pública, al propio tiempo que provee al interés general de todos los ciudadanos, proporciona, por la propia índole de las cosas, una particular utilidad a quienes se encuentran en una situación esencial (probablemente se refiere a una situación esencial) respecto a la satisfacción de la necesidad. Continúa diciendo, que en estos casos es justo que una parte de los gastos sea soportada por esos últimos en proporción a la especial ventaja que aquél les depara. Esta forma de obligación tributaria toma la forma de contribución o tributo especial.

- **Pugliesi** expresa que en los impuestos y contribuciones especiales la obligación tributaria encuentra su causa en una utilidad o ventaja particular que proviene de la actividad del órgano público y que va

¹ Arrijo Viscaino Adolfo. Op. Cit. Páginas 341, 342 y 347.

en favor de un grupo determinado de ciudadanos, en lugar de un solo ciudadano, como es el caso en el derecho, aún cuando no sea posible establecer la proporción entre el tributo y la ventaja obtenida por cada ciudadano. Los impuestos y las contribuciones especiales están en una posición intermedia entre los impuestos y los derechos.

- Para **Giuliani Fonrouge** es la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.

- A su vez, **De la Garza** nos dice que la contribución especial es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica.²

- **Emilio Margain Manautou**, señala que no es el pago por un servicio público prestado por el Estado u otras entidades públicas, sino el equivalente por el beneficio obtenido con motivo de la ejecución de una obra o de un servicio público de interés general, es decir, que la contribución especial se paga no por el servicio que el Estado ha prestado sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben con motivo de la prestación de ese servicio. Para ello, sostiene **Margain**, hay que tomar en cuenta que esta figura jurídica se utiliza para la satisfacción de los gastos que se originan por los servicios de carácter general divisible, o sea, en obras o servicios que benefician a toda la colectividad,

² De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. Páginas 350, 351 y 352.

pero que en forma específica favorecen a determinados individuos y añade, que no se debe confundir, con el impuesto de plusvalía, que tiene por objeto gravar los aumentos de valor que determinados bienes han experimentado como consecuencia de la baja del valor de la moneda o de fuerte demanda en el mercado, etcétera, inclusive señala, que en tal equívoco incurrió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una resolución que pronunció el 17 de septiembre de 1974, al sentar como precedente que esta exacción tributaria se establece en razón directa del beneficio o incremento que, con la sola ejecución de las obras, experimentan los inmuebles ubicados dentro de la zona de influencia, por ello **Emilio Margain** define a la contribución especial como la prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica.³

- **Raúl Rodríguez Lobato**, por su parte, señala que la legislación fiscal federal ha reconocido y regulado este tipo de tributo a partir de 1986, aunque no de manera general, sino solamente en una de sus especies y que la característica distintiva de este tributo es que constituye el pago por un especial beneficio que produce un sector de la población la realización de una actividad estatal de interés general o por haber provocado la realización de la actividad de interés general, cuyo importe debe destinarse a sufragar los gastos de esa actividad. Define a la contribución especial como la prestación en dinero establecida por el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales por el beneficio especial que supone

³ Margain Manautou Emilio. Op. Cit. Páginas 119, 121 y 122.

para ellas la realización de una actividad estatal de interés general o porque ellas han provocado dicha actividad, que debe destinarse a sufragar los gastos de esa misma actividad.⁴

En efecto, la contribución especial reúne características que los estudiosos del Derecho Fiscal coinciden en apuntar, tales como que es obligatoria por cuanto está en la ley, se trata de una prestación en dinero establecida por el poder público, es a cargo de las personas físicas y morales que como resultado de una actividad estatal, suponen un beneficio especial de interés general y cuyo producto debe destinarse al gasto que las origina.

SUJETOS

Giannini señala a dos posibles tipos de causantes del tributo: quienes encontrándose en determinada situación experimentan una particular ventaja económica como consecuencia de una actividad administrativa de interés general y quienes, como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de una industria, de un comercio, o de otra actividad provocan un gasto o un aumento en el gasto público.

El Estado es el sujeto activo y la persona física o moral que se beneficia especialmente por la realización de una actividad estatal de interés general o la que provoca esa actividad es el sujeto pasivo.⁵

⁴ **Rodríguez Lobato Raúl Germán.** Op. Cit. Páginas 83 y 84.

⁵ **Rodríguez Lobato Raúl Germán.** Op. Cit. Página 85.

Nuestra legislación fiscal federal califica como Contribución de Mejoras y la define de la siguiente manera:

“Artículo 2º, fracción III: Contribución de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.”

CARACTERISTICAS LEGALES

Conforme a la Legislación Mexicana, ésta figura jurídica debe reunir las siguientes:

a) Cubrirse solo cuando existe un beneficio especial por la realización de una actividad estatal de interés general o cuando se ha provocado esa actividad, por lo tanto se trata de una prestación y no de una contraprestación, dado que no se recibe un beneficio exclusivo y directo.

b) El cobro debe fundarse en la ley, es decir, que la contribución especial deberá ser decretada por el Congreso de la Unión a través de una ley para satisfacer el Presupuesto de Egresos previamente establecido, por lo tanto, aquí también opera el principio de legalidad.

c) La prestación del servicio o la realización de la obra debe efectuarla la administración activa o centralizada, porque la contribución especial, como tributo que es, constituye una contribución para sufragar los gastos públicos del Estado, y sólo existe la obligación de contribuir a los gastos públicos del Estado, ya sea la Federación, los Estados o los Municipios.

d) La prestación debe ser proporcional y equitativa, a fin de respetar el principio de justicia tributaria que consagra la Constitución Federal en su artículo 31, fracción IV, de ahí que la aportación económica debe ser inferior al valor de la obra ejecutada o del servicio prestado, por tanto, el Estado no debe recuperar a través de la contribución especial el costo total de la obra ejecutada o del servicio, sino que únicamente debe cobrar a los contribuyentes la parte que corresponda al especial beneficio que supone para ellos la ejecución de una obra pública de interés general, o bien una parte del gasto que corresponde a la prestación del servicio que por el interés general debe recibir el prestatario del mismo, pues el Estado debe absorber la otra parte del valor de la obra o del gasto por el servicio prestado, que es la que corresponde al interés general.

e) El pago es obligatorio. También existe la obligación general en materia tributaria establecida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República, pero la obligación concreta de pagar la contribución especial deriva de la adecuación del particular a la hipótesis normativa y esto sucede en el momento en que el Estado concluye y pone en servicio la obra ejecutada o presta el servicio, según sea el caso, pues hasta entonces estará en condiciones de conocer el costo total de una u otro y, en consecuencia, de hacer la derrama respectiva.

CLASIFICACION

Las contribuciones especiales se dividen en dos clases: la contribución de mejoras y la contribución por gasto.

La contribución de mejoras es la que se paga por el especial beneficio que produce para un sector de la población concretamente por los propietarios de bienes inmuebles, la ejecución de una obra pública de interés general.

La contribución por gasto, es la que se paga por provocar un gasto o un incremento en el gasto público en virtud de que por la actividad que se lleva a cabo el interés general reclama la intervención del Estado para vigilar, controlar o asegurar el desarrollo debido de la actividad.⁶

⁶ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Páginas 85 y 86.

1.5. DERECHOS

Los tratadistas han estimado a los derechos, como la segunda fuente de recursos para el Estado, debido a que se recaudan sumas considerables de dinero por ese concepto en favor del poder público, es oportuno mencionar que constituyen uno de los ingresos tributarios que en otros países se le conoce también como tasa o taxa, como se verá al exponer las ideas de algunos estadistas tributarios, a continuación las opiniones de algunos de ellos:

Emilio Margain Manautou determina que el Estado justifica la imposición del pago de derechos expresando que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular y dado que el interés público en la prestación de estos servicios no es de la misma intensidad que en tratándose de los servicios públicos generales, debe entonces el usuario soportar el costo del servicio, y define a los derechos como la prestación señalada por la Ley y exigida por la administración activa, en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio.¹

Dionisio J. Kaye, estima que el derecho presenta como característica, el ser una contraprestación compensatoria y suponen una utilidad particular que beneficia al individuo por el funcionamiento de un servicio cuyo objetivo es prestar esa utilidad a los particulares y viene a ser una contrapartida proporcional del servicio, agrega que los derechos no constituyen un precio, pero sí un medio de financiamiento de los servicios públicos; por otra parte, señala que el precio

¹ Margain Manautou Emilio. Op. Cit. Páginas 111 y 116.

trae aparejada la idea de un contrato, puesto que aquél es un elemento de éste, en los términos a que se refieren los artículos 1794 y 1824 del Código Civil para el Distrito Federal, y aclara que el derecho nunca tiene un origen en un contrato, sino que, se trata de una figura jurídica de Derecho Público cuyo origen es la Ley.²

Sergio Francisco de la Garza, en su obra *Derecho Financiero Mexicano*, al referirse a los derechos, expresa que a esta especie de tributo se le llama tradicionalmente en México "derecho" y en los países Sudamericanos España e Italia: tasa, como se verá más adelante y en su opinión, la denominación en ambos vocablos los juzga impropios o poco satisfactorios sin dar mayor explicación en su crítica, remitiéndose a diferentes tratadistas de los cuales se anuncian algunos:

Jarach, al referirse a los derechos; afirma que "un principio que es obvio, y que es común también al derecho privado, es aquel de hacer pagar un determinado gravamen a aquellos que reciben en cierta oportunidad un servicio determinado, siendo uno de los criterios el de hacer pagar a los que reciben un servicio en ocasión y como contraprestación de ese servicio. Esto es lo que ha dado lugar a un tributo que se llama tasa y que en nuestro idioma habitualmente se denomina tasa "retributiva" donde la palabra retributiva -que en cierto modo está de más, porque de por sí la tasa es retributiva- sirve para aclarar la naturaleza sustancial del tributo, o sea, el criterio por el cual determinado hecho es elevado a la categoría del supuesto legal de una obligación".

Giannini sostiene que hay ocasiones en que el servicio público, dada su propia naturaleza y el modo en

² **Dionisio J. Kaye**. *Derecho Procesal Fiscal*. Cuarta Edición. Colección y Ensayos Jurídicos. Editorial Themis. México D. F., 1994. Páginas 48 y 50.

que está ordenado, se traduce en una serie de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas, sea porque éstas lo soliciten o porque deban recibirlas en cumplimiento de una norma legal, y agrega, que como la finalidad de satisfacer un interés público sólo puede alcanzarse mediante el cumplimiento de varias prestaciones relativas a cada uno de los usuarios, “es justo que recaiga sobre ellos, si no la totalidad, si, al menos, la mayor parte de los gastos necesarios para la gestión del servicio” y sostiene que “la tasa es la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida que en ésta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado”.

Giuliani Fonrouge afirma que la tasa es “la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado en virtud de ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado”.

Para **Pugliese** el derecho corresponde “a servicios del Estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano.”³

Raúl Rodríguez Lobato considera que 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, además advierte, citando a **Pugliese**, que, como consecuencia de la naturaleza del servicio que genera los derechos resulta

³ De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. Páginas 330, 331 y 332.

que tal servicio debe constituir un monopolio del Estado, de modo que éste lo preste, a causa de su calidad de ente soberano de Derecho Público, o sea, que se trate de un servicio que se encuentra fuera de la economía privada de cambio y, por tanto, no pueda ser prestado por una empresa particular, pues la utilidad del servicio desaparecería si no es el Estado quien lo presta.

Sobre las características de los derechos, **Raúl Rodríguez Lobato** al compartir el pensamiento de **De la Garza**, afirma que es indispensable se trate de servicios divisibles o "uti singuli", donde el aprovechamiento individual del servicio puede ser medido, y participando del pensamiento de **Ataliba** especifica que es preciso que la actividad estatal se refiera directamente al obligado; en segundo lugar, debe tratarse de servicios jurídicos inherentes al Estado y no a servicios de otra índole, pues a estos otros servicios corresponden los productos o precios; en tercer lugar, los servicios deben ser prestados por la Administración del Estado o por el Poder Judicial, sin embargo, menciona que en México sólo los servicios que presta la Administración pueden generar los derechos, ya que por mandato constitucional el Poder Judicial no puede cobrar contraprestación alguna por el servicio que presta. Ejemplo de los servicios que generan derechos son: certificaciones, expedición de pasaportes, inscripciones en los registros públicos, etcétera. Ejemplos de los servicios que dan lugar al cobro de productos: acceso a museos o zonas arqueológicas, uso de estacionamientos, etcétera.

Por lo que ve al **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación**, estima que es totalmente impropio que se pretenda cobrar derechos si en este caso no existe una actividad estatal, concentrada en servicios jurídicos inherentes al propio Estado,

aprovechable por los particulares, y coincide con **De la Garza** en que esta hipótesis no da lugar al cobro de derechos, sino de impuestos y que así deben considerarse los tributos establecidos en la Ley Federal de Derechos, independientemente del nombre que se les haya dado.⁴

Arrijoja Viscaino Adolfo al tratar en su libro *Derecho Fiscal* el concepto y naturaleza jurídica de los derechos, advierte que gran parte del destino del gasto público se dirige a la atención y mejoramiento de los servicios públicos y que esta actividad, es una de las más importantes que la sociedad encomienda al Poder Ejecutivo y señala que en términos generales el servicio público suele definirse como la actividad que el Estado lleva a cabo para lograr la satisfacción de necesidades colectivas de interés general, y alude al doctor **Andrés Serra Rojas**, quien señala que "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público."⁵

Sostiene además, que el elemento fundamental de la definición de los servicios públicos se encuentra en la llamada noción de la necesidad colectiva de interés general, y afirma que las necesidades colectivas de interés general, son todas aquellas áreas propias de la vida comunitaria, sin cuya atención la subsistencia civilizada del grupo social resultaría imposible, por tanto, cuando el Estado se hace cargo de todas y cada una de estas tareas, está satisfaciendo una necesidad

⁴ Rodríguez Lobato Raúl Germán. Op. Cit. Páginas 75 y 76.

⁵ Arrijoja Viscaino Adolfo. Op. Cit. Página 327.

colectiva de interés general, es decir, está prestando un servicio público. Señala además, que por la trascendencia que todas estas cuestiones revisten, múltiples han sido las formas de clasificar a los servicios públicos con el objeto de analizar y preciar su naturaleza y se ocupa de la clasificación que guarda relación directa con el concepto y naturaleza jurídica de los derechos, que son: la que estudia a los servicios públicos de acuerdo con la forma que el Estado obtiene los recursos económicos necesarios para financiar su costo.

De acuerdo con esta clasificación, el tratadista en comento hace un análisis de esas dos categorías que son los servicios públicos generales indivisibles y, servicios públicos particulares divisibles, lo que hace de la siguiente manera:

Servicios públicos generales indivisibles. Se definen como aquellos respecto de los cuales las leyes aplicables o la autoridad administrativa no tienen establecido un mecanismo que permita identificar individualmente a cada usuario o beneficiario del servicio, en otras palabras, se trata de servicios públicos que pueden ser aprovechados indistintamente en todo tiempo por cualquier persona, como es el caso de las calles, banquetas, avenidas, jardines públicos, plazas y otros servicios similares, de los que cualquier ciudadano puede beneficiarse en el momento en que lo desee, sin que el Estado cuente con elementos para, en un momento dado, identificar o individualizar a dichos usuarios o beneficiarios.

En síntesis, puede afirmarse que los servicios públicos generales e indivisibles son de aprovechamiento común e indiscriminado. Por esa razón se les denomina "generales e indivisibles", porque cualquier persona, sin

distinción de ninguna especie, puede hacer uso de ellos en todo tiempo.

Servicios públicos particulares divisibles. Se definen como aquellos servicios públicos respecto de los cuales la ley aplicable o la autoridad competente tienen establecidos determinados mecanismos que permiten, en un momento dado, individualizar e identificar al usuario del servicio.

En este segundo caso, cada vez que una persona hace uso de un servicio público, es inmediatamente identificada en individualizada, en alguna forma. A guisa de ejemplo, cita los siguientes casos: Cuando una persona pretende circular por una de las llamadas "autopistas de cuota", se está beneficiando de un servicio público particular divisible, ya que invariablemente es individualizada en las llamadas "casetas de cobro", en donde se le expide un recibo oficial a cambio del pago de peaje que corresponda; así mismo, cuando un particular obtiene la instalación de una toma de agua en un inmueble de su propiedad queda inmediatamente identificado por la autoridad principal administrativa correspondiente, la que a partir de la fecha de la instalación empezará a cobrarle periódicamente, y a través de recibos o boletas generalmente expedidas a su nombre las cantidades que correspondan de acuerdo con el diámetro de la toma y con los volúmenes de agua potable que utilice.

Así mismo señala **Adolfo Arrijoja Viscaino**, que el costo de los servicios públicos generales invisibles debe sufragarse con el producto o rendimiento de los impuestos que la ciudadanía paga, por esa razón, hace una distinción entre impuesto y derechos al apuntar que, el primero es ante todo un acto de soberanía del poder

público, que genera una relación eminentemente unilateral entre el Fisco y el contribuyente, en relación a la segunda figura jurídica, expresa que el costo de los servicios públicos particulares divisibles, debe ser cubierto con el producto de la recaudación de los Derechos.

Finalmente sostiene que “Son derechos, las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la Ley, en pago de un servicio público particular divisible.”⁶

Por su parte, nuestra legislación mexicana establece lo siguiente:

El artículo 2º, fracción IV del Código Fiscal de la Federación señala que: Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte, la Ley Federal de Derechos en su artículo 1º define a esta figura al decir que “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

⁶ Arrijoja Viscaino Adolfo. Op. Cit. Páginas 328, 329 y 330.

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.

La Suprema Corte de Justicia considera que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario que justifica el pago del tributo, como se desprende de la jurisprudencia que se transcribe:

DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ("COOPERACION, NATURALEZA DE LA.", jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de

otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ("DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Epoca, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Epoca, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO. ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 71). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 41/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria relativa al amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S.A. de C.V., publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 58.

Puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del mes de julio de 1996, página 17.

El tercer supuesto de derechos, se refiere a los servicios que prestan los organismos públicos descentralizados que le son exclusivos del Estado, a este respecto se expone lo siguiente:

De acuerdo al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Miguel Acosta Romero señala que la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar: actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio. Además apunta, que en su concepto, la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa.⁷

La última definición de derechos que nos ofrece la ley en la materia, resulta una contrariedad por lo siguiente:

En principio, el Código Fiscal de la Federación establece en la fracción IV del artículo 3º la ley establece que 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

⁷ **Acosta Romero Miguel**. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S. A. México, 1979. Tercera Edición. Página 187.

derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son Derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte la doctrina sostiene que los derechos son contraprestaciones, es decir, que debe haber una actividad del Estado referida directamente al obligado a pagar los derechos y esta característica está ausente en el tercer supuesto de la definición legal, pues en este no se prevé que haya actividad alguna del Estado que se retribuya, sino algo totalmente distinto pues el hecho imponible no es beneficiarse de una actividad estatal sino prestar un servicio exclusivo del Estado. El contrasentido se presenta ahí, ya que se causa el tributo por prestar el servicio.

Es así como la última definición de derechos resulta inadecuada, toda vez que en ella el Estado no desempeña servicios jurídicos administrativos inherentes a sus funciones de derecho público a favor de los organismos públicos descentralizados, entonces, al no otorgar una prestación alguna el Estado, no existe una causa generadora que le permita imponerle a los organismos públicos descentralizados una carga tributaria, cuando no hay un servicio con un aprovechamiento estrictamente individual.

Un organismo descentralizado es el Servicio Postal Mexicano, quien tiene a su cargo la recepción, transportación y entrega de la correspondencia, así como la planeación, establecimiento, conservación, operación,

organización y administración de los servicios de correos,⁸ aspectos que si bien corresponde a funciones de derecho público, son realizados por aquél organismo, sin embargo, de acuerdo al tercer supuesto de derechos, las funciones que desarrolla representan una carga tributaria el Estado, aún cuando no recibe un servicio, antes al contrario, con su patrimonio propio atienden las necesidades del interés general y todavía tienen a su cargo contribuciones por prestar servicios exclusivos del Estado.

En mi opinión esta última figura jurídica debe desaparecer, debido a que no se da la prestación del servicio a favor de los organismos descentralizados que de lugar a una contraprestación.

SUJETOS

En materia de sujetos de créditos fiscales por concepto de derechos, el Estado siempre tendrá el carácter de sujeto activo y las personas físicas y morales serán sujetos pasivos, en ese orden, se tiene que la Federación también es sujeto de créditos fiscales por disposición expresa del artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, al establecer que “la Federación queda obligada a pagar contribuciones cuando las leyes lo señalen expresamente”, este precepto concatenado con la Ley Federal de Derechos en su numeral 2º párrafo final, prevé “La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aún cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas, deberán pagar

⁸ Ley del Servicio Postal Mexicano. Diario Oficial de la Federación. Publicado el día 24 de diciembre de 1986.

los derechos que establece esta Ley con las excepciones que en la misma se señalan”, de modo que, cuándo cualquier órgano de la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, requiera de servicios jurídicos inherentes al propio Estado, específico y tendrá a su cargo la obligación de cumplir con el pago, para que reciba el beneficio que provenga de la actividad pública, desde luego, con las excepciones que indique la ley.

Es importante mencionar, que el artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso c), dispone que solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos del pago de las contribuciones establecidas en ordenamientos fiscales, entendiéndose por contribución un concepto genérico que comprende impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales señala en su artículo 2º fracción V que son bienes del dominio público los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la ley. Ahora bien, las relaciones jurídicas y obligaciones tributarias, se establecen entre el Estado, en tanto sujeto activo o acreedor, y las personas físicas o morales como sujetos pasivos obligados al pago de las contribuciones, y por ende, únicos entes que podrán ser eximidos del mismo; no así los bienes que no corresponden sino a uno de los elementos que configuran el hecho imponible (base). Y en segundo lugar, porque en sentido lato, los bienes del dominio público son propiedad de la nación y resultaría ocioso que ella se cobre y se pague a sí misma aquellas contribuciones que el uso o goce de dichos bienes generen.

En ese orden de ideas, la Federación, los Estados y Municipios, estarán exentos del pago de derechos cuando tengan en destino bienes patrimonio de la nación, así lo ha sostenido el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en la Tesis que se transcribe:

BIENES DEL DOMINIO PUBLICO. EXENCION DEL PAGO DE CONTRIBUCIONES A LOS ORGANISMOS QUE LOS DETENTAN. (ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV, INCISO C). El artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso c), dispone que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos del pago de las contribuciones establecidas en ordenamientos fiscales, entendiéndose por contribución un concepto genérico que comprende impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Por su parte, la Ley de Bienes Nacionales señala en su artículo 2o., fracción V, que son bienes del dominio público los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley. El artículo 34, fracción VI de la Ley en cita, establece que están destinados al servicio público los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen o utilicen para las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos. En este orden de ideas, si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado acreditó ser un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios en los términos del artículo 4o. de su ley, así como el hecho de que en el inmueble que dio origen al crédito por concepto de uso, suministro y aprovechamiento de agua se halla instalada una clínica, es indudable que dicho bien forma parte del dominio público y por ende, su detentador está exento del pago del derecho respectivo. Ello es así, en primer lugar porque las relaciones jurídicas u obligaciones tributarias se establecen entre el Estado, en tanto sujeto activo o acreedor, y las personas físicas o morales como sujetos pasivos obligados al pago de las contribuciones y, por ende, únicos antes que podrán ser eximidos del mismo; no así los bienes que no corresponden sino a uno de los elementos que configuran el hecho imponible (base). Y en segundo lugar, porque en sentido lato, los bienes del dominio público son propiedad de la Nación y resultaría ocioso que ella se cobre y se pague a sí misma aquellas contribuciones que el uso o goce de dichos bienes generen.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contenciosa administrativa 3/96. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 1o. de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Puede verse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo III, abril de 1996 página 352.

CARACTERISTICAS LEGALES

Sin lugar a dudas, la actividad administrativa del Estado es un elemento fundamental de los derechos, por cuanto que satisface necesidades directas y particulares divisibles a petición de parte, es decir, por la manifestación de voluntad tácita o expresa que se le formula al Estado para solicitar la prestación de un servicio, que debe constituir un monopolio del Estado, en su calidad de y ente soberano de Derecho Público, fuera de la economía privada de cambio, que no pueda ser prestado por una empresa particular, expuesto lo anterior me permito mencionar las siguientes características de los derechos.

a) El servicio que se preste al usuario debe satisfacer necesidades particulares divisibles a fin de que sea aprovechado directa e indirectamente por éste, es decir, debe destinarse para un aprovechamiento individual y no colectivo, con independencia de que el servicio se preste a petición de parte o porque la ley imponga la obligación de pedirlo. (hay servicios que son

solicitados y pagados por persona diferente al beneficiario y no necesariamente debe ser aprovechado por aquel, un ejemplo es el uso o aprovechamiento de agua).

b) El servicio debe prestarlo la administración activa o centralizada, ya que los derechos, como contraprestaciones que se pagan por la prestación de servicios jurídicos administrativos, son contribuciones destinadas a sufragar los gastos públicos del Estado y sólo existe obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado, Municipio y Distrito Federal, es decir, del Estado entendido como la organización política soberana, que se integra, exclusivamente, con los órganos que guardan con el Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica directa y que carecen de personalidad jurídica propia, de tal manera que en el desempeño de sus funciones únicamente tienen atribuida parte de la competencia administrativa, para actuar como órgano del mismo ente estatal.

c) El cobro debe fundarse en una ley. Esta característica deriva del principio de legalidad, o sea, que el Congreso de la Unión para decretar los tributos que satisfagan el Presupuesto de Egresos, debe hacerlo a través de una ley.

d) El pago es obligatorio. Al igual que en el impuesto y por ser característica común a todos los tributos, existe la obligación general en materia contributiva establecida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, pero la obligación concreta de pagar los derechos deriva de la realización del presupuesto previsto por la ley impositiva como hecho generador de la obligación fiscal, es decir, que el deber

de pagar proviene del hecho de haber coincidido con la situación señalada para que nazca la obligación fiscal, que en este caso es la recepción y aprovechamiento directo e individual de servicio jurídico administrativo del Estado o por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.

e) Debe ser proporcional y equitativo, tal y como lo prevé el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política del País, al establecer como garantía individual que los tributos que pague el contribuyente sean proporcionales y equitativos, es así como podemos afirmar que, el pago de derechos deberá constituir el equivalente o importe de los servicios prestados.

En tratándose de los servicios que presta la administración pública, con relación a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que debe atenderse al objeto real del servicio prestado que trasciende tanto el costo como a otros elementos, como se puede observar en la siguiente jurisprudencia:

DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por

servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.

Amparo en revisión 2108/91. Carlantú del Pacífico, S.A. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes dieciocho de octubre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Diego Valadés Ríos, Miguel Montes García, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez y Juan Díaz Romero: aprobó, con el número XLVIII/94, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Noé Castañón León, Mariano Azuela Güitrón y Sergio Hugo Chapital

Gutiérrez. México, Distrito Federal, a veinte de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.

Puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca del mes de noviembre de 1994 página 33.

En mi opinión, el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, no deben estar considerados dentro de los ingresos tributarios, porque no provienen de la relación jurídica tributaria, sino de los egresos financieros del Estado, debido a que son verdaderas rentas derivadas del patrimonio del ente público, los cuales no implican el funcionamiento de un servicio administrativo, como lo señala comúnmente la doctrina al referirse a las características o elementos de los derechos y sin poner en marcha la máquina administrativa activa o centralizada, o intervenir la voluntad del Estado a través de la concesión, porque no necesariamente se requiere, de cualquier manera se lleva a cabo el uso o aprovechamiento de sus bienes patrimoniales. (situación que se expondrá con mayor amplitud en el capítulo respectivo de éste trabajo)

Por otra parte, tampoco corresponde al equivalente o importe de un servicio, ni es el producto de un sacrificio proporcional de ingresos, ganancias o rendimientos del contribuyente como acatamiento al principio jurídico-fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos, sino simplemente, son ingresos como consecuencia del pago de un beneficio derivado por el uso o aprovechamiento que se ejecuta conforme a las actividades expresamente gravadas por la ley, dentro de un espacio específicamente determinado que es patrimonio de la Nación.

Los ingresos por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, los percibe el Estado, como antes se dijo, aún cuando no se le dé la intervención que la ley exige para que otorgue el permiso o concesión correspondiente, basta que se lleve a cabo cualquiera de los usos gravados por la ley Federal de Derechos, para que nazca la obligación tributaria, esto es, el hecho generador consiste en realizar las conductas previstas por la ley, indefectiblemente dentro de un espacio público propiedad de la Nación, siendo indispensable su particular identificación, por ello, la importancia de señalar, que son precisamente aquellos inmuebles a que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 2º, bienes que desde luego, sean susceptibles de usar o aprovechar, ya que por su calidad natural no todos lo son.

Por las razones apuntadas, los ingresos derivados por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, no deben de ser considerados como tributos, dado que no son originados por el poder tributario del Estado, sino por la actividad financiera que tiene, como resultado de la administración de su patrimonio.

1.6. ANALOGIAS Y DIFERENCIAS DE LAS CONTRIBUCIONES

Las analogías o características comunes que se dan en los impuestos, derechos y contribución especial son:

a) Las tres derivan de un acto de soberanía del Estado, el que unilateralmente los establece, determina, recauda y administra.

b) Las tres figuras tributarias deben estar establecidas en la ley.

c) Las tres son obligatorias y no voluntarias, de modo que si el contribuyente no hace el pago, el Estado procederá a cobrar el crédito a través del procedimiento económico coactivo.

d) Las tres deben ser proporcionales y equitativas,

e) Las tres deben destinarse a sufragar los gastos públicos.

Para ser causante de un impuesto, contribución especial o derecho, basta con realizar el correspondiente supuesto normativo o hecho generador del tributo.

Las diferencias que existen en las tres figuras tributarias son:

a).- Los derechos se establecen como contraprestación por servicios jurídicos administrativos que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público de manera directa e individual en favor y a ruego de una persona determinada o por usar bienes del dominio público.

b).- La contribución especial se establece en función al beneficio referido por la obra pública o el gasto provocado por el contribuyente mediante la realización de una actividad económica.

c).- El Impuesto se paga sin recibir a cambio servicio o beneficio directo o inmediato.

d).- Los derechos se pagan en función al costo del servicio solicitado.

e).- La contribución especial se paga en proporción al costo y beneficio obtenido con la realización de una actividad estatal.

f).- El derecho se debe pagar antes de que se reciba el servicio o durante los primeros días del periodo en que se usa o aprovecha los bienes de uso común propiedad de la federación.

g).- La contribución especial se paga una vez que se realiza la obra, si se trata de la contribución de mejoras; y en la contribución por gasto, aquélla se paga cada vez que se provoca el gasto.

Diferencias y analogías de la contribución de mejoras con el impuesto.

a).- La contribución de mejoras es provocada por la realización de servicios públicos generales divisibles.

b).- Entre el beneficio que recibe el contribuyente por la prestación de servicios generales indivisibles y el pago de los impuestos no existe ninguna relación; en cambio, en la contribución especial debe existir una

adecuación entre el beneficio que se recibe o el gasto que se provoca y la cuantía de la contribución que se paga por tales causas.

c).- La contribución especial, debe aplicarse no al suministro de nuevos servicios, sino a la recuperación del costo incurrido con motivo del suministro de los servicios específicos que motivaron su cobro.

Diferencias en la contribución especial y los Derechos.

Los servicios por los que se pagaran los derechos pueden solicitarse por propia voluntad o por imperativo legal; luego, la petición no necesariamente es espontánea.

En la contribución especial es el Estado el que unilateralmente, y sin estar legalmente obligado a tomar en cuenta la voluntad o los intereses del sujeto pasivo, decide y ejecuta obras y servicios que dan origen al tributo, o por imperativo legal y en beneficio de la colectividad debe prestar servicios al particular.

En tanto en los derechos, como en la contribución especial, el Estado puede prestar un servicio, si embargo, en los derechos el servicio es de aprovechamiento estrictamente individual y en la contribución por gasto el servicio se presta por un interés general, luego aunque se pida el servicio, esta última característica lo distingue.

Los derechos contribuyen una contraprestación, las contribuciones especiales una prestación.

Los servicios particulares y directos que se reciben por los derechos única y exclusivamente benefician al

sujeto pasivo, los servicios que corresponden a las contribuciones especiales benefician a toda la comunidad que recibió la obra de urbanización.

Para ser causante de un derecho basta tener la necesidad o el interés de solicitar y recibir un servicio directo de variada naturaleza del Estado. Para convertirse en sujeto de una contribución especial, es requisito previo e indispensable poseer el carácter de propietario de un bien inmueble ubicado dentro del "radio de beneficio" de una determinada obra de urbanización.

CAPITULO

II

CAPITULO II

2. LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

Es importante hacer una exposición de manera general sobre los antecedentes, desarrollo y naturaleza jurídica de la zona federal marítimo terrestre, ya que uno de los propósitos que se persiguen es identificar el objeto del tributo y el nacimiento de la obligación fiscal por concepto de derechos por el uso y goce sobre éste inmueble del dominio público, es así como se consideró la necesidad de dedicarle un capítulo especial, a fin de reunir los elementos necesarios para formar una idea amplia y completa del inmueble federal en comento, que finalmente servirá para abordar el aspecto total del presente trabajo, pues el uso y goce de estos bienes del dominio público, está considerado como la realidad económica sujeta a imposición fiscal, como más adelante se explicará.

2.1. ANTECEDENTES

LEYES DE PARTIDAS.

La legislación en materia de playas tiene sus antecedentes en las Leyes de Partidas, donde se concebía a las playas como cosas comunes, es decir, cosas que son susceptibles de uso o aprovechamiento público, siendo una característica que prevalece hasta la actualidad, al respecto el profesor **Andrés Serra Rojas** comenta:

“Las Siete Partidas de Alfonso X, que trata de unificar la legislación hasta el año de 1256, ponen

la playa entre las cosas comunes de que todos los hombres pueden aprovecharse pero no puede ser su intención mirarla como independiente del imperio de la Nación a que pertenece.”¹

ORDENANZAS DE POBLACIONES DE FELIPE II.

De acuerdo a las Leyes de Partidas y a la Ordenanza de Poblaciones de Felipe II, las playas estaban fuera de la propiedad privada, en virtud de que pertenecían al Real Patrimonio de España. A este respecto el mismo jurista **Serra Rojas** señala:

En Ordenanzas de Población del Rey D. Felipe II, la de 92, que forma la Ley 6a., título 7º, libro 4º, de la Recopilación de Indias, dice a la letra: “Territorio y término para nueva población, no se puede conceder ni tomar por asientos en puertos de mar ni en parte que en algún tiempo pueda redundar en perjuicio de nuestra corona real ni de la República, porque nuestra voluntad es que queden reservados a Nos”.²

¹Serra Rojas Andrés: Derecho Administrativo Tomo II. Novena Edición. Editorial Porrúa S. A. de C. V. México, 1979. Página 152.

²Serra Rojas Andrés: Op. Cit. Página 152.

REAL ORDEN DEL 10 DE SEPTIEMBRE DE 1815

En las postrimerías de la época colonial el concepto de playa quedó determinado por la Real Orden del 10 de Septiembre de 1815. Inclusive al parecer ésta disposición constituye el origen de la zona federal marítimo terrestre.

“La Real Orden del 10 de septiembre de 1815 que declaró en favor de los matriculados la libre venta de pescado en los muelles, costas y playas, mandó que para evitar en lo sucesivo toda clase de dudas, debían entenderse por playas todo aquel espacio que baña el agua del mar en su flujo y reflujo diario y veinte varas comunes más arriba de la pleamar.”³

RESOLUCION DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1850.

Durante varias décadas de nuestro panorama político independientemente, se respetó la herencia colonial legislativa relacionada con las playas y la zona marítima contigua a ellas. Fue hasta la Resolución de 15 de noviembre de 1850, que se emitió como consecuencia de una consulta que el Capitán del Puerto de Acapulco hizo a la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, se tocó el tema en el sentido de aclarar hasta dónde se extendían los límites de las playas de los puertos, y en la que se resolvió que además de lo previsto en los ordenamientos de la armada, estaban vigentes las reales órdenes consistentes en la Ordenanza

³ Serra Rojas Andrés: Op. Cit. Página 153.

de Poblaciones de Felipe II y la Real Orden de 10 de septiembre de 1815.⁴

CODIGO CIVIL DE 1870

La influencia colonial también se experimentó en el Código Civil de 1870, en el que la propiedad y el uso de los bienes de uso común, entre los cuales se cuentan las playas, fueron las preocupaciones iniciales de nuestros legisladores. Así, el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1870 define los bienes de uso común en el artículo 703 que decía:

“Art. 703: Son bienes de uso común aquellos de que pueden aprovecharse todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley o por los reglamentos administrativos.”⁵

INSTRUCCION DE PESQUERIAS DEL 16 DE MARZO DE 1872.

Las restricciones a que sobre los bienes de uso común aludía el Código Civil de 1870, por lo que respecta a los litorales, comenzaron a ser realidad. Sobre este aspecto basta citar lo siguiente:

“Tocó a la administración también de Juárez publicar el 16 de marzo de 1872, la Instrucción sobre la manera de proceder respecto de pesquerías, ordenamiento que ha sido distinguido por el doctor Rogelio Martínez Vera, con las siguientes palabras: ...Que los buques nacionales

⁴Serra Rojas Andrés: Op. Cit. Página 153.

⁵Serra Rojas Andrés: Idem Página 183.

podrían dedicarse al transporte de los productos pesqueros, libres de derechos, excepción hecha de la patente de la embarcación que se obtendría en la aduana marítima más próxima, y que se renovaría anualmente. Los buques extranjeros que se dedicaran a esa actividad, tendrían obligación de presentarse a la aduana marítima respectiva, en la que pagarían el derecho en toneladas, a razón de un peso por tonelada, recibiendo un permiso temporal que no excedería de seis meses. Las patentes de los barcos nacionales y los permisos otorgados a embarcaciones extranjeras en los términos antes anotados, daban el derecho para establecer en las costas nacionales habitaciones provisionales que sirvieran para resguardar los productos convenientemente, solicitando al efecto la licencia de la autoridad municipal que correspondiera...”⁶

⁶Sierra J. Carlos, Ley Federal para el Fomento de la Pesca (análisis y comentarios). Departamento de Pesca. México, 1980. página 12.

LEY DEL 5 DE JULIO DE 1888.

En esta Ley se establece que es competencia del Ejecutivo Federal la policía y vigilancia de las vías generales de comunicación, así mismo, se le faculta para reglamentar el uso público o privado, especialmente en lo referente a la pesca, buceo de perlas y el uso o aprovechamiento de los esteros y lagunas que se encuentran en las playas de la República.⁷

LEY DE 26 DE MARZO DE 1894.

Partiendo del criterio de la Ley de 1888, así como de la resolución de 1890 por la que declaró que la zona marítima era de dominio público, la Ley de 1894 estatuyó la propiedad permanente del Gobierno Federal sobre las playas, la zona marítima, con una extensión de veinte metros, contados desde la orilla del agua, en la mayor pleamar y zona de diez metros en ambas riberas de los ríos navegables y de cinco en los flotables, declarando al propio tiempo que dichos bienes no podían enajenarse ni estar sujetos a prescripción y que eran inalienables los esteros, estanques y lagunas de propiedad nacional.⁸

⁷Serra Rojas Andrés: Op. Cit. Página 152.

⁸Serra Rojas Andrés: Idem.

LEY DE BIENES INMUEBLES DE LA NACION DE 1902.

La clasificación del Patrimonio Nacional trazó un paralelo legislativo en nuestro curso histórico, por ello, resulta muy importante la Ley del 18 de diciembre de 1902, que en su artículo 4º declaró bienes de dominio público y uso común, dependientes de la Federación, el mar territorial hasta tres millas marítimas, las playas, la zona marítima terrestre de 20 metros de anchura contigua a las playas o a las riberas de los ríos, los puertos, las bahías, las radas y ensenadas, los ríos y esteros navegables, los lagos y lagunas de formación natural utilizables para la navegación.⁹

CONSTITUCION DE 1917.

El párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, al referirse a la propiedad nacional de las aguas, alude a las playas de los esteros y zona marítima al señalar:

“Son también propiedad de la nación las aguas... de las lagunas y esteros de las playas...”

Solo a raíz del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1945 se incluyó la zona marítima en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución, el cual volvió a reformarse por Decreto publicado el 20 de enero de 1960.¹⁰

⁹ *Compilación Jurídica del Patrimonio Federal. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas 1981. Página 11.*

¹⁰ *Idem. Página 18.*

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION DE 1932.

Conforme a esta Ley, se les consideraba como puertos a los lugares de las costas y de la rivera de los ríos, lagos y lagunas, entre los que obviamente se contaban las playas y las zonas federales marítimas, atendiendo al tránsito y servicio de policía marítima o fluvial que se prestaba en el interior de ellos, o sea, la zona federal y las playas, aparte del uso común de que podía ser objeto de acuerdo con la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902, eran aprovechadas exclusivamente con fines portuarios y marítimos. En aquellos tiempos los desarrollos turísticos y habitacionales en las costas eran de escasa importancia.¹¹

LEY DE AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL DE 1934.

La extensión de las playas y zonas marítimas que establecía la Ley de Bienes Inmuebles de 1902, fue reiterada por la Ley de Aguas de 1934.¹²

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION DE 1940.

Abrogó la anterior Ley de Vías Generales de Comunicación del 28 de septiembre de 1932, pero consagra los mismos antecedentes sobre zona federal y playas, en el sentido de que su utilidad es eminentemente portuaria y marítima, con relativo interés por las obras destinadas a vivienda o a fines agrícolas.

¹¹ Compilación citada Página 20.

¹² Idem. Página 21.

Para efectuar obras en las playas y en las zonas federales se requería de autorización. Los artículos 175, 176 y 183 de la Ley de Vías Generales de Comunicación del 19 de febrero de 1940 disponían:

“Art. 175.- No podrán efectuarse obras de ninguna clase en aguas de jurisdicción federal o en las vías generales de comunicación fluvial o lacustres, en las playas o zonas federales, sin la debida autorización de la Secretaría de Comunicaciones...”

“Art. 176.- La autorización a que se refiere el artículo anterior se otorgará por la Secretaría de Comunicaciones, mediante concesión o permiso, en los términos del reglamento respectivo:

I.- Cuando se trate de obras que en alguna forma puedan alterar las de los puertos, sus canales y fondeaderos, el régimen de los mares o de los demás medios de comunicación marítima, lacustre o fluviales;

II.- Cuando tengan carácter permanente, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones;

III.- Cuando la extensión cuyo uso se conceda sea más de cincuenta metros de frente, o la duración del contrato de arrendamiento respectivo sea de más de cinco años;

IV.- Cuando las obras se efectúen por cuenta de alguna autoridad;

V.- Cuando conforme a las disposiciones de esta ley o del reglamento respectivo la ocupación debe concederse gratuitamente, o cuando deba disfrutarse la zona de protección, y

VI.- Cuando las obras se destinen a fines de habitación.”

“Art. 183.- Será gratuita la ocupación de zona federal, en los siguientes casos:

I.- Para el establecimiento de almacenes, diques, varaderos, plantas empacadoras de pescado y, en general, para toda clase de talleres dedicados a la construcción o reparación de embarcaciones;

II.- Para el establecimiento de estaciones de salvamento y señales marítimas, escuelas, hospitales y, en general, para toda obra considerada por la ley como de utilidad pública o para servicios públicos conexos con las comunicaciones marítimas;

III.- Para la construcción de vías generales de comunicación, obras de saneamiento y ornato a juicio de la Secretaría de Comunicaciones;

IV.- Las ocupaciones transitorias para varar embarcaderos, tender redes, secar productos de pesca y otros usos precarios, que no sean de carácter especulativo;

V.- Para fines agrícolas por parte de los propietario, arrendatarios o usufructuarios de los terrenos colindantes siempre que sean campesinos de escasos recursos económicos.

Las ocupaciones de zona federal a que se refiere este artículo no causarán cuotas para el fondo de inspección.”¹³

¹³ Diario Oficial de la Federación. Publicado el 19 de febrero de 1940.

REGLAMENTO PARA LA OCUPACION Y CONSTRUCCION DE OBRAS EN EL MAR TERRITORIAL, VIAS NAVEGABLES, PLAYAS Y ZONAS FEDERALES DE 1940.

El 30 de octubre de 1940 se publicó este Reglamento en el Diario Oficial de la Federación, el cual clasifica las obras a que se refiere la Ley de Vías Generales de Comunicación, además de especificar las industriales, comerciales y agrícolas, agrega las de conservación y turísticas.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES 1944

La Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902 fue abrogada por la Ley General de Bienes Nacionales publicada el 3 de julio de 1942, la cual, por omisión de las firmas de 5 secretarios de Estado, volvió a publicarse el 26 de agosto de 1944.

Esta Ley divide el patrimonio nacional en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación. Entre los primeros se cuentan los de uso común, o sea las playas y la zona marítimo terrestre, además de otros.

En virtud de la Ley General de Bienes Nacionales, se determinó que todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común; pero tratándose de aprovechamientos especiales se impuso la obligación de obtener la concesión con los requisitos que fija la propia ley.

Señala las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad para los bienes de dominio público, y

de acuerdo a su interpretación se desprende que los terrenos ganados al mar pertenecían al grupo de los bienes de dominio privado.

LEY DE NAVEGACION Y COMERCIO MARITIMOS DE 1963

Los diversos usos y aprovechamientos especiales que se daban en la zona federal obligaron a hacer una clasificación de los bienes de dominio marítimo, distintos de los de uso común o de los utilizados con fines turísticos, habitacionales o agrícolas.

Así, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo considera bienes de dominio marítimo, entre otros, la zona marítimo terrestre que forme parte de los recintos portuarios o se afecte con los servicios que se rigen en la propia ley. La misma interpretación debe hacerse para las playas.¹⁴

Actualmente la Constitución señala en su artículo 27 párrafo quinto:

“Son propiedad de la Nación las aguas... las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o

¹⁴ Diario Oficial de la Federación. Publicado el 21 de noviembre de 1963.

riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley...”

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1969

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de enero de 1969, que abrogó a la anterior ley de 1944, clasifica a los terrenos ganados al mar dentro de los bienes de dominio público, es decir, forman parte del patrimonio nacional.¹⁵

¹⁵ **Diario Oficial de la Federación.** Publicado el 30 de enero de 1969.

2.2. DEFINICION DEL CONCEPTO Y EVALUACIÓN

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1982 (VIGENTE)

El concepto más completo de zona federal marítimo terrestre, sin lugar a dudas, lo establece el artículo 49 de esta nueva ley, tomando en cuenta que no sólo se concreta a las costas o riberas de los ríos, como tradicionalmente lo sostenía la legislación anterior, sino que incluye las zonas rocosas de los litorales, la ribera de los lagos, lagunas, esteros y la totalidad de los cayos y arrecifes localizados en el mar territorial, así mismo expresa las bases para su determinación y establece obligaciones fiscales por los servicios que presta el Estado.

“Art. 49.- Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará:

I. Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o en su caso, a las riberas de los ríos desde el punto, río arriba donde llegue el mayor flujo anual.

II. Cuando la costa carezca de playas y presente formaciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre, contará desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua. Para los efectos de esta ley, la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial se considerará como zona federal marítimo terrestre.

III. En el caso de lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directa o indirectamente con el mar o respecto de cualquier otro depósito de agua marítima, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar o, en su caso, con base a las reglas señaladas en la fracción anterior.”

El numeral 53 del Ordenamiento Legal en Consulta, deja abierta la posibilidad de reducir la anchura de la zona federal marítimo terrestre, en tratándose de marinas turísticas.

Por vez primera se incorpora a la ley la definición de los terrenos ganados al mar, en función a que era impreciso su concepto y esta nueva disposición los considera como bienes del dominio público, pero no están dentro de los comprendidos como de “uso común”, que a la letra dice en su artículo 54:

“Cuando por causas naturales o artificiales, se ganen terrenos al mar, los límites de la zona federal marítimo terrestre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganado al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva zona federal marítimo terrestre y el límite de la zona federal marítimo terrestre original.”

Por su parte, el artículo 20 en su párrafo segundo señala lo siguiente:

“Los concesionarios deberán cubrir en la Tesorería de la Federación el monto de los productos que de acuerdo a la cuota aplicable

corresponda, así como un 5% adicional sobre el importe mensual de tales productos, en concepto de derechos para el financiamiento de los servicios de inspección y vigilancia.”

Del precepto transcrito podemos observar, que a los concesionarios se les impone la obligación de pagar productos ante la Tesorería de la Federación de acuerdo a la cuota aplicable que corresponda, así mismo, establece una tarifa del 5% adicional sobre su importe mensual en concepto de derechos para el financiamiento de los servicios de inspección y vigilancia.

Sobre el particular, en mi opinión el Congreso de la Unión incurre en una equivocación al no tomar en cuenta, que conforme al concepto de **productos** contemplado por el anterior Código Fiscal de la Federación de 1967, éstos se generaban sólo cuando se usaba o aprovechaban bienes del dominio público, y de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982, concatenada con la Ley Federal de Derechos que ese mismo año salió a la luz pública, se denominaron como derechos, las cantidades de dinero que deberían cubrir las personas físicas o morales que usaran y gozaran de los bienes de uso común considerados dentro de los bienes patrimonio de la federación, pues aún cuando la Ley General de Bienes Nacionales no es la especial que regula los ingresos de la Federación denominados derechos, en ella se incluyó esta obligación tributaria, dándole el carácter de productos.

En relación el 5% adicional a cubrir sobre el importe mensual de tales “productos”, hace correcta su denominación y los llama **derechos**, en tanto que son destinados a financiar los servicios de inspección y vigilancia, actividad que es emprendida por el Estado.

A mayor abundamiento, el numeral 56 del mismo ordenamiento prevé que las cuotas a pagar por los concesionarios y permisionarios que aprovechen la zona federal marítimo terrestre, serán fijadas y revisadas anualmente, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, dicha disposición sólo se limitó a señalar cuotas a pagar a cargo de los particulares que tuvieran la calidad de concesionarios y permisionarios, pero no incluyó a las personas que usan el inmueble federal sin concesión, permiso o autorización.

También menciona la figura jurídica de la **reversión**, que se actualiza cuando vence o se extingue la concesión otorgada, por tanto, las obras, instalaciones y los bienes dedicados a la explotación de la concesión pasan a formar parte del dominio de la Nación, debiendo inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Ante esto, el último párrafo del arábigo 20, a fin de cuantificar el monto de los productos, por uso del terreno federal, ordena que se incluyan las obras, instalaciones y demás bienes dedicados a la explotación de la concesión, con la distinción de que a esos ingresos les denomina productos.

El artículo 30 establece que los **bienes de uso común** pueden ser usados por todos los habitantes de la República, sin más restricciones que las establecidas en las leyes y reglamentos administrativos, y de manera categórica hace la excepción a la regla general, al señalar que para aprovechamientos especiales sobre los **bienes de uso común**, se requiere concesión otorgada con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes; por su parte, el numeral 31 señala que en los casos previstos por

las leyes de la materia, las aguas de dominio directo de la Nación, así como las zonas federales, podrán ser utilizadas por los particulares sin necesidad de concesión especial.

Los preceptos indicados estatuyen dos modalidades para afectar los bienes de uso común, la primera es un derecho del que se goza por tener la calidad de habitante dentro de la República sin necesidad de la intervención y/o anuencia otorgada por autoridad, siempre que se trate de un uso, y la segunda es cuando se le da un aprovechamiento especial, entonces se requiere de concesión, sin embargo, es de considerar que el legislador distingue el concepto uso del aprovechamiento especial, dado que en el primer supuesto no implica necesariamente el acto de autoridad para ejercerlo y en el segundo si le impone la obligación al particular de obtener la anuencia del Estado para ejercer ese derecho.¹⁶

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, Publicado el 08 de enero de 1982.

REGLAMENTO DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y DE LOS TERRENOS GANADOS AL MAR DEL 17 DE JUNIO DE 1982

El Reglamento se publicó para facilitar la exacta observancia de la Ley General de Bienes Nacionales y contiene, entre otras disposiciones, conceptos que definen la playa, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar y otros depósitos que se forman en aguas marítimas, le confiere a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la facultad exclusiva de realizar los trabajos técnicos necesarios para el levantamiento topográfico, deslinde y amojonamiento de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como **para elaborar los planes maestros de control y aprovechamiento de los mismos, los que deberán contener la determinación del monto de los derechos a cargo de los concesionarios y permisionarios**, señala que las cuotas se revisarán y modificarán, en su caso, anualmente, tomando en cuenta los índices económicos del Banco de México, así como las condiciones socioeconómicas del lugar, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación. También grava los servicios de inspección y vigilancia aplicando la tarifa del 5% adicional sobre el importe mensual de los derechos que de acuerdo a la cuota aplicable corresponda, porcentaje que se derogó mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de noviembre de 1982.

De esta disposición normativa se desprenden definiciones de suma importancia como son:

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

Concesión.- El derecho otorgado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal en favor de personas físicas o morales, para aprovechar o explotar la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.

Destino.- El que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, asigna en favor de dependencias o entidades a la Administración Pública Federal o de los Gobiernos Estatales o Municipales, la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, para su uso, aprovechamiento o explotación en fines públicos.

Permiso.- El derecho otorgado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, en favor de personas físicas o morales, para usar de manera transitoria la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito que se forme con aguas marítimas.

Autorización.- La que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología expide para la modificación de las bases o condiciones conforme a las cuales se otorgaron las concesiones o permisos, o se establecieron los destinos de la zona federal marítimo terrestre o de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.

Playa.- La parte de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales.

Zona Federal Marítimo Terrestre.- La faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable, que corre paralela a los litorales del mar o a las riberas de cualquier depósito que se forme con aguas marítimas, o de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto río arriba, donde llegue mayor flujo anual. Se entiende por transitable el área que en un plano horizontal presente un ángulo de inclinación de 0 a 30 grados.

Terrenos Ganados Al mar.- Se entiende como terrenos ganados al mar, o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, aquella superficie de tierra que se encuentre entre los límites de la zona federal marítimo terrestre nueva y la original que existía antes de que por causas naturales o artificiales se descubran y ganen los terrenos.¹⁷

Las acepciones anotadas, aún cuando algunas se encuentran en otros ordenamientos legales, no tienen el alcance y precisión que ofrece este reglamento, facilitando la identificación de los inmuebles federales, el instrumento o acto de autoridad a emplear para conceder el derecho de usarlos o aprovecharlos, en atención a la persona que los recibe, sean dependencias públicas en cualquiera de sus tres modalidades de gobierno, caso éste en el que se trataría del destino, o cuando sean en favor de los particulares, entonces se le llama concesión o permiso, tomando en cuenta el periodo por el cual se confiere el derecho, es decir, su vigencia y

¹⁷ Diario Oficial de la Federación. Publicado el 17 de junio de 1982.

la actividad a realizar, para otorgar el título correspondiente.

Es preciso anotar que el Reglamento distingue qué instrumento ha de otorgar la Administración Pública Federal en cada caso en particular para conferir la gracia, merced o reconocimiento expreso o tácito mediante el cual confiere un derecho sobre los bienes de uso común, esto es así, debido a que aplica conceptos diferentes como son **usar o aprovechar**, de acuerdo al plazo o vigencia que tenga el instrumento y la actividad que se vaya a desarrollar en ellos, como se desprende de la propia literalidad de los artículos 30 y 31 de Ley General de Bienes Nacionales, ya que, cuando se pretende llevar a cabo un **aprovechamiento** de los bienes de uso común, es necesario obtener previamente **la concesión o el permiso**, pero cuando se desea sólo ejercer un **uso** en dichos inmuebles no se requiere el acto reglado de autoridad. En el primer caso, conlleva un beneficio especial el aprovechamiento, que puede ser, construcciones, jardinería, ornato, cultivo, investigaciones científicas, etc., en el segundo supuesto no es así, pues sólo es transitorio y limitado su uso como es el caso de los bañistas o transeúntes.

Por lo que ve al **Destino**, este acto de autoridad lleva consigo los dos conceptos, uso y aprovechamiento, es decir, la persona moral habrá de ejercer las dos actividades en el inmueble federal, para que sea necesario obtener el instrumento respectivo de la autoridad encargada del despacho.

Por lo que ve a la **reversión**, señala que cuando se extingan las concesiones, sin especificar la causa que le dé origen, las construcciones, instalaciones y demás bienes afectos directa o permanentemente a los fines

señalados o no en la concesión, así como los planos y proyectos pasarán al dominio de la Nación, sin que por ello deba cubrirse compensación alguna, cabe hacer notar que la Ley General de Bienes Nacionales omite expresar si se ha de otorgar indemnización alguna al vencimiento de la concesión por el transcurso del tiempo y por las obras u otros se prevé que pasarán al dominio de la Nación, por tanto, el reglamento va más allá de facilitar la observancia de la Ley, al establecer que no se cubrirá indemnización alguna.

2.3. SITUACION JURIDICA ACTUAL DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE

REGLAMENTO PARA EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL MAR TERRITORIAL, VIAS NAVEGABLES, ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y TERRENOS GANADOS AL MAR.

El Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, se publicó el 21 de agosto de 1991 y abrogó el Reglamento para la ocupación y construcción de obras en el mar territorial, en las vías navegables, en las playas y zonas federales, publicado el 31 de octubre de 1940 así como el Reglamento de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, del 17 de julio de 1982.

Este nuevo reglamento, tiene por objeto proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las Leyes General de Bienes Nacionales, de Navegación y Comercio Marítimo y de Vías Generales de Comunicación, en lo que se refiere al uso, aprovechamiento, control, administración, inspección y vigilancia de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y de los bienes que formen parte de los recintos portuarios que estén destinados para instalaciones y obras marítimo portuarias.

El cuerpo de leyes que nos ocupa, introduce modificaciones que constituyen innovaciones sustanciales para determinar y deslindar la zona federal marítimo terrestre, considerando la cota (número que señala en los mapas las alturas sobre el nivel del mar u

otro plano de nivel) de pleamar máxima observada durante treinta días consecutivos en una época del año en que no se presenten huracanes, ciclones o vientos de gran intensidad y sea técnicamente propicia para realizar los trabajos de delimitación, únicamente en áreas que en un plano horizontal presenten un ángulo de inclinación de 30 grados o menos.

Tratándose de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología determinará la zona federal marítimo terrestre dentro de una faja de 20 metros contigua al litoral marino, únicamente cuando la inclinación en dicha faja sea de 30 grados o menor en forma continua.

En el caso de los ríos, la zona federal marítimo terrestre se determinará por la Secretaría desde la desembocadura de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual, la que no excederá en ningún caso los doscientos metros.

Señala que la zona federal marítimo terrestre, en tratándose de marinas en los términos a que se refiere el penúltimo párrafo del numeral 53 de la Ley General de Bienes Nacionales, será de tres metros la que no excederá, esto hace suponer que la Secretaría podrá reducirla de acuerdo a sus criterios, por otro lado, omite mencionar las acepciones de los conceptos Destino, Concesión y Permiso, sólo se refiere a ellos sin especificar su alcance y límites.

Son de gran trascendencia las especificaciones que hace este ordenamiento jurídico para determinar la zona federal marítimo terrestre, debido a que ofrece mayor fijeza técnica y jurídica para identificarla y aún cuándo

no es suficiente, mejora los medios y referencias que señaló el Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.

En el Diario Oficial del 3 de enero de 1992, se publicaron modificaciones a algunas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que hace a la zona federal marítimo terrestre; el artículo 49 establece una configuración diferente en tratándose de los ríos que desembocan en el mar, pues se considerará la faja de zona federal marítimo terrestre, desde la desembocadura de éstos en el mar hasta cien metros río arriba, reduciendo la establecida en el Reglamento que era de doscientos metros; la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial constituirán zona federal marítimo terrestre, en el caso de lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina, que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de pleamar, en los términos que determine el reglamento; en el caso de marinas artificiales o de esteros dedicados a la acuacultura, no se delimitará zona federal marítimo terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre, la zona federal marítimo terrestre correspondiente a las marinas que no se encuentren en este supuesto, no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones; amplía la vigencia por la cual se puede otorgar la concesión, esto es, de veinte a cincuenta años; es categórica al señalar que la reversión se hará al término de la concesión o al de la última prórroga de la misma; también se refiere a otros conceptos que no se mencionan aquí por resultar intrascendentes para los fines que persigue este trabajo.

CAPITULO III

CAPITULO III

3. REGIMEN FISCAL EN MATERIA DE DERECHOS

Al abordar el tema de los derechos derivados de la zona federal marítimo terrestre, consideré conveniente hacer mención a la exposición y motivos de la Ley Federal de Derechos, desde luego, a las primeras disposiciones inherentes al trabajo que nos ocupa, que se publicaron para el ejercicio fiscal de 1982, donde se contemplaron las bases de mayor trascendencia para su aplicación, así como, los elementos y descripción del hecho generador del crédito fiscal, tanto de los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación. Haré referencia al decreto que publicó el Ejecutivo Federal el día 16 de noviembre de 1982, con la finalidad de conceder algunos beneficios al contribuyente de este tributo en el pago de derechos en relación al otorgamiento de concesión, así como las adiciones y reformas que en materia de derechos derivados del inmueble Federal ya citado brotaron para el año de 1983, debido a que se desarrolló con mayor amplitud la descripción de los derechos como ingresos que el Estado percibe por los servicios que presta y por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre.

Los servicios administrativos a que me refiero, antes de la publicación del Ordenamiento que nos ocupa, fueron contemplados en disposiciones tributarias diversas que con el paso del tiempo, se han venido incorporando a la Ley Federal de Derechos, inclusive señala otros servicios que antes no representaban una

carga impositiva para los particulares en el renglón de derechos.

Finalmente se mencionarán las modificaciones o adiciones de la Ley Federal de Derechos vigente en 1997, en lo referente a la zona federal marítimo terrestre, con atención especial a algunos servicios que presta el Estado no considerados en la ley que por sus características, que a mi parecer deben incorporarse en ella, y otros más, que no son susceptibles de incluirlos por la naturaleza jurídica que los distingue y porque su descripción no corresponde a la de ingresos fiscales sino financieros.

LEY FEDERAL DE DERECHOS

EJERCICIO FISCAL DE 1982

La Ley Federal de Derechos publicada el 31 de diciembre de 1981, que entró en vigor a partir del primero de enero de 1982, contiene dos títulos, el primero contempla los derechos por la prestación de servicios y comprende dos capítulos de acuerdo a los servicios que ofrece cada una de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, a excepción de aquellas que no prestan o efectúan cobro por concepto de derechos; y el segundo título se refiere a los derechos por el aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, apoyándose en criterios y principios de equidad en la distribución de las cargas tributarias al establecer el **monto, la forma y el lugar de pago** de los derechos, prevé que su pago habrá de realizarse previo a la prestación de los servicios y, para los casos de excepción indica la época en que han de efectuarse, por tratarse de un servicio condicionado a que el pago sea posterior o tratándose de servicios ineludibles a la necesidad de solicitarlos.

Este ordenamiento jurídico fija las cuotas de los derechos por la construcción de obras e instalaciones de anuncios dentro del derecho de vía de las carreteras de jurisdicción federal y otorgamiento de concesiones y permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de bienes federales.

La disposición a que me refiero en el párrafo que antecede, esta comprendida dentro de los supuestos a que se contrae el Título Primero de la ley de la materia y por lo que ve al Título Segundo, establece la obligación de

pago de derechos por el uso o goce de causas, vasos y zonas federales de corriente de propiedad nacional, a que se refiere la Ley Federal de Aguas, o aprovechamiento, entre otros recursos, de bosques, pesca, puertos, muelles, sal, caminos y puentes, y era la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas quien de acuerdo al artículo 37 fracción VII y XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, a quien le correspondía el despacho de los asuntos relativos, entre otros, a poseer, vigilar, conservar o administrar **los inmuebles de propiedad federal** destinados o no a un servicio público o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal, así como ejercer la posesión de la nación en las playas y zona marítimo terrestre y administrarlas en términos de ley. En esa virtud, es a esta dependencia del gobierno federal a quien se le **facultó para determinar el mínimo o máximo del monto de los derechos** a pagar por la prestación de los servicios que a ella le corresponde directamente otorgar.

El artículo tercero transitorio del decreto que publicó esta ley, prevé que hasta en tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expide la resolución que señale las oficinas autorizadas para recibir los pagos de los derechos establecidos en la ley, se seguirán efectuando en las mismas unidades administrativas en que se hayan realizado hasta el 31 de diciembre de 1981.

Sentadas las bases anteriores, se transcriben los artículos de la Ley Federal de Derechos para el ejercicio

fiscal de 1982, que tienen relación con la **zona federal marítimo terrestre**.

“Art. 173.- Por el otorgamiento de concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de inmuebles federales, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I.- Zona federal marítimo-terrestre, mensualmente por metro cuadrado de \$8.00 a \$250.00.

II.- Inmuebles federales, mensualmente por metro cuadrado de \$20.00 a \$1,000.00.

III.- Parques nacionales.

IV.- Por el otorgamiento de concesión mensualmente por metro cuadrado de \$300.00 a \$1,000.00

Art. 174.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas determinará dentro del mínimo y el máximo de las cuotas el monto de los derechos, tomando en cuenta la ubicación de los bienes así como el uso, aprovechamiento o explotación que vaya a realizarse. Asimismo, dicha Secretaría determinará dentro del mínimo y el máximo la cuota relativa a anuncios tomando en cuenta sus características y tamaño.”

Los preceptos anotados, por estar comprendidos en el Título Primero, se refieren a los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, cuyo importe a cubrir es la contraprestación económica que establece la ley de manera obligatoria a cargo de las personas físicas y morales que directa, individual y divisible reciben los servicios jurídico administrativos.

Los servicios descritos, consisten única y exclusivamente en otorgar el instrumento público que consigna el acto de autoridad mediante el cual el Estado concede a favor de las personas físicas o morales el derecho a usar, aprovechar o explotar los inmuebles

federales por un periodo determinado, específicamente la zona federal marítimo terrestre y los parques.

En relación al concepto de "inmuebles federales", por ser amplio y genérico, en un recto sentido de interpretación podemos entender que se refiere a todos aquellos que no están expresamente señalados en este capítulo y que forman parte del Patrimonio Nacional.

El sujeto activo en el caso a estudio, siempre será la Federación, cuya principal atribución es exigir el cumplimiento de la obligación fiscal previamente a la prestación del servicio solicitado por el sujeto pasivo, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior, o cuando se trate de servicios que sean de utilización obligatoria, o cuando no se compruebe que el pago de derecho se ha efectuado previamente a la prestación del servicio y se trate de derechos que deban pagarse por anticipado, todo esto de acuerdo a lo previsto por el artículo 3° de la Ley Federal de Derechos.

El sujeto pasivo será aquel que recibe la concesión o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de inmuebles federales, lo cual presupone la solicitud previa a la prestación del servicio y la obligación tributaria nace cuando se entrega dicho instrumento.

El cumplimiento de la obligación fiscal, se llevará a cabo al momento de hacer la petición el sujeto pasivo, en función a que la administración pública pone en marcha su actividad de ente público previamente al otorgamiento de la concesión y la entregará cuando se haya cerciorado a través del documento que ampare el pago correspondiente de ese concepto.

El objeto del tributo, es la prestación del servicio por el otorgamiento de la concesión o permiso para ejercer el uso, aprovechamiento o explotación de inmuebles federales.

La concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona un poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos cuyo beneficio consiste en usar, aprovechar o explotar de manera especial un inmueble federal.

Cuota o tarifa en la prestación del servicio por otorgamiento de concesión o permiso es fija, debido a que se paga por unidad tributaria, sin embargo, en los preceptos legales anotados se estableció de manera equivocada por lo siguiente:

La extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en esa época estuvo investida de facultades para determinar el monto de los derechos en función a las bases establecidas que la ley ofreció para su estimación, es decir, de acuerdo a la ubicación y uso que fuera a realizarse, aún cuando la función de la Secretaría no era precisamente fiscal. Nótese que los presupuestos indicados sirven para fijar el costo del servicio originado por extender un documento, además su literalidad es imprecisa, al señalar que se pagará mensualmente el derecho por metro cuadrado, lo cual quiere decir que cada mes se enterará su importe, llegando a un absurdo con ese razonamiento, dado que el servicio sólo se presta una ocasión y se agota al momento que lo recibe el interesado, por tanto, la actividad del ente público ha cesado, en función a que concluye al otorgar el documento respectivo, por ello resulta incongruente la forma como determinó su pago.

Por ser primera vez que el Congreso de la Unión sometía a estudio gravar la generalidad de los servicios que presta el Estado por los conceptos anotados, al reunirlos en un solo ordenamiento jurídico, incurrió en errores como los expresados, al dejar de distinguir el objeto de los derechos a pagar en la prestación de los servicios, con aquellos que se refieren a la actividad consistente en el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles del dominio público.

Es de estimarse que el procedimiento para su determinación no fue el adecuado, ni el más correcto, por lo confuso del texto al tratar de referirse al objeto del tributo, en todo caso, debió establecer una cantidad fija por unidad tributaria, que habría de incrementarse de acuerdo a la época de pago, por la inflación económica que atravesara el país.

La Base Gravable, en tratándose de la prestación de un servicio, ha de consistir en el costo derivado del instrumento que otorga el uso y aprovechamiento del inmueble federal, esto es, la remuneración de los trabajos que genera emitir el dictamen técnico y jurídico para estar en condiciones de acceder al servicio solicitado y al material empleado, tomando en cuenta un sinnúmero de factores, como es desde el momento en que recibe la petición la administración pública, la cual es turnada para su registro y canalizada a cada uno de los departamentos para su estudio y trámite conducente, hasta que finalmente la recibe el contribuyente, de tal suerte que al atravesar por diferentes áreas, son innumerables los empleados públicos que intervienen en su elaboración, por ello, la tarifa que establece la ley en dicho servicio es inoperante, dado que la remuneración de su actividad y el costo del material empleado en los

documentos que expide, no ha de ser tasado por el número de metros cuadrados, sino deberá obedecer a situaciones como las indicadas. Considero que los preceptos citados fueron contrarios al principio de certidumbre, porque no tienen fijeza en sus elementos esenciales, como son tarifa y época de pago, lo cual hace dogmática la forma y estimación de su cobro, al señalar que será por metro cuadrado y aún más por la suma que precisa, dado que sería desproporcional e inequitativo su importe con el costo real del servicio, con toda seguridad, lo que el legislador pretendió gravar con esa disposición, es el uso de la **zona federal marítimo terrestre**, pero de ningún modo se ajusta a la retribución del costo por la prestación del servicio, además no correspondería al capítulo respectivo, sino al Título II de la Ley Federal de Derechos, que se refiere a los derechos por el aprovechamiento de los bienes del dominio público, por la forma como establece gravarlos.

La época de pago, el momento establecido por la ley de ese año, es cada mes, siendo importante agregar, que por tratarse, como antes se dijo, de un servicio que presta el Estado, debe efectuarse previamente a la recepción del documento respectivo, tomando en consideración que el servicio sólo se presta en una ocasión y la actividad del ente público se agota al momento que lo recibe el particular, en función a que concluye al otorgar la concesión o permiso para usar o aprovechar el inmueble indicado, es decir, no habrá más intervención de la administración pública federal en el otorgamiento del instrumento público en cita, de ahí que la fracción cuarta del precepto en consulta sea incongruente al establecer que su pago es mensualmente y por metro cuadrado, cuando el servicio es proporcionado una sola vez sobre una superficie específica y no por medidas.

Las disposiciones a que se refiere el Título II comprende los derechos por el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público, dentro de los cuales se encuentran las zonas federales como se transcriben en seguida.

“Art. 232.- Están obligadas a pagar los derechos que establece este Capítulo, las personas físicas y las morales a quienes se otorgue el uso o goce de causes, vasos y **zonas federales** de corriente de propiedad nacional, así como los depósitos de propiedad nacional, a que se refiere la Ley Federal de Aguas, y quienes extraigan materiales de los mismos, conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se indican:

I.- Por el uso o goce, el 5% anual del valor comercial de terrenos de calidad semejante ubicada en la región.

II.- Por la extracción de materiales, por metro cúbico, el 5% del valor comercial que tengan en la región o en el mercado más cercano.

Art. 233.- El derecho por el uso o goce de bienes a que se refiere el artículo anterior, se pagará por anualidades vencidas y se enterará dentro del mes siguiente a aquel en que termine la anualidad; cuando sea inferior a un año se pagará el derecho dentro del mes siguiente a aquél que concluya el uso o goce.

El derecho por la extracción de materiales, se pagará previamente a la extracción de los mismos.”

Aún cuando el primero de los preceptos transcritos menciona la acepción “zonas federales”, no se refiere exactamente a la marítimo terrestre, sino a la de corriente propiedad nacional, se trata de las que señala la Ley Federal de Aguas en su artículo 4º fracción VII, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1972, pues una es la zona **federal “marítimo terrestre”** y otra es **“la de corriente”**, por ese motivo,

considero que tampoco estas disposiciones establecen el pago de derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, porque la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de enero de 1969, reformada el 26 de diciembre del mismo año, así como el 23 de diciembre de 1974 y 15 de enero de 1980, ya consideraba en su artículo 18 a los bienes **de uso común**, dentro de los cuales está precisamente la zona federal marítimo terrestre, ya que de pretender gravar este último inmueble, hubiera omitido mencionar a las zonas federales de corriente de propiedad nacional a que se refiere la Ley Federal de Aguas, y en todo caso se hubiera remitido a la que es regulada por la Ley General de Bienes Nacionales.

Por las inconformidades de los particulares experimentadas a la luz de la Ley Federal de Derechos, el Ejecutivo Federal, ese mismo año publicó el 16 de noviembre en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual señala el procedimiento a emplear con los elementos que habría de servir a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para la determinación del pago de derechos derivados del artículo 173 fracción I, de la ley en cita y son aquellos que se refieren al otorgamiento de concesión o permiso, modificando su monto, tomando en cuenta para su base gravable la actividad a desarrollar, al valor del inmueble federal, de acuerdo al que tuviera el colindante y la calidad de su ocupación, conforme a la tabla de factores que publica el Congreso de la Unión o, en su defecto, conforme al avalúo elaborado por institución nacional de crédito legalmente autorizada, sentando las bases de coordinación entre las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Hacienda y Crédito Público, para conocer el cumplimiento de la obligación

tributaria de los contribuyentes y, en su caso, proceder a la cancelación de la concesión o permiso correspondiente cuando no cubrieran el pago respectivo, como se aprecia en seguida.

La parte considerativa del Decreto reza así:

“Que la ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982, aprobada por el H. Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1981, establece un derecho por el otorgamiento de concesiones o permisos para el uso o aprovechamiento de inmuebles federales, dentro de los que se encuentran, la zona federal marítima terrestre, señalándose el límite mínimo y el máximo que debe pagarse por metro cuadrado.

Que el derecho a que se ha hecho referencia ha venido incidiendo en forma desfavorable en personas que requieren se les conceda la zona federal marítima terrestre para la realización de actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, turísticas o de investigación científica, cuyo único medio de subsistencia es precisamente la ejecución de dichas actividades.

Que deben estimularse las actividades prioritarias del país, al igual que aquellas otras que den como resultado la conservación de los recursos inmobiliarios de la federación, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente.

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Para los efectos del artículo 173 fracción I de la ley federal de derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982, los concesionarios y permisionarios de la zona federal marítima terrestre, pagarán el derecho a que se refiere dicha fracción conforme a lo siguiente:

I.- Cuando el uso, aprovechamiento o explotación de la Zona Federal Marítima Terrestre consista en la realización de actividades agropecuarias, los derechos se determinarán considerando mensualmente por hectárea como cuota mínima \$10.00 (DIEZ PESOS 00/100 M. N.) y como cuota máxima la de \$1,000.00 (UN MIL PESOS

00/100 M. N.). La cuota que corresponde se fijará en función de las características del predio, su ubicación y la disponibilidad de agua para fines agropecuarios.

II.- Cuando el uso, aprovechamiento o explotación de la Zona Federal Marítimo Terrestre consista en la realización de labores de investigación científica, los derechos se determinarán considerando mensualmente por metro cuadrado una cuota mínima de \$0.05 (CINCO CENTAVOS) y como cuota máxima \$250.00 (DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M. N.).

III.- Cuando el uso, aprovechamiento o explotación de la Zona federal Marítimo Terrestre consista en la ejecución de actividades pesqueras, siempre y cuando las mismas constituyan la actividad principal del concesionario o permisionario, los derechos se determinarán considerando mensualmente por metro cuadrado una cuota mínima de \$0.50 (CINCUENTA CENTAVOS) y como cuota máxima \$250.00 (DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M. N.).

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas determinará el monto de las cuotas que deba pagar el contribuyente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 173 fracción I de la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982, conforme a lo dispuesto por este ordenamiento.

ARTICULO SEGUNDO.- Cuando el contribuyente no se encuentre en los supuestos establecidos en el artículo anterior, podrá optar por pagar el derecho que corresponda conforme al artículo 173 fracción I de la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio fiscal de 1982 o conforme a lo siguiente:

I.- Cubriendo el 5% anual del valor que tenga el inmueble federal objeto de concesión o permiso, debiéndose enterar mensualmente en doce partes iguales.

II.- Pagando el 2.5% anual del valor de inmueble federal objeto de la concesión o permiso, cuando el uso, aprovechamiento o explotación de la Zona Federal Marítimo Terrestre sea para protección y ornato, no se realicen con construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario

del predio colindante a éste. El contribuyente enterará mensualmente una doceava parte del monto del derecho.

El valor a que se refieren las dos fracciones anteriores, será el que resulte mayor entre el valor comercial o de adquisición del predio colindante con el inmueble objeto de la concesión o permiso, el factor correspondiente conforme a la tabla de ajustes a que se refiere el artículo decimoctavo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga disposiciones. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas determinará el monto de cuotas que deba pagar el contribuyente de conformidad con lo establecido por el artículo 173 fracción I de la ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982 o conforme a la fracción I de este artículo. Dicha Secretaría podrá exigir al contribuyente avalúo del inmueble colindante con el que es objeto de la concesión o permiso practicado por institución nacional de crédito, si el valor determinado conforme a las fracciones I y II de este artículo lo considera menor al que debe corresponder.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la relación de contribuyentes a los que les corresponda pagar los derechos a que se refiere el artículo 173 de la Ley en materia; por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la relación de contribuyentes que no se encuentren al corriente en el pago del derecho a que se refiere dicho precepto de la Ley, para los efectos de la cancelación de la concesión o permiso correspondiente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y tendrá la misma vigencia que la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982.

SEGUNDO.- Los interesados en obtener los beneficios consignados en el presente Decreto, deberán solicitarlo por escrito a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dentro de un término no mayor de 60 días contados a partir del día de su vigencia.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y dos.-
José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Jesús Silva Herzog.**- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y obras Públicas, **Pedro Ramírez Vázquez.** Rúbrica.”

También el Ejecutivo Federal incurre en el equívoco de entender los derechos a pagar, por la prestación de un servicio que consiste en otorgar la concesión o permiso para usar o aprovechar la zona federal marítimo terrestre, que es el acto que contiene la anuencia de la autoridad a favor del particular para usar y gozar un inmueble federal, con los derechos por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público, de ahí, que tenga otro sentido la literalidad que observa el decreto con relación a lo que dispone el artículo 173 fracción I de la Ley Federal de Derechos, al no distinguirlos con los derivados por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, sin olvidar que el artículo a que se contrae el decreto, se encuentra en el Título I, de la Ley Federal de Derechos, concerniente a la prestación de servicios, sin embargo, la disposición del Ejecutivo Federal, toma como base gravable para su determinación, el valor por metro cuadrado del inmueble federal o al colindante o al que resultara del avalúo practicado por institución de crédito autorizada, a fin de aplicar los derechos por ese concepto, dicha disposición no contempla alternativas congruentes para resolver el problema de la determinación del pago de derechos por el otorgamiento de concesión, antes al contrario, mayor confusión fomentó, con el sentido que le dio al método a emplear en la disposición contenida en la fracción I del artículo 173 de la Ley Federal de Derechos.

Las disposiciones contenidas en el decreto, se apartan de los propósitos que le dieron origen, al excederse el Ejecutivo Federal de sus funciones, lo que no le está permitido por la Constitución Política del País, prácticamente lo que hizo fue legislar, pues va más allá de lo que le permite el artículo 89 de la Carta Magna en relación con el artículo 30 del entonces Código Fiscal de la Federación, ya que no precisamente facilita la exacta observancia de la Ley el decreto citado, sino que reduce el monto a pagar por la prestación de derechos y crea una obligación fiscal diferente, como es el pago de derechos por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, cuando en realidad, su afectación no había sido gravado por la Ley Federal de Derechos, sin embargo, esa ilegalidad trajo como consecuencia corregir los artículos a estudio de la Ley Federal de Derechos para el siguiente ejercicio fiscal como se verá en seguida.

LEY FEDERAL DE DERECHOS 1983.

Encontramos cambios sustanciales en la legislación de derechos para el ejercicio fiscal 1983, por lo que ve a la prestación de servicios otorgados por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología derivados de la zona federal marítimo terrestre. Ofrece mayor precisión en sus elementos fiscales, y en esta ocasión, si contempla derechos por su uso y goce, como se examinará más adelante, para lo cual se transcriben los artículos siguientes:

“Art. 174.- Por el otorgamiento de concesiones para el uso o goce de la zona marítimo terrestre, se pagará anualmente el derecho de concesión de inmuebles federales conforme a la cuota de \$5,000.00

Cuando la zona marítimo terrestre se utilice para la agricultura, ganadería o pesca, la cuota a que se refiere el párrafo anterior se reducirá en un 50%.

Este derecho se pagará independientemente del que corresponda conforme al título II de esta Ley.”

El hecho imponible por el otorgamiento de concesión se encuentra en el artículo 174 de la ley, donde **el objeto del tributo** es la prestación del servicio, es decir, el 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 en el uso, aprovechamiento o explotación de la zona federal marítimo terrestre. Excluye en la prestación del servicio los conceptos permiso e inmuebles federales que menciona la ley de 1982; fija una **época de pago** específica anual, reduce **la tarifa** al 50%, de acuerdo a la actividad para la que se otorga la concesión, aspectos

todos que en realidad en nada inciden con el costo originado de su otorgamiento, debido a que la reducción concedida tiene como propósito promover la agricultura, ganadería y pesca cuando constituyan el único medio de subsistencia y principal actividad de algunas personas, para estos casos aplica una tarifa menor, sin embargo, considero que de fortalecer y apoyar realmente dichas actividades, la reducción de la tarifa debería ser en los derechos por uso y goce, ya que es el concepto que genera más ingresos para el Estado y naturalmente es superior el desembolso económico para quienes se dedican a ellas, como se detallará más adelante, y de nueva cuenta incurre en el error como sucedió en la ley de 1982, de no distinguir la prestación del servicio, con el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público, como lo señala el párrafo segundo del precepto transcrito, por virtud de que la reducción en la tarifa está condicionada a la actividad para la que ha de otorgársele la concesión, sin tomar en cuenta el costo del servicio, que ocasiona el procedimiento para su elaboración y finalmente otorgarla, lo que implica factores de diferente índole, luego, en realidad su monto no obedece a una proporción de su costo.

Por otra parte, es incorrecta su cuantificación en periodos anuales, dado que el servicio sólo se presta una sola ocasión y la actividad del ente público se agota al momento que la recibe el particular; en ese orden, la intervención del Estado ha concluido al extender el documento respectivo, situación por la que se considera deja de ser proporcional y equitativa su retribución, en el entendido de que los derechos tienen como característica que el pago corresponda aproximadamente al costo del servicio prestado por la Administración Pública Federal y su pago habrá de efectuarse previamente a su otorgamiento, y la manera como lo indica el precepto

legal a estudio no corresponde a la característica de los derechos que se menciona, ya que de efectuarse periódicamente durante la vigencia de la concesión, la retribución de su importe es superior al costo del servicio, dejando de ser proporcional y equitativa su tarifa.

En esta ocasión la ley a estudio, grava el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, entre otros inmuebles propiedad de la Federación, como se advierte de su literalidad.

“Art. 232.- Están obligadas a pagar el derecho por el uso o goce de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen o gocen la zona federal marítimo-terrestre, los diques, cauces, vasos, zonas de corrientes, depósitos de propiedad nacional y otros inmuebles del dominio público distintos de los señalados en otros Capítulos de este Título, conforme a lo que a continuación se señala:”

Es importante mencionar que la primera disposición que tuvo la ley en este renglón distinguía los derechos que se pagaban por los servicios que el Estado prestaba en sus funciones de derecho público, de aquellos que se generaban por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, y estos últimos eran a los que refería el Capítulo IX del Título II, del ordenamiento legal en consulta, de los cuales ahora nos ocuparemos.

El párrafo primero del numeral 232, establece la **obligación tributaria** de pagar derechos a cargo tanto de las personas físicas como de las morales que usen o gocen la zona federal marítimo terrestre identificada en los amplios términos a que se refiere el precepto 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, así como “los diques, causes, vasos, zonas de corrientes, depósitos de propiedad nacional y otros inmuebles del dominio

público distintos de los señalados en otros capítulos de este Título”, sin embargo, la disposición legal que aquí se transcribe no es exacta, antes al contrario, es indefinida y oscura, dado que se refiere a todos los demás inmuebles del dominio público que menciona la ley y que en ese párrafo no consideró, en tales condiciones, al tener un sentido general, no es clara, precisa e inteligible su redacción para que el contribuyente la entienda y cumpla adecuadamente con su obligación, desde el momento en que deja abierto el abanico de las propiedades que pertenecen al dominio público de la Nación, que naturalmente no sólo representa una dificultad para la autoridad exactora en su determinación, sino también para el particular.

El **sujeto pasivo**, causante del tributo de los derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Federación, incluye como tal a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, a que se refiere el arábigo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; lo anterior se confirma con lo previsto en los artículos 2º y 3º, de la Ley Federal de Derechos, al mencionar las excepciones que hay para su pago, cuando sean estas personas morales quienes soliciten un servicio o afecten bienes del dominio público. En ese orden de ideas, tenemos que, cuando alguna dependencia pública federal, estatal, municipal, centralizada o paraestatal, afecte bienes patrimonio de la Nación usándolos o aprovechándolos, también tendrá la obligación de pagar derechos por ese concepto.

El **objeto del tributo**, en los bienes del dominio público de la nación, concretamente en la zona federal marítimo terrestre, como en los demás, es **el uso o goce** que se lleva a cabo de ellos, es decir, consiste en la

ejecución de la conducta descrita en la Ley, en un espacio específico que necesariamente ha de ser propiedad de la Federación.

El concepto uso y goce es un término que contiene más de una acepción, siendo imprescindible referirnos tanto a su sentido técnico como al jurídico, a fin de obtener una interpretación adecuada de los conceptos que constituyen la realidad económica gravada y encontrar los elementos que nos permitan determinar el nacimiento de la obligación tributaria, para lo cual, consultamos el Diccionario enciclopédico Larousse, que define al uso como la acción de utilizar y valerse de algo; Aplicación; Costumbre; Moda; Acción de llevar. Respecto al concepto goce, se refiere a él como sensación de placer. Por su parte, el Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel, de Mayo Ediciones, precisa que: “**usar**, (de uso.) tr. Hacer servir una cosa para algo. Disfrutar uno de alguna cosa, sea o no su dueño. Practicar o ejecutar alguna cosa habitualmente. Ejercer o servir un oficio o empleo. Int. Tener Costumbre de la acepción goce señala que es Acción y efecto de gozar o disfrutar una cosa, así mismo **gozar**, (De gozo.) tr. Tener y poseer una cosa; Tener gusto, alegría y complacencia de una cosa; Conocer carnalmente a una mujer; Sentir placer, experimentar suaves y gratas emociones – y **gozar. expr. Der. Indica el contrato entre dos o más personas, por el que se permutan las posesiones y alhajas únicamente en cuanto al usufructo**”.

De acuerdo a la transcripción anotada, el sentido más congruente en la materia que nos ocupa, enlazando sus conceptos gramaticales de manera armónica y sistemática con el propósito que persigue la Ley Federal de Derechos en ese renglón, se colige que el **objeto del tributo** es disfrutar uno de alguna cosa (naturalmente se

trata de la zona federal marítimo terrestre o demás bienes que específicamente señala) que se tiene y posee, (como es la construcción, protección u ornato con que se afecta el inmueble en cita); y las actividades que se realicen dentro de ese inmueble patrimonio de la Nación en sus diversas modalidades como son, las agropecuarias o labores de investigación científica o actividades pesqueras, se estimarán la **Fuente del Tributo**; de lo anterior se arriba al convencimiento pleno de que necesariamente habrán de tomarse en cuenta dos circunstancias para que se actualice el hecho generador, una es la actividad, y la otra es el espacio público en el que ha de recaer indefectiblemente esa actividad, es decir, en los **bienes de uso común**. Explicado de otro modo, que con el uso o goce que se afecte se obtenga un aprovechamiento especial a través de cualquiera de las modalidades indicadas y que además se ejecute dentro o sobre el inmueble en comento. Cuando esto suceda, podremos afirmar que nos encontramos en el punto de incidencia previsto en la ley, entonces ese y no otro, será el momento en el que nazca la obligación fiscal, pues se habrá consumado la situación jurídica o de hecho prevista por el ordenamiento legal invocado.

De lo expuesto, podemos mencionar, como ejemplo, a los bañistas o aquellos que transitan o toman el sol dentro del inmueble federal en comento, quienes no reciben un beneficio personal y directo al encontrarse en ese supuesto, actividades que además no están contempladas dentro del uso que generan los derechos y para tales casos la ley especial que regula los bienes de la Nación no exige concesión, por tanto, han de excluirse como sujetos de la obligación tributaria los que realicen tales conductas, debido a que su uso sería común y no especial como lo previene la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 30, de tal suerte que no se

actualizan en tales condiciones los presupuestos a que se refiere el numeral 232 de la Ley Federal de Derechos y además, no se da la posesión, que es lo que constituye uno de los elementos indispensables del concepto uso, pues ello implicaría una conducta continua, permanente y no transitoria, aunque se permaneciera en el inmueble Federal durante un lapso continuo y no superior de 24 horas, es de excluirse como aprovechamiento especial, además habría que atender específicamente el uso que se lleva a cabo y tener la certeza que no se realizan actividades preponderantemente económicas o con especulación comercial.

Si comparamos la zona federal marítimo terrestre, con las calles urbanas, dada su naturaleza jurídica, tomando en cuenta que los dos son bienes patrimonio del Estado, ambos tienen la característica de común; la posesión es en todo tiempo del ente público; no son susceptibles de aprovechamientos especiales, salvo que se otorgue la anuencia de la autoridad a través del acto reglado llamado concesión, permiso o autorización; son intransferibles; no son sujetos a acción reivindicatoria o posesión definitiva. Sin embargo, pueden tener afectaciones con usos especiales las calles, como es el caso de los conocidos tianguis y en otros similares con los comedores de alta cocina y bares, ejemplo de esto, es la conocida Zona Rosa en la colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, ciudad de México, por no mencionar otros; se trata de establecimientos ubicados en la calle con mesas, sillas, plantas, enseres propios de la gastronomía o arte culinario y además artículos inherentes a su actividad, ofreciendo el servicio de restaurante en que por darse un aprovechamiento especial al inmueble o piso, el Estado impone a los dueños de los establecimientos obligaciones tributarias por el uso de piso o inmueble propiedad del Estado, independiente de

los impuestos que generan por la actividad a la que se dedican, pero con relación a las personas que transitan, no se les aplica obligaciones fiscales por el uso de la calle o pasar sobre ella. De igual manera, es un criterio que debe hacerse extensivo y prevalecer en los usuarios de la zona federal marítimo terrestre y de playas, como es asolearse, acostarse, sentarse, cruzar por ella para llegar al mar o al agua marítima, por tanto, su uso común no es una actividad sujeta a cargas tributarias para los usuarios, por disposición expresa de la Ley General de Bienes Nacionales y con mayor razón, si la de Derechos no la grava expresamente.

Es así como llegamos a la conclusión de que sólo cuando se disfruta y posee de manera especial la zona federal marítimo terrestre, se da la relación tributaria entre el Estado denominado sujeto activo, quien ha de exigir del sujeto pasivo, sea persona física o moral, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, por haber ejecutado la conducta descrita en la norma tributaria. Presupuesto indispensable para la configuración de la obligación impositiva es que concurren las hipótesis anotadas y bastará la ausencia de una de ellas para que no se actualice la descripción normativa.

La misma suerte corren los demás inmuebles que incluye la Ley al expresar "y otros inmuebles del dominio público distintos de los señalados en ese Título", los otros serán aquellos capítulos restantes que se refieren a los bosques, pesca, puertos, muelles, carreteras, puentes, aeropuertos, agua, espacio aéreo, hidrocarburos y minería.

Por su parte, las fracciones I y II del artículo 232 de la ley a estudio, prevé lo siguiente:

"I.- Por el uso o goce, el 5% anual del valor comercial de terrenos de calidad semejante ubicado en la región.

II.- Por la extracción de materiales, por metro cúbico, el 5% del valor comercial que tengan en la región o en el mercado más cercano."

De la fracción primera, se desprenden tres elementos constitutivos del tributo por el uso o goce de los bienes de uso común; uno es la **tarifa**, y en este caso establece aquella que se conoce como proporcional, al señalar un tanto por ciento fijo; el otro elemento es el **periodo de causación**, al decir que la tarifa será anual, luego, se causa por cada año y el último elemento es la **base del tributo**, que será el valor comercial de terreno de calidad semejante, una vez que se obtenga el valor respectivo del inmueble, se aplicará la tarifa para establecer la cuantía de la obligación fiscal, es decir, que la cuota a pagar será el resultado del porcentaje aplicado al valor del inmueble semejante; y el método adoptado por la ley para la determinación de la obligación tributaria, está contemplado en los artículos que más delante se mencionan.

Por su cuenta, la fracción II se refiere a la extracción de materiales, y en este caso se trata de una explotación y no de un uso o goce, motivo por el que no deberá formar parte del concepto derechos, debido al destino que reciben los bienes anotados.

Para la extracción de materiales fija una cuota a pagar del 5% del valor comercial, que los materiales tengan en la región o en el mercado más cercano. Este precepto no es muy claro, al dejar de señalar a qué materiales se refiere, sin embargo, por su naturaleza son innumerables, de diversas clases y tipos los que hay y varían de acuerdo al lugar donde se extraen; por lo que

ve a la zona federal marítimo terrestre, no son muchos los que se dan en este inmueble, los más comunes son la piedra bola y arena. Aún cuando es claro el objeto del tributo, su tasa o tarifa, la base gravable y época de pago, difícilmente se puede constatar la realización del hecho imponible y la precisión de la deuda en cantidad líquida ello es así, debido a que el ente público no cuenta con recursos materiales y humanos en los litorales de la República Mexicana para llevar a cabo la determinación de la obligación fiscal, ni para hacer exigible el crédito, esto sin considerar que las personas que realizan el hecho generador jamás lo declaran, salvo cuando se cuenta con concesión y se explota en volúmenes altos, entonces es posible su determinación gracias a que la Administración Pública cuenta con un registro que tienen las Delegaciones o Administraciones de la Secretaría que interviene en ese rubro y los camiones que llevan material de esa especie son detectados a simple vista por su volumen.

El arábigo 233, contempla el **método a emplear para la determinación de la obligación tributaria**, atendiendo a factores de diferente índole y a avalúos practicados en el inmueble colindante, así como a las características que él señala:

“Art. 233.- Para los efectos del artículo anterior, el valor del inmueble federal será el que resulte mayor entre el valor catastral o el de adquisición del terreno colindante con aquél, este último valor multiplicado por el factor conforme a la tabla de ajuste que establezca el Congreso de la Unión, correspondiente a los años transcurridos entre la fecha de adquisición y el ejercicio de que se trate.

Si no se tiene el valor catastral o no se puede determinar el de adquisición del inmueble colindante, se tomará el valor de avalúo del mismo practicado por persona autorizada. Tratándose de adquisiciones por

prescripción en las que no se pueda determinar la fecha en que se consumó la prescripción adquisitiva, se tomará como tal aquella en que se haya interpuesto la demanda. Cuando no se pueda efectuar la separación del valor de las construcciones y del terreno, se considerará como valor de éste el 20% del valor total del inmueble.

Los contribuyentes de este derecho que estimen que el valor que resulte de conformidad con este artículo es superior al valor real del inmueble, podrán ordenar a su costa la practica de un avalúo por persona autorizada por las autoridades fiscales; dicho avalúo será proporcionando a las autoridades fiscales, quienes lo considerarán como valor del inmueble federal sin perjuicio de que en el ejercicio de sus facultades de comprobación puedan rectificar el avalúo practicado por el contribuyente, mediante la práctica de otro formulado por las autoridades fiscales.

I.- El 5% anual del valor del inmueble.

II.- El 2.5% anual del valor del inmueble, cuando se destine para protección y ornato, no se realicen construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste.

III.- De \$10.00 a \$40.00 mensuales por hectárea, cuando en el mismo se realicen actividades agropecuarias.

IV.- De \$0.50 a \$2.00 mensuales por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de labores de investigación científica o de actividades pesqueras.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar las cuotas a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, lo hará en función de las características del inmueble, su ubicación y la disponibilidad de agua para fines agropecuarios. Dichas cuotas sólo se aplicarán cuando la actividad señalada en cada caso constituya la principal del concesionario o permisionario. En todo caso los contribuyentes podrán optar por pagar conforme a lo establecido en la fracción I de este artículo.

Tratándose de bienes de uso común, sólo se estará obligado al pago del derecho cuando se tenga concesión para un aprovechamiento especial o cuando dicho aprovechamiento se lleve a cabo sin tener la concesión.”

El método que emplea la ley, para la determinación del crédito fiscal, es ad valorem, porque señala una cuota en razón al valor del inmueble colindante al federal, la tarifa que establece es proporcional, debido a que señala un tanto por ciento fijo cualquiera que sea la base gravable, y esta última comprenderá el valor pecuniario que tenga el inmueble colindante al federal, el cual, será siempre el que resulte mayor de los obtenidos, entre el catastral, el de adquisición o el del avalúo, aplicando el procedimiento siguiente:

a.- Valor catastral

b.- El de adquisición multiplicado por el factor conforme a la tabla de ajuste que establezca el Congreso de la Unión, de acuerdo a los años transcurridos entre la fecha de su adquisición y el ejercicio de que se trate.

Si no se tienen los valores que anteceden se tomará en cuenta como base lo siguiente:

c.- El valor del avalúo practicado por persona autorizada.

d.- En los casos de terrenos adquiridos por prescripción positiva, que no se pueda determinar la fecha en que se consumó la prescripción se tomará en la que se haya interpuesto la demanda.

e.- Cuando no se pueda separar el valor de las construcciones con el terreno si las hay, entonces será el 20% del valor total del inmueble.

f.- Los contribuyentes inconformes con el valor del inmueble, de considerarlo superior, a su costa podrán ordenar la práctica de uno por persona autorizada por las autoridades fiscales, quienes lo considerarán sin perjuicio de que en ejercicio de sus facultades de comprobación, lo rectifiquen mediante la práctica de otro por las autoridades fiscales.

La fracción I de este precepto coincide con el porcentaje fijado en el numeral 232; la fracción II, reduce la tarifa a un porcentaje menor, que es del 2.5% en atención a las diversas características que ha de reunir el causante del derecho o sujeto pasivo de la relación tributaria, como son:

- Que se destine para protección y ornato.
- Que no se realicen construcciones.
- Que el concesionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante.

La cuota a cubrir en los casos que indica la fracción I del artículo del artículo 233 de la ley será, cuando la actividad principal del contribuyente se encuentre dentro de las hipótesis que enseguida se mencionan:

- De \$10.00 a \$40.00 mensuales por hectárea, cuando, la **f fuente del tributo** consista en actividades agropecuarias.
- De \$.50 a \$2.00 mensuales por metro cuadrado, cuando consista la **f fuente del tributo** en actividades de investigación científica o pesquera.

Además, el precepto que nos ocupa faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a **fixar las cuotas** de las personas que coincidan en los supuestos que prevén las fracciones III y IV, en atención a las características que tenga el inmueble, su ubicación y disponibilidad del agua para fines agropecuarios; cuando la actividad agropecuaria o de labores de investigación científica o pesquera del sujeto pasivo de la relación tributaria constituya la principal, le concede la opción a éste de elegir la cuota prevista en la fracción I.

Sobre el particular, se advierte que la norma no es muy clara, no obstante el esfuerzo que el legislador hizo al precisar que se pagará el derecho en función al valor del inmueble colindante y el procedimiento para obtener su determinación consiste en tomar como base del tributo la totalidad del terreno, a excepción de cuando se refiere a la actividad que señala la fracción IV que específicamente prevé que el pago se hará por una cantidad determinada por cada metro cuadrado, estimando que este método es proporcional y equitativo, ya que habrá de servirse del valor del metro cuadrado del inmueble colindante al federal, pero no de su totalidad, ya que en ocasiones resulta mayor la superficie del terreno colindante, al inmueble patrimonio de la Federación que se usa, entonces tenemos, que a mayor superficie del terreno colindante, mayor es el pago por concepto de derechos, si el terreno colindante es menor al área federal, la cantidad a pagar por derechos será inferior.

En los demás casos, la base gravable para la determinación del pago de derechos resulta incongruente como lo establece el artículo 233 de la ley, si tomamos en cuenta que el beneficio obtenido será en función al

número de metros cuadrados del área federal que se afecte y no al espacio que tenga el predio colindante, ya que se da el caso que el predio federal es menor al colindante o viceversa, lo cual no es lógico y menos jurídico, dado que con ello se contraviene el principio de proporcionalidad y es eso precisamente lo que prohíbe nuestra Constitución, en su caso debió adoptar el mismo criterio a que se refiere la fracción IV del precepto legal que nos ocupa, ya que el modo como establece llevar a cabo la determinación de la obligación tributaria, resulta inexacto y dogmático pagar la cuota aplicada sobre la totalidad del valor del terreno colindante que se afecta con aprovechamiento especial, ya que es mayor el importe a pagar que el beneficio recibido por el particular, con independencia de la actividad comercial a que se dedique.

El párrafo último del artículo 233 hace una excepción a la regla general en los inmuebles del dominio público sobre los que recae la conducta sujeta a imposición fiscal, como es el uso y goce, al precisar "Tratándose de bienes de uso común, sólo se estará obligado al pago del derecho, cuando se tenga concesión para un aprovechamiento especial o cuando dicho aprovechamiento se lleve a cabo sin tener la concesión", esta disposición excluye los demás inmuebles del dominio público sujetos a imposición fiscal, al establecer que la obligación del pago de derechos sólo se actualiza cuando el aprovechamiento especial sea en bienes de uso común, en ese orden, habrá de entenderse que se refiere a aquellos que menciona el artículo 29 de la Ley General de Bienes, por ser éste el ordenamiento especial que regula los bienes patrimonio de la Nación y por disposición expresa de su artículo 9º, que a la letra dice:

“Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles federales...”

En esa virtud, los bienes de uso común, son todos aquellos a que se refiere el ordenamiento legal indicado, y naturalmente son los únicos que tienen gravada la actividad que en ellos recae, como es el uso o aprovechamiento especial, dentro de los cuales se encuentra la zona federal marítimo terrestre, de ahí que los demás bienes del dominio público, distintos a los de uso común no tengan gravado su uso, goce o aprovechamiento, por tanto, no hay obligación al pago de derechos por la afectación que reciban. Bajo esa tesitura y haciendo alarde del aforismo latino que proviene del derecho penal, trasladándolo al campo del derecho fiscal, que dice, “Nullum tributum sine lege” (No hay tributo sin ley), no se genera obligación fiscal alguna, en bienes diferentes a los de uso común. Esta disposición viene a corregir el error tan grave en el que incurre el artículo 232 de la ley en consulta, pues mientras el primero de los preceptos se refiere de manera general a todos los bienes del dominio público de la Nación que comprenden los demás capítulos del Título II, el siguiente hace la distinción de manera categórica y sólo los bienes de uso común, constituyen el elemento espacial sobre el que ha de ejecutarse la conducta que es objeto del tributo y no los otros bienes, de ahí que sólo la actividad descrita por la norma esté sujeta a imposición tributaria.

Independientemente de lo anterior, el artículo 232 de la ley, es inexacto al no precisar todos y cada uno de los bienes del dominio público y su interpretación no puede ir más allá de su literalidad, por lo que sólo habrá

de estarse a los inmuebles que específicamente menciona, dentro de los cuales está la zona federal marítimo terrestre, los diques, causes, vasos, zonas de corrientes y depósitos de propiedad nacional, y no a otros, sin dar más alcance que el que naturalmente tiene, pues sólo habrá que estarse a los términos que indica, sin que sea dable ampliarlos o restringirlos, esto es así, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio en cuanto a la interpretación en materia de impuestos en las siguientes jurisprudencias que se leen bajo la voz:

“APLICACIÓN ESTRICTA. En la aplicación de los impuestos deben tomarse en cuenta, exclusivamente, los términos de la ley que los crea sin que sea dable ampliarlos o restringirlos.

Quinta Epoca.

Tomo LXXIII. Pág. 1532 Residuos de Henequén, S. de R.L.

Tomo LXXVI. Pág. 5800 Mora Manuel F.

Tomo LXXIV. Pág. 3963 Zorrilla José K.

Tomo LXXIV. Pág. 7103 Zorrilla Guillermo

Tomo LXXVII. Pág. 82 Hinojosa José

Página 163. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice 1917-1965. Segunda Sala.

APLICACIÓN ESTRICTA. Impuestos. En materia de Impuestos, la interpretación de la ley debe ser estricta, y hay que aplicarla en sus términos y sin dar a éstos más alcance que el que naturalmente tienen; y el cobro que se haga sin apegarse a estas reglas, importa una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Quinta Epoca.

Tomo XX. Pág. 930 Obregón Guillermo

Página 164. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Apéndice 1917-1965. Segunda Sala.”

Por encontrarnos en un régimen de derecho en el que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, no se encuentra facultado el fisco para cobrar

los derechos cuando se use, goce o aproveche un bien diferente a los de uso común.

Por otra parte, la ley establece pagos provisionales de la manera siguiente:

“Art. 234.- El derecho por el uso o goce de inmuebles, se calculará por ejercicios fiscales. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a más tardar el día 10 de cada mes mediante declaración que presentaran en oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El pago provisional será una doceava parte del monto del derecho calculado al año.

El derecho del ejercicio, deducidos los pagos provisionales mensuales, se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas dentro de los tres meses siguientes al cierre de el ejercicio.

Los contribuyentes a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 232 de esta ley, únicamente harán los pagos mensuales mediante declaración que presentarán en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que se considerarán definitivos.”

Epoca de pago, se calculará por ejercicios fiscales y efectuarán los contribuyentes pagos provisionales mensuales, a más tardar el día diez de cada mes mediante declaraciones, esto es, una doceava parte del monto del derecho calculado al año y para quienes realicen actividades agropecuarias, pesquera o de investigación científica, los pagos mensuales se considerarán definitivos, a este respecto, todo parece indicar que no ofrece complicación para reconocer las fechas de pago.

“Art. 235.- Para los efectos de este Capítulo, las autoridades fiscales estarán facultadas para:

I.- Determinar el valor mínimo del suelo, el que deberá publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación. Cuando éste resulte superior al valor declarado por el contribuyente, éste se modificará.

II.- Incrementar el valor catastral con la cantidad que resulte de aplicarle el factor que establezca el Congreso de la Unión.

Quando las autoridades fiscales hagan las valuaciones a que se refiere este artículo, proporcionarán al contribuyente un extracto del avalúo."

De este precepto legal se deriva la facultad de las autoridades para determinar el valor mínimo del suelo, y la obligación de que la propia autoridad lo publique en el Diario Oficial de la Federación, así como para incrementar el valor catastral con la cantidad que resulte de aplicar el factor que establezca el Congreso de la Unión. Además está a cargo de las autoridades elaborar el avalúo, teniendo la obligación de proporcionar una copia del mismo al sujeto pasivo de la obligación tributaria cuando esto suceda.

Tanto la publicación en el Diario Oficial, como la copia del avalúo que se le ha de entregar al causante, son actos que tienen como propósito respetar el derecho de seguridad jurídica del sujeto pasivo, ya que previamente a la determinación en cantidad líquida del pago de derechos por el uso y goce de los bienes de uso común, es indispensable dárselo a conocer al contribuyente, lo cual quiere decir que se encuentra en condiciones de imponerse del mismo y si estima que el valor es superior al valor real del inmueble, podrá ordenar a su costa la práctica de un avalúo por persona autorizada por las autoridades fiscales, como lo prevé el párrafo tercero del numeral 232.

Sin embargo, no obstante lo apuntado, la disposición legal que nos ocupa no establece criterio alguno al que se sujetará el perito para realizar el avalúo y fijar los valores, quedando al arbitrio de la autoridad exactora la determinación de la base gravable del pago de derechos, y el reconocimiento de la persona que habrá de llevarlo a cabo, debido a que habrá de ser autorizada por las autoridades, elemento fundamental y característico del tributo, por tanto, viola la garantía de legalidad en materia tributaria del artículo 31, fracción IV de la Constitución Política del país, al no señalar regla alguna a la que deba sujetarse para determinar el valor mínimo del suelo.

En relación al artículo 236, su contenido parece ser repetitivo con lo dispuesto por el numeral 232, fracción II, ya que ambos se refieren a la obligación de pagar derechos por extracción de materiales, como de su literalidad se advierte.

“Art. 236.- Están obligadas a pagar el derecho por extracción de materiales, las personas físicas y las morales que extraigan materiales de los causes, vasos y zonas de corrientes, así como de los depósitos de propiedad nacional, conforme a la cuota que resulta aplicar el 5% al valor que tengan estos materiales en la región o en el domicilio más cercano.

El derecho de extracción de materiales se pagará mediante declaración en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

Tanto el artículo 232 fracción II, como el numeral transcrito, se refieren a los mismos bienes de uso común y elementos constitutivos del tributo, la cuota, el sujeto pasivo y la base gravable es la misma, ante eso, nos remitimos a lo ya expuesto en ese apartado, con la aclaración de que aquí establece el lugar y la forma del

cumplimiento de la obligación fiscal, lo que no contempla aquel precepto.

LEY FEDERAL DE DERECHOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997

La Ley Federal de Derechos de 1997, fija los elementos de los derechos 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, y no sólo define a los derechos por los conceptos indicados, sino también considera como tales, las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. De los tres supuestos sólo nos ocuparemos de los dos primeros, que son objeto del presente estudio, y no de este último.

Los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, derivados de la zona federal marítimo terrestre, son otorgados en la actualidad por la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, por disposición expresa del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de acuerdo al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, al establecer que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará con las dependencias que menciona, dentro de las cuales considera a la secretaría indicada, a la que corresponde el despacho, entre otros asuntos, de ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocer derechos según corresponda sobre dichos bienes.

En años anteriores los servicios a que me refiero en el párrafo que antecede eran ejercidos por la Secretaría de Desarrollo Social, considerados en la Sección Segunda del Capítulo IX, Título I de la Ley Federal de Derechos. Debido a que fueron encomendados a la reciente Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, hubo necesidad de modificar la Ley Federal de Derechos en este renglón, lo que sucedió a través del Diario Oficial de la Federación que se publicó el día 10 de Mayo de 1996, adicionando los artículos 194-D y 194-E, al Capítulo XIII, Sección Quinta, que corresponde a los servicios que presta precisamente la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, de esa manera se corrigieron los preceptos legales en el capítulo respectivo de la ley, mismos que se transcriben a continuación.

“SECCION QUINTA

De la Zona Marítimo Terrestre

Art. 194-D.- Por los servicios que a continuación se señalan, se pagará el derecho de zona marítimo terrestre, conforme a las siguientes cuotas:

- I. Por la recepción y estudio de la solicitud de concesión o autorización \$312.63
- II. Por la verificación en campo de levantamiento topográfico presentado por el solicitante de concesión de zona federal marítimo-terrestre o terrenos ganados al mar, o cualquier otro depósito que se forme por aguas marítimas:
 - a) Hasta 1,000 m2 de superficie. \$635.52
 - b) De más de 1000 m2 de superficie hasta 5,000 m2 \$1,271.14
 - c) De más de 5000 m2 de superficie hasta 10,000 m2. \$2,542.29
 - d) De más de 10000 m2 de superficie hasta 15,000 m2. \$5,084.67

- e) De más de 15,000 m2 de superficie en adelante . . .
 \$7,627.03
- III. Por la cesión de la concesión entre particulares .
 \$1,346.28
- IV. Por la verificación de cumplimiento de
 obligaciones derivadas del título de concesión. .
 \$269.20

Cuando la zona marítimo terrestre se utilice para la agricultura, ganadería o pesca, las cuotas señaladas en este artículo se reducirán en un 50%.

Este derecho se pagará independientemente del que corresponda por el uso o aprovechamiento de la zona marítimo terrestre conforme al Título II de esta Ley.

Art. 194-E.- Por el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, se pagará anualmente el derecho de concesión de inmuebles federales, conforme a la cuota de \$277.07

Cuando la zona federal se utilice para la agricultura, ganadería o pesca, la cuota a que se refiere el párrafo anterior se reducirá en un 50%.

No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el uso o goce de la zona federal se destine para actividades acuícolas de especies reservadas.

Este derecho se pagará independientemente del que corresponda conforme al título II de esta Ley.”

La adición a la ley de los artículos 194-D y 194-E, prevén el pago de derechos por servicios que presta el Estado, en sus funciones de derecho público como es, la recepción y estudio de la solicitud de concesión o autorización; la verificación en campo de levantamiento topográfico presentado por el solicitante de concesión de zona federal marítimo-terrestre o terrenos ganados al mar, o cualquier otro depósito que se forme por aguas

marítimas; la verificación de cumplimiento de obligaciones derivadas del título de concesión; el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.

En relación a la prestación del servicio a que se refiere la fracción primera del artículo 194 de la ley en cita, se hacen las siguientes observaciones.

La **recepción**, es de estimarse un elemento del derecho de petición, por encerrar un concepto establecido en la garantía de audiencia consagrado en la Constitución Política del País, toda vez que al presentar su solicitud el contribuyente ante la autoridad, ejerce precisamente el derecho tutelado por el artículo 8° de nuestro máximo código político, interpretar de manera aislada el significado de esta garantía que le asiste al particular, sería incorrecto, en virtud de que toda **petición** formulada por el gobernado no se limita exclusivamente a esto, sino lleva consigo el derecho de recibir el escrito al que habrá indefectiblemente de recaer un acuerdo de autoridad la que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario, de no recibir el ente público la solicitud que se le presenta (atendiendo al concepto recepción) infringe en perjuicio del gobernado sus garantías individuales, ya que sin excepción, las peticiones que se formulan implican necesariamente una recepción y gravar ese ejercicio que se traduce en un derecho del soberano, es tanto como imponer un tributo al derecho de petición, que ha de cubrirse previamente a la recepción de la solicitud, lo cual consideramos inexacto por ser contrario a la norma hipotética fundamental, pues en tratándose de garantías

individuales, la constitución no le impone mas restricciones al derecho de petición que las establecidas en ella misma, como es que sea por escrito, dirigirse de manera pacífica y respetuosa, en ese orden de ideas, al ejercer ese derecho no está recibiendo un beneficio personal y directo el contribuyente, además no es ese el momento en el que el particular conocerá la opinión de la autoridad, pues aún cuando ponga en marcha la máquina administrativa del Estado a través del estudio que realice sobre la petición elevada a su consideración, ningún beneficio le reporta al particular, en tanto no reciba el servicio que le fue requerido y nuestra constitución política no exige más requisitos que los anotados.

Como antes se mencionó, la prestación del servicio debe pagarse previamente a su recepción por disposición expresa de la ley, sin embargo, la obligación fiscal nace al recibir la respuesta el particular, concretamente la concesión, momento en el que surge la relación tributaria, en cambio su pago, habrá de efectuarse al recibir la autoridad la petición del particular, de suerte tal, que el contribuyente ve condicionado su derecho de petición a su capacidad económica, ya que de no tener recursos financieros para cubrir esa obligación impositiva no es escuchado sin antes pagar el derecho respectivo.

Por las razones que se exponen, consideramos que no debe estar gravada la recepción de la solicitud de concesión o autorización de la zona federal marítimo terrestre para su estudio.

Por lo que ve a la fracción II del ordenamiento legal invocado, lo que se pretende con el derecho a pagar por la **verificación en campo de levantamiento**

topográfico, es recuperar el costo del trabajo de verificación en campo que la realice la Administración Pública, con el personal técnico y calificado que asigne para llevar a cabo esas tareas, de acuerdo al número de metros cuadrados que tenga la superficie solicitada, por ejemplo: dentro de los servicios que presta, se considera verificar o comprobar que los datos, ubicación y puntos de referencia plasmados en el plano topográfico acompañado a la solicitud de concesión que presentó el particular sean los correctos, entre otros elementos que a juicio de la Secretaría encargada de otorgar las concesiones estime necesarios allegarse de ellos y de esa manera, mantener actualizados los trabajos técnicos de deslinde y amojonamiento de la zona federal marítimo terrestre, independientemente de que se otorgue o no la concesión.

A mayor abundancia, es importante apuntar que por disposición expresa del artículo 14 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, tiene obligación la autoridad de mantener actualizados dichos trabajos y de esa manera la Secretaría se auxilia con los realizados por el particular para tener registrados y actualizados los datos respectivos que le permiten cumplir con la disposición legal citada.

Por lo que se refiere a la **verificación de cumplimiento de obligaciones derivadas del título concesión**, prevista por la fracción IV del precepto legal en consulta, no es otra cosa, que las actas administrativas que practica la Secretaría facultada para esos efectos, en las áreas de zona federal marítimo terrestre concesionadas a los particulares, de esa manera, la finalidad de ese derecho es recaudar el

importe del costo del servicio, por las funciones de derecho público que presta el Estado, que no corresponden a una petición del particular propiamente hablando, concepto que en mi opinión no debería de estar gravado como un Derecho, debido a que no se pone en marcha la actividad administrativa a petición del particular, ni es un beneficio el que recibe por la verificación administrativa, sino se trata de una contribución especial por gasto, ya que con ello el Estado realiza sus funciones de policía en ese espacio público federal, que tienden a vigilar se cumpla con los usos autorizados y de esa manera advertir cualquier irregularidad que se llegara a presentar, por ejemplo que el usuario afectara con una actividad no autorizada la preservación, restauración y el mejoramiento del ambiente, ya que de ser así, se tomarían las medidas encaminadas a prevenir y/o procurar la protección de las áreas naturales, la flora y fauna silvestres y acuáticas, por tratarse de zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, lo que es de interés general.

Con independencia de lo anterior, la prestación de los servicios que establece la ley invocada, deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero salvo el caso de que dichos cobros tenga un carácter racionalizador del servicio, por disposición expresa del párrafo segundo del artículo 1° de la propia ley a estudio.

En cuanto a la reducción obsequiada por el precepto legal invocado del 50% a las actividades de agricultura, ganadería o pesca, cuando la prestación de los servicios corresponda a estas actividades, realmente no representan una verdadera ayuda, en todo caso, esa reducción mayor beneficio produce al otorgarse en el derecho que se cobra por el uso de la zona federal

marítimo terrestre, donde verdaderamente se ven favorecidas las personas que se dedican a las conductas que señala la ley en este apartado.

En el derecho por **otorgamiento de concesión**, autorizaciones o prórroga de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, a que se refiere el artículo 194-E, **la prestación del servicio**, se reitera, consiste en la expedición del título de concesión que legitima el uso, aprovechamiento o explotación de la zona federal marítimo terrestre; varía en este ejercicio fiscal la tarifa o cuota que se incrementó a \$277.07 anuales, conserva la reducción que desde años atrás se concede al causante en el pago, al 50%, siempre que la concesión se otorgue para ejercer actividades de agricultura, ganadería o pesca y hace una excepción en el pago cuando la prestación del servicio consista en otorgar la concesión para el uso o goce en actividades acuícolas de especies reservadas.

Cuando a juicio de la autoridad que presta el servicio, no fueron reunidos los requisitos legales para el otorgamiento del permiso o se haya establecido alguna prohibición, el pago de los derechos no implica que necesariamente se otorgue el acto reglado llamado permiso o concesión. Ejemplo de esta situación, es cuando el particular no exhibió los planos de levantamiento topográfico del inmueble sujeto a concesión, o no presentó su acta de nacimiento debidamente certificada, o cuando no acompañó el documento con el que acredite su personalidad el promovente que comparece a nombre de otro, o a nombre de una persona moral, o por disposición expresa de algún decreto que haya determinado reserva

ecológica una superficie del inmueble federal solicitado en concesión.

El Capítulo IX, Título II de la ley, se refiere a los **derechos por uso, goce o aprovechamiento de inmuebles del dominio público**, entre otros la zona federal marítimo terrestre, en los artículos que se transcriben:

“Art. 232.- Están obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen bienes del dominio marítimo, zona federal marítima, zona federal marítimo-terrestre, los diques, causes, vasos, zonas de corrientes, depósitos de propiedad nacional y otros inmuebles del dominio público distintos de los señalados en otros Capítulos de este Título, conforme a lo que a continuación se señala:

I.- El 7.5% anual del valor del inmueble concesionado o permissionado incluyendo terreno, obras e instalaciones, en su caso. El valor del inmueble se determinará conforme a un avalúo que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, mismo que será actualizado anualmente en términos de lo dispuesto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Cada cinco años como máximo deberá realizarse un nuevo avalúo, si el término de la concesión o permiso excede del periodo mencionado. Dicho avalúo únicamente deberá considerar el inmueble como originalmente se concesionó o permissionó, sin incluir las mejoras y adiciones que se hubieren efectuado durante la concesión o el permiso.

II.- El 10% anual del valor del metro cuadrado del inmueble colindante por metro cuadrado de superficie concesionada o permissionada, en el caso de inmuebles concesionados o permissionados que estén ubicados en la zona federal marítimo-terrestre.

III.- El 3.5% anual del valor del inmueble concesionado o permisionado, cuando se destine para protección y ornato, no se realicen construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste.

IV.- El 2% anual del valor del inmueble concesionado o permisionado, cuando en el inmueble se realicen actividades agropecuarias.

V.- El 1% sobre el total de sus ingresos brutos, cuando se trate de marinas turísticas que obtengan concesión para el uso, goce o aprovechamiento de las zonas federales marítima, marítimo-terrestre o vasos.

Cuando se otorguen concesiones para ampliar las marinas turísticas ya existentes, se pagará por estas nuevas áreas lo establecido en la fracción I de este artículo, sin que dicho pago exceda del 1% adicional sobre los ingresos a que se refiere el párrafo anterior.

VI.- De 0.0766 mensuales por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de actividades pesqueras.

VII. De \$0.0031 mensuales por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de actividades de acuicultura...

Podrá eximirse total o parcialmente del pago de este derecho a las entidades que presten servicios al Gobierno Federal o entidades del Sector Público, por un valor equivalente al derecho, siempre que éstas celebren convenios que cumplan con las reglas de carácter general que al efecto dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las cuotas señaladas en las fracciones IV, V y VI que anteceden, sólo se aplicarán cuando la actividad señalada en cada caso constituya la principal del concesionario o permisionario. En todo caso los contribuyentes podrán optar por pagar conforme a lo establecido en la fracción I de este artículo.

Tratándose del uso o goce de bienes de uso común, se estará obligado al pago del derecho, se tenga o no concesión, cuando se obtenga un aprovechamiento

especial, debiéndose revisar y ajustar el pago anualmente de conformidad a lo establecido por la presente Ley.

En aquellos casos en que las entidades federativas y municipios hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo-terrestre, podrán destinarlos cuando así lo convengan expresamente con esta, a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo-terrestre, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.

La Federación, las entidades federativas y los municipios que hayan convenido en dar el destino a los ingresos obtenidos conforme a lo señalado en el párrafo anterior, también podrán convenir en crear fondos para cumplir con los fines señalados en el mismo párrafo. La aportación a dichos fondos, se hará por la entidad federativa, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un equivalente a dos veces el monto aportado por la Federación. En ningún caso, la aportación de la federación excederá del porcentaje que le corresponda como la participación derivada del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal y sólo se efectuará respecto de los ingresos que provengan de derechos efectivamente pagados y que hayan quedado firmes.

No se pagará el derecho a que se refiere este artículo, cuando el inmueble sea destinado a labores de investigación científica.

No quedan comprendidas en este artículo, las personas físicas y morales, que estén obligadas a pagar el aprovechamiento establecido en el artículo 37 de la Ley de Puertos.

No pagarán el derecho a que se refiere este artículo, las Asociaciones y Sociedades Civiles sin fines de lucro, que tengan concesión para usar la zona federal administrada por la Comisión nacional del Agua y que

realicen acciones encaminadas a preservar la ecología y el medio ambiente mediante la reforestación o la cobertura vegetal de la zona federal.

Art. 232-A.- Las personas físicas y las morales, titulares de concesiones o permisos para el uso, goce o explotación de bienes del dominio público que queden afectos a servicios públicos distintos a los señalados en el artículo anterior, así como los permisionados de servicios portuarios a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Puertos, pagarán el derecho de uso, goce o explotación que ascenderá al 5% de los ingresos brutos que se obtengan por estos conceptos.

Art. 233.- Para los efectos de la fracción II del artículo 232, el valor del inmueble federal será el que resulte mayor entre el valor catastral o el de adquisición del terreno o terrenos colindantes con aquél, este último valor se actualizará desde la fecha de adquisición y la fecha en que se debe pagar el derecho de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Si no se tiene el valor catastral o no se puede determinar el de adquisición del inmueble o inmuebles colindantes, se tomará el valor de avalúo de aquél o el que resulte mayor de los avalúos de éstos, practicado por persona autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tratándose de adquisiciones por prescripción en las que no se pueda determinar la fecha en que se consumó la prescripción adquisitiva, se tomará como tal aquella en que se haya interpuesto la demanda. Cuando no se pueda efectuar la separación del valor de las construcciones y del terreno, se considerará como valor de éste el 20% del valor total del inmueble.

Los contribuyentes de este derecho que estimen que el valor que resulte de conformidad con el primer párrafo de este artículo es superior al valor real del inmueble, podrán ordenar a su costa la práctica de un avalúo por persona autorizada por las autoridades fiscales, dicho avalúo será proporcionado a las mismas, quienes lo considerarán como valor del inmueble federal sin perjuicio de que en el ejercicio de sus facultades de

comprobación puedan rectificar el avalúo presentado por el contribuyente, mediante la práctica de otro formulado por las autoridades fiscales.

Art. 234.- Los derechos a que se refieren los artículos 232 y 232-A de esta Ley, se calcularán por ejercicios fiscales. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales bimestrales durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre mediante declaración que presentarán en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El pago provisional por el uso o goce de inmuebles será una sexta parte del monto del derecho calculado al año.

El derecho del ejercicio, deducidos los pagos provisionales bimestrales, se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio.

Los contribuyentes a que se refiere la fracción IV del artículo 232 de esta Ley, efectuarán pagos anuales mediante declaración que presentarán en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los contribuyentes a que se refiere la fracción V del artículo 232 de esta Ley, únicamente efectuarán los pagos bimestrales mediante declaración que presentarán en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que se considerarán definitivos.

Art. 235.- Para los efectos de este Capítulo, las autoridades fiscales estarán facultadas para:

I.- Determinar el valor mínimo del suelo, el que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Cuando éste resulte superior al valor declarado por el contribuyente, este se modificará.

II.- Incrementar el valor catastral con la cantidad que resulte de aplicarle el factor que establezca el Congreso de la unión.

III.- Determinar la cantidad de materiales extraídos de los cauces, vasos y zonas de corrientes, así como de los depósitos de propiedad nacional, en base a la diferencia que resulte de los estimados al inicio del ejercicio de los existentes al momento de la determinación.

Cuando las autoridades fiscales hagan las valuaciones a que se refiere este artículo, proporcionarán al contribuyente un extracto del avalúo.

Art. 236.- Están obligadas a pagar el derecho por extracción de materiales, las personas físicas y morales que extraigan de los cauces, vasos y zonas de corrientes, así como de los depósitos de propiedad nacional, conforme a la cuota que resulte de aplicar el 10% al valor comercial de estos materiales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Comisión Nacional del Agua, dará a conocer el valor comercial de los materiales para efectos del cálculo de los derechos a que se refiere el presente artículo.

El derecho se pagará mensualmente por anticipado, considerando el volumen de material que se tenga programado extraer durante ese periodo conforme al título de concesión, mediante declaración que presentarán en las oficinas de la Comisión Nacional del Agua o en las que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el material se extraiga por actividades de desazolve, siempre que dicho material no sea usado o aprovechado."

En el presente ejercicio fiscal, la Ley Federal de Derechos grava de manera específica el uso, goce y aprovechamiento en los **bienes del dominio marítimo** y zona federal marítima, los primeros, en la Ley de

Navegación y Comercio Marítimo, fueron clasificados en su artículo 9° de la siguiente forma.

- I.- El mar territorial y las aguas interiores.
- II.- La plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes adyacentes a los puertos, lagos, lagunas o esteros que comuniquen con el mar.
- III.- Los canales que comuniquen espacios marítimos.
- IV.- Los ríos navegables, en la parte inmediatamente unida al mar, cuando conduzcan a puertos de navegación marítima.
- V.- La parte de la zona federal comprendida en la faja territorial adyacente a las playas del mar o de los ríos a que se refiere el inciso anterior, con anchura de 20 metros desde la marea más alta, que considere expresamente como zona portuaria determinada conjuntamente con las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Marina.
- VI.- Los puertos marítimos y sus instalaciones.
- VII.- Los recursos y productos de los bienes enumerados en los incisos anteriores.
- VIII.- Las construcciones e instalaciones realizadas por particulares y que reviertan en favor de la nación por caducidad o terminación de las concesiones, autorizaciones y permisos."

Los espacios marítimos nacionales son elementos integrantes del territorio nacional, el cual comprende no sólo las tierras emergidas sino las aguas jurisdiccionales, el espacio aéreo y la plataforma continental mexicana; así lo sostiene el tratadista **Raúl Cervantes Ahumada** en su obra *Derecho Marítimo*¹, y además señala que "...el derecho marítimo en particular, es un conjunto coordinado de construcciones ideales o instituciones jurídicas, emanadas de un poder público efectivo y destinadas a realizarse o a actualizarse en la

¹ **Cervantes Ahumada Raúl**. *Derecho Marítimo*. Editorial Herrero S. A. Segunda Edición México, 1989. Páginas 35 y 6.

vida humana de relación social, en el teatro del mar o en relación con los espacios marítimos. En otras palabras, el ordenamiento jurídico es marítimo cuando tiene conexión con el mar o con los espacios marítimos”.

Son de suma importancia estas apreciaciones para el trabajo que se presenta, debido a que nos permite distinguir con mayor exactitud los bienes del dominio marítimo, de tal suerte que la norma tributaria satisface una necesidad jurídica, ofreciendo un lenguaje apropiado para cada caso en particular y con ello evita que su interpretación sea dogmática y arbitraria.

El espacio marítimo que recientemente contempla la ley de la materia en el artículo 232, establece con mayor precisión técnica los bienes patrimonio de la nación por cuyos espacios habrá de pagarse el derecho por realizar determinadas actividades, señala tarifas diferentes cuando el inmueble federal se destina para fines agropecuarios, pesqueros, de acuacultura, y en tratándose de marinas turísticas aplica un procedimiento diferente para el cumplimiento de la obligación fiscal, entre otros aspectos que se mencionan más adelante.

La fracción I del numeral 232 de la ley, prevé que el valor del inmueble se determinará conforme a un avalúo que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, sin embargo, esta disposición es contraria a lo prevista en el artículo 63 fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que este precepto hace una excepción a las funciones de la Comisión, en tratándose de avalúos al precisar que le corresponde “Valuar los inmuebles federales materia de concesión, con excepción de los relativos a zona federal marítimo terrestre, para el efecto de determinar el monto de los derechos”.

A este respecto, estimo que el legislador salva la zona federal marítimo terrestre de los avalúos, al considerarse fuera de comercio, con independencia de las características que la distinguen como es que no crea derechos reales frente a terceros, es inalienable e imprescriptible y no está sujeta, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. La ley fiscal olvidó esta circunstancia al determinar que el valor del inmueble será conforme al avalúo que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en todo caso, habrá que atender al valor que se obtenga del metro cuadrado del predio colindante, mediante un avalúo que practique persona legalmente autorizada, considero que no precisamente la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino cualquier otra persona física que reúna los requisitos que al efecto establece el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria.

Lo anterior es así, por tratarse de una rama o actividad derivada de la ingeniería o arquitectura, profesión que necesita título para su ejercicio. No sería sano exigir que el perito pertenezca, esté asociado o registrado ante las instituciones que se mencionan, a fin de emitir el avalúo respectivo, sino que es suficiente el reconocimiento que la Secretaría de Educación Pública hace al extender la patente, y en su caso, se encuentre registrado ante la Dirección de Obras Públicas Municipales a que pertenezca el predio sujeto a valuar, lo cual representaría una ventaja, puesto que las personas del lugar son las que mejor conocen la región y están más familiarizados con los fenómenos naturales y técnicos que han de tomar en cuenta para emitir un

avalúo de los predios ubicados frente a las costas, ya que de no ser así, en la práctica es imposible que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales atienda los trabajos en comento, por el alto índice de avalúos que tendría a su cargo realizar en los litorales de la República Mexicana, tanto del Pacífico como del Golfo de México y Mar Caribe, por lo que ve a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le daría el papel de ser Juez y parte, ya que es ésta institución quien determina los derechos por uso y goce de zona federal marítimo terrestre.

Por otra parte, la cuota que fija a pagar el artículo 232, fracción I habrá de comprender el valor de las construcciones, obras y terreno, como originalmente se concesionó, sin considerar las mejoras y adiciones que se hubieren efectuado en la vigencia de la concesión.

El procedimiento que señala la fracción II, del precepto en consulta para determinar la base gravable de los derechos, es congruente con lo previsto en el artículo 63 fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales, al no exigir avalúo de la zona federal marítimo terrestre, ni que sea la Comisión quien lo emita, por tenerlo prohibido, y en este caso sólo se tomará en cuenta el valor del terreno, sin incluir obras o construcciones.

La tarifa o cuota que señala la fracción III, es menor es relación a las establecidas en las fracciones I y II, en virtud de que el destino que se le da a la zona federal marítimo terrestre es para jardinería y ornato, sin construcciones, en ese entendido no reporta una utilidad al particular, pero sí un beneficio los usos especificados, además exige un presupuesto para que sea dable aplicar esta tarifa, que tenga la calidad de

propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste.

Las actividades a que se refieren las fracciones IV, VI y VII, tienen una tarifa reducida en proporción a los demás casos, a fin de fortalecer las fuentes de trabajo pesqueras, agropecuarias y de acuacultura.

En el caso de las marinas turísticas hace una excepción a la regla general en el método para obtener la base gravable para el cumplimiento de la obligación fiscal, en estos casos se atenderá al total de los ingresos brutos. Estimamos que en el caso particular es infructuosa la aplicación del derecho como lo establece la ley, pues en realidad no obtiene ingreso alguno la Federación, si se toma en cuenta que en las marinas turísticas, la zona federal marítimo terrestre no excederá de tres metros de ancho, conforme lo dispone la fracción IV del artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, y sólo es susceptible de aprovecharse en el tránsito peatonal, debido a que no es posible llevar a cabo obras o construcciones con propósitos diferentes a los mencionados, de lo cual no se percibe ingreso alguno.

El artículo 232 de la ley hace una excención a la regla general en la obligación de pago de derechos de manera total o parcial, a aquellas entidades que presten servicios al Gobierno Federal o Entidades del Sector Público, siempre que celebren convenios que cumplan con las reglas de carácter general que al efecto de a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nótese que en todos los casos a pagar derechos por uso y goce de zona federal marítimo terrestre, se habla de concesionarios o permisionarios, sin embargo, el

penúltimo párrafo del artículo 232 señala que se tenga o no concesión se estará obligado al pago de derechos, de esa manera comprende a todas las personas que no tienen legitimado el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, basta que se obtenga un aprovechamiento especial, sólo que en estos casos, omitió establecer el legislador la cuota a pagar, el procedimiento a emplear para obtener la base gravable, entonces nuevamente nos encontramos que la aplicación de los derechos en los supuestos que no tenga concesión el usuario, es dogmática y en la práctica se deja al arbitrio de las autoridades exactoras la determinación que mejor consideran prudente, contraviene el principio de legalidad en materia tributaria, por carecer de disposición legal alguna, o quizá lo hagan en el entendido de que se aplica por analogía el procedimiento empleado para los concesionarios.

3.1. COORDINACION FISCAL.

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL, QUE CELEBRARON LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS COSTEROS DE LA REPUBLICA.

La exposición y motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, señala **Gregorio Sánchez León**,¹ se fundó en la necesidad de considerar el problema de coordinación fiscal entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios del país, tomando en cuenta que la Constitución Federal no delimita fuentes de tributación o campos impositivos federales, estatales y municipales, con excepción de la fracción XXIX del artículo 73, que reservó algunas fuentes para que fueran gravadas exclusivamente por la Federación, pero sin que en dicha fracción quedaran comprendidas los principales impuestos federales.

El licenciado **Raúl Rodríguez Lobato**² comenta que en México el Estado busca evitar la doble o múltiple tributación interior y, a la vez, solucionar el problema de la falta de delimitación por el texto constitucional de los campos impositivos federales, estatales y municipales y para ello creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante Ley del día 22 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 del mismo mes y año, cuya finalidad es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación con el de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales, dar las bases

¹ Gregorio Sánchez León. Op. Cit. Página 115.

² Raúl Rodríguez Lobato. Op. Cit. Paginas 141 y 142.

para la distribución de dichas participaciones entre ellos y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Los ingresos por otorgamiento de concesión, así como por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, deben ser recaudados por la Secretaría a la que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde poseer, vigilar y administrar en términos de ley, los bienes inmuebles citados. Ahora bien, con base en lo previsto por el artículo 10 de la ley de Coordinación Fiscal y al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se celebraron en el año de 1983 convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, específicamente en materia de los derechos, entre la Federación, representada por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos Estatales de la República Mexicana, cuyo objetivo es asumir las funciones operativas de administración y de determinados ingresos federales, por parte de los Estados y sus Municipios, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria, dentro del marco de Planeación nacional de Desarrollo, decretando que los Municipios serán quienes ejercerán las funciones operativas de comprobación, determinación y cobranza, en los términos de la legislación federal aplicable.

Ese mismo año, con la finalidad de fortalecer la hacienda de los Municipios y con motivo de las reformas que en aquella época tuvo el artículo 115 de la Constitución Política del País, la Federación, los 17 Estados costeros y sus Municipios, respectivamente, a excepción del Estado de Nayarit, incorporaron a los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal un anexo cuyo objetivo principal fue

delegar las funciones operativas de administración de los derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo-terrestre, en favor de los dos últimos niveles de gobierno, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la Planeación Nacional de Desarrollo, respecto de los ingresos que pertenecen a la Federación por ese concepto. Su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue al año siguiente por cada uno de los Estados que lo celebraron, como se verá en seguida. Se transcribe sólo el convenio que suscribió el Estado de Jalisco, ya que los demás son similares, con la adecuación a su legislación fiscal correspondiente por cada uno de los Estados signantes.

ESTADO	FECHA DEL ANEXO AL CONVENIO
---------------	--

Baja California	11/05/84
Baja California Sur	30/07/84
Campeche	14/05/84
Colima	14/05/84
Chiapas	26/06/84
Guerrero	13/07/84
Jalisco	18/05/84
Michoacán	16/05/84
Oaxaca	17/05/84
Quintana Roo	17/05/84
Sinaloa	17/05/84
Sonora	17/05/84
Tabasco	17/05/84
Tamaulipas	21/05/84
Veracruz	18/05/84
Yucatán	21/05/84

El anexo al convenio de colaboración administrativa que celebraron los Estado que lindan con las costas de la República Mexicana, prevé lo siguiente:

"Anexo No. 1 al convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco.

Al Margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO No. 1
(Zona Marítimo-Terrestre)

Al convenio de Colaboración administrativa en Materia Fiscal Federal para la Administración de los Derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles de la Zona Federal Marítimo-Terrestre, que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco (en lo sucesivo la Secretaría y el Estado, respectivamente) celebraron el día 7 del mes de octubre de 1983 el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de noviembre del mismo año, el cual entrará en vigor a partir del 1o. De enero de 1984. (sic)

Dentro del Sistema Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla una función de apoyo al proyectar los ingresos públicos tomando en cuenta las necesidades del gasto y el equilibrio financiero del Erario Federal.

La Secretaría y el Estado conscientes (sic) de la necesidad de adoptar sistemas que acerquen a las autoridades que deban tomar decisiones al lugar en el que surgen los problemas, han considerado necesario delegar a los Estados que tengan Municipios que

colinden con la zona federal marítimo-terrestre, las funciones operativas de administración del derecho que se debe pagar por el otorgamiento de la concesión para el uso o goce de inmuebles ubicados en la referida zona, cuyos rendimientos serán compartidos entre los tres niveles del gobierno, sin perjuicio de que la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**, siga ejerciendo las funciones de administración de la mencionada zona federal marítimo-terrestre, así como las de otorgamiento, vigilancia sobre el uso y revocación de las concesiones respectivas de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado, con fundamento en los artículos de la Legislación Federal: 25, 26 y 115 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 fracciones II y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 6° fracción XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal y 174 y 232 a 235 de la Ley Federal de Derechos; y en la Legislación Estatal: artículos 23 fracciones I, II y XIX, 33, 35 fracciones I y XI y 38 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 8° fracciones I, II y IV, 9° fracción III, 10, 14 fracciones II y VIII y 15 fracciones II, III y IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; 1° y 3° fracciones I y XII de la Tesorería General del Estado 1° y 9° del Código Fiscal del propio Estado, han acordado formular el presente Anexo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal adicionando a éste la siguiente

CLAUSULA

UNICA.- Como adición al Convenio de Colaboración Administrativa que entrará en vigor a partir del 1°, de enero de 1894, la Secretaría y el Estado convienen en coordinarse en relación con los ingresos federales por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la zona marítimo-terrestre cuando sobre ésta tenga competencia la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**, para lo cual el Estado por conducto de sus Municipios asume las funciones

operativas de administración de los derechos respectivos de acuerdo con los siguientes puntos:

1°.- Los municipios ejercerán las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la legislación federal aplicable y las relativas de la sección II del propio Convenio. En Materia de Registro Federal de Contribuyentes el Estado y los Municipios sólo ejercerán la función prevista en la fracción III de la Cláusula Sexta de dicho Convenio.

2°.- La Secretaría se reserva la planeación, normatividad y evaluación de la administración de los ingresos de referencia y el estado y sus Municipios observarán lo que a este respecto señale la propia Secretaría, pudiendo ésta en cualquier momento ejercer las atribuciones a que se refiere el presente Anexo, en forma separado o conjunta con el Estado, aún cuando hayan sido conferidas a este último para que las ejerza por conducto de sus Municipios. El Estado podrá realizar, cuando así lo requiera, en forma directa las facultades que se otorgan a los Municipios en este Anexo, ambos casos (sic) son, sin perjuicio de la percepción que corresponda a los Municipios.

3°.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tendrá en forma exclusiva la administración de la zona marítimo-terrestre, el otorgamiento y revocación en su caso, de concesiones o permisos y la vigilancia sobre el uso o goce de dicha zona, en los términos de lo dispuesto en la fracción XI del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4°.- El Estado y sus Municipios con zona marítimo-terrestre percibirán como contraprestación por la administración que realicen, lo siguiente:

a).- 10% para el Estado de lo recaudado en sus Municipios, por los derechos y sus correspondientes recargos a que se refiere este anexo.

40% para cada uno de los Municipios en cuyo territorio se recauden los citados derechos y sus correspondientes recargos.

B).- 100% para los Municipios de los gastos de ejecución y de las multas impuestas por ellos en los términos del Código Fiscal de la Federación, así como de la indemnización por cheques recibidos por la autoridades fiscales municipales en los supuestos a que se refiere el artículo 21 del citado Código, siempre que el Estado o municipio hayan cubierto el monto de los cheques correspondientes a la Secretaría; en caso contrario, será el 50%.

Lo dispuesto en este punto, sólo procederá cuando se cobren efectivamente los créditos respectivos.

5°.- Para la rendición de la cuenta comprobada de los citados ingresos coordinados federales, se estará por parte del Estado y sus Municipios a lo dispuesto en la Sección V del mencionado Convenio de Colaboración Administrativa, aplicándose los procedimientos de entero, compensación e información sobre la recaudación correspondiente y ajustándose a los plazos en ella establecidos. El Estado deberá contabilizar en forma total el ingreso percibido por sus Municipios por los derechos citados, sus accesorios y los gastos de ejecución, enterando a la Federación el remanente del mismo, después de haber disminuido el Municipio y el estado la parte que les hubiera correspondido.

Para el caso de que el estado sea el que administre directamente los ingresos de referencia, habrá además de proporcionar a la Secretaría en forma mensual la información y comprobación de los pagos que mensualmente efectúe a sus Municipios de las cantidades que les hubieran correspondido.

6°.- El estado a través de sus Municipios tendrá la facultad señalada en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, para exigir en caso de omisión, la presentación de las declaraciones por el ejercicio de 1983, a que se refiere el artículo 234 de la Ley Federal de Derechos.

7°.- Los asuntos materia del presente Anexo que a la entrada en vigor del mismo se encuentren en trámite ante las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, le competará la determinación de

las contribuciones omitidas por el ejercicio de 1982, cuyos actos y resoluciones se ventilarán a través de las Oficinas Federales de Hacienda que les corresponda, en los términos de lo dispuesto en el "Decreto por el que dispone que para los efectos del artículo 173 fracción I de la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982, los concesionarios y permisionarios de la zona federal marítimo-terrestre, pagarán el derecho a que se refiere dicha fracción conforme se indica", publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 26 de noviembre de 1982.

8°.- El Estado o la Federación podrán dar por terminado lo dispuesto en este Anexo, de conformidad con lo establecido en el último párrafo de la Cláusula Vigésimonovena del citado Convenio de Colaboración Administrativa.

9°.- El presente Anexo se publicará tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en el "Periódico Oficial" del Estado y entrará en vigor a partir del primero de enero de 1984.

México, D. F., a 9 de diciembre de 1983.- Por el Estado: El Gobernador Constitucional, Lic. **Enrique Alvarez del Castillo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Lic. **Eugenio Ruiz Orozco**.- Rúbrica.- El Tesorero General del Estado, C. P. **Gabriel Covarrubias Ibarra**.- Rúbrica.- Por el Ejecutivo Federal: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Jesús Silva Herzog F.**- Rúbrica.- El Subsecretario de Ingresos, Lic. **Guillermo Prieto Fortún**.- Rúbrica."

Es importante mencionar que el Estado de Nayarit celebró recientemente el convenio aludido, se tiene conocimiento que esto sucedió aproximadamente hace tres años, sin embargo, no se logró obtener la información de la fecha de su publicación.

El convenio que celebraron los Estados firmantes, se constriñe a la administración de los ingresos fiscales federales que perciben por concepto de derechos, por otorgamiento de concesión y por el uso o goce de

muebles de zona federal marítimo terrestre, por ello les delega las funciones operativas de comprobación determinación y cobranza en los términos del convenio de colaboración federal aplicable.

Las atribuciones que le son delegadas a los Estados y sus municipios, en cualquier momento pueden ser ejercidas de manera exclusiva por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o conjuntamente con el Estado, y a su vez éste, podrá ejercer directamente las facultades otorgadas a sus Municipios, desde luego, sin perjuicio de la percepción que corresponda a estos.

La participación de los ingresos que se otorgaron por ese concepto, por lo que ve al 40% a favor de los Municipios, los Gobiernos Municipales consideraron insuficiente la contraprestación por la administración que realizarían, debido a que absorbían la carga de satisfacer las exigencias económicas para montar o crear la infraestructura humana, material y herramienta técnica necesaria que hiciera posible el ejercicio de las funciones delegadas a ellos y las cantidades de dinero que ingresaran a sus arcas, sería menor al costo que se llegara a generar con motivo de los trabajos a desarrollar y demás elementos que le permitieran cumplir con las funciones delegadas.

Aún cuando la intervención del Estado y Federación en el ejercicio de sus funciones llevara implícita alguna erogación económica que justificara su participación, la contraprestación que se destinaba a los municipios ciertamente no cubriría el equivalente del costo del servicio que realizaría, por las razones que mencioné en el párrafo que antecede, ya que el 50% de lo recaudado, se destinó a la Federación, y el 100% destinado a los Municipios de los ingresos provenientes

de los gastos de ejecución, multas y el monto de la indemnización de los cheques devueltos por insuficiencia de fondos, no resultó suficiente, cuando menos, para autofinanciar los gastos que permitieran el desarrollo de las funciones delegadas.

Es así como los convenios contemplan también la delegación de las facultades a que se refiere el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación otorgadas a los Municipios, como aquellas que resultan de la omisión del sujeto pasivo en la obligación de presentar declaraciones, avisos y demás documentos dentro de los plazos fijados por las disposiciones fiscales, independientemente, de llevar a cabo la comprobación, determinación y cobranza de los créditos fiscales derivados por el otorgamiento de concesión y por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, a que se refieren los artículos 174, 232 a 235 de la Ley Federal de Derechos.

Más tarde, hubo modificaciones al anexo del convenio de colaboración administrativa celebrado por los 16 Estados signatarios, con la finalidad de incrementar y vigorizar a las haciendas de sus municipios con las percepciones por las funciones de recaudación de los derechos aludidos. Las modificaciones son las siguientes:

“MODIFICACION al Anexo No. 1 (Zona Marítimo-Terrestre) al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

MODIFICACION al Anexo No. 1 (Zona Marítimo-Terrestre) al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco.

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco convienen en modificar el Anexo No. 1 (Zona Federal Marítimo-Terrestre) al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

CONSIDERANDO

Que en cumplimiento a las políticas de fortalecimiento a las haciendas públicas municipales y a la ejecución de una adecuada descentralización, se celebró con el Estado antes indicado el referido Anexo, delegando facultades de administración de los derechos federales por la concesión y el uso o goce de la citada zona federal marítimo-terrestre.

Que conscientes las Entidades de la necesidad de vigorizar a las haciendas públicas de sus Municipios, plantearon en el seno de la XVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la conveniencia de incrementar las percepciones que por las funciones de recaudación y de vigilancia sobre estos derechos perciben los Municipios.

Que tanto la Secretaría como el Estado a fin de elevar el nivel de administración de las Tesorerías Municipales, así como el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los usuarios de esta zona, con fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal,

ACUERDAN

UNICO.- Modificar el segundo párrafo del inciso a) del punto 4° de la CLAUSULA UNICA del Anexo No. 1 (Zona Marítimo-Terrestre) al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para Quedar como sigue:

“a).

80% para cada uno de los Municipios en cuyo territorio se recauden los citados derechos y sus correspondientes recargos.”

TRANSITORIOS:

1º.- La presente modificación entrará en vigor a partir del 1º de septiembre de 1985 y deberá publicarse tanto en el **Diario Oficial de la Federación**, como en los “Periódicos Oficiales” de los Estados que correspondan.

2º.- Se aplicará sobre los montos de los derechos y sus correspondientes recargos que se enteren a partir de la fecha antes indicada, con independencia de su momento de causación.

México, D. F., a 30 de agosto de 1985.- Por la Secretaría: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Jesús Silva Herzog F.**- Rúbrica.- El Subsecretario de Ingresos, **Guillermo Prieto Fortún.** Rúbrica.- Por el Estado: El Gobernador Constitucional, **Enrique Alvarez del Castillo.**- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, **Eugenio Ruiz Orozco.**- Rúbrica El Tesorero General del Estado, **Gabriel Covarrubias Ibarra.**- Rúbrica”

La publicación de las modificaciones al convenio que corresponden a cada Estado en particular son la siguientes:

ESTADO	FECHA DE MODIFICACION AL ANEXO 1 DEL CONVENIO
Baja California	16/01/86
Baja California Sur	14/01/86
Campeche	25/11/85
Colima	25/11/85
Chiapas	14/01/86
Guerrero	25/11/85
Jalisco	10/01/86

Michoacán	26/11/85
Oaxaca	26/11/85
Quintana Roo	26/11/85
Sinaloa	10/01/86
Sonora	27/11/85
Tabasco	27/11/85
Tamaulipas	27/11/85
Veracruz	27/11/85
Yucatán	27/11/85

Sin lugar a dudas, las modificaciones al anexo del convenio en el porcentaje otorgado a los Municipios, en la participación de los ingresos federales que nos ocupan, fortaleció verdaderamente sus haciendas, ya que a partir de la publicación oficial de los mismos, los Ayuntamientos costeros se dieron a la tarea de ejercer las funciones que les fueron conferidas, sobre todo por la participación que obtenían con motivo de la modificación a los convenios, dado que fue un incentivo para incrementar el patrimonio de sus arcas haciendo exigible el cumplimiento de la obligación fiscal a los particulares cuya conducta se asociaba con las hipótesis previstas por la Ley Federal de Derechos, en lo relativo al otorgamiento de concesión y/o uso o aprovechamiento de los bienes de uso común, los cuales se vieron verdaderamente constreñidos a cumplir con el pago respectivo, sobre todo por exceso en el ejercicio de facultades de autoridad en la cuestación, por virtud de que el fisco Municipal no ha sido muy ortodoxo en aplicar las disposiciones Tributarias y menos en la peculiar forma de interpretar la Ley General de Bienes Nacionales y su Reglamento, pues a pesar de que el primer ordenamiento legal prevé los elementos del crédito fiscal y el segundo, precisa el procedimiento a emplear para identificar el lugar público sobre el cual necesariamente habrá de ejecutarse cualquiera de las

actividades gravadas por la ley, esto es, el espacio en el que se realiza el hecho generador, las autoridades recaudadoras desconocen en la mayoría de los casos esa situación o de plano prefieren ignorarla, aún cuando son de suma importancia para desentrañar los conceptos a que se refiere la Ley Federal de Derechos en el Título II, Capítulo IX, y de esa manera llevar a cabo la determinación correcta de la obligación tributaria por uso o goce de la zona federal marítimo terrestre.

Mientras esto suceda el proceder de la autoridad será absurdo, al llevar un procedimiento apartado de las disposiciones legales en las funciones operativas de comprobación, determinación y cobranza, sin considerar el alcance de los conceptos que le Ley General de Bienes Nacionales y su Reglamento prevén en la materia, para llevar a cabo una correcta determinación del crédito fiscal que nos ocupa.

A partir de la fecha en que entraron en vigor los citados convenios, los Municipios costeros iniciaron la recaudación de derechos por otorgamiento de concesión y por el uso y goce de la zona federal marítimo terrestre, la cual fue sumamente sustanciosa económicamente para los tres niveles de gobierno que participaron en los convenios. Recordemos que con anterioridad se recaudó ese concepto de manera irregular e inexacta, y se concentraban cantidades mínimas, en comparación a lo que se captó con posterioridad a la vigencia de los convenios.

Merece especial atención el personal encargado en ejercer las funciones delegadas a los Municipios, el cual debe tener una preparación o capacitación profesional para llevar acabo, de manera adecuada y congruente, la aplicación de la Ley Federal de Derechos al realizar los

cálculos que conducen a determinar el pago de la obligación fiscal, así como la estimación correcta del valor catastral del inmueble colindante o federal, en base a los avalúos que se realicen para ese efecto. Esto es posible si actualizan cuando menos una vez al año a los encargados de realizar ese trabajo, proporcionándoles todos los elementos y herramientas técnicas necesarias inherentes, así como, cursos de capacitación y adiestramiento, y una verdadera coordinación entre la autoridad encargada de expedir los títulos de concesión con las entidades Municipales.

No se requiere de modificaciones a la ley de la materia para obtener una excelente recaudación de derechos, lo que se necesita en una modificación del personal encargado en su cuestación, en el entendido que aquél que en su lugar ejerza las funciones respectivas, lo haga con un alto sentido de responsabilidad, probidad y preparación en sus funciones.

Estimo oportuno mencionar que en la actualidad resultan obsoletas las disposiciones publicadas en los anexos a los convenios de colaboración administrativa, en virtud de que no se ajustan a los ordenamientos fiscales vigentes, por haber sufrido modificaciones en algunos aspectos, como es el Reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que consideraba a las entonces Oficinas Federales de Hacienda en su artículo 113 y las dotaba de competencia para recaudar el importe de las contribuciones, dentro de las que están precisamente los Derechos, oficinas que desaparecieron con motivo de las reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones del Reglamento Interior de esta Secretaría, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1993,

funciones que conforme al artículo séptimo transitorio del Decreto, pasaron para la continuación de su trámite a la Administración Local de Recaudación.

Por su parte, la Ley Federal de Derechos al igual que el Reglamento aludido sufrió modificaciones, debido a que se derogó entre otros el artículo 174, el cual contemplaba los derechos por otorgamiento de concesión por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, que le fueron delegados a los estados y municipios costeros para su cobro, precepto legal que le servía de pilar para sustentar sus funciones de recaudación a estas entidades en el convenio y su anexo.

En la actualidad los derechos por otorgamiento de concesión los prevé la ley citada en el artículo 194-E, perteneciente a la sección quinta, de la Zona Marítimo-Terrestre, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de este año, a este respecto se exponen algunas consideraciones en el apartado que se denomina "Régimen Fiscal en materia de Derechos".



CAPITULO IV

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Por cuestión de orden, me referiré a los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público a que se refiere la Sección Quinta del Capítulo XII del Título I de la Ley Federal de Derechos, denominados "De la Zona Marítimo Terrestre".

Los derechos por la recepción y estudio de solicitud de concesión o autorización que contempla la Ley Federal de Derechos en su artículo 194-D, fracción I son inadecuados, en función a que la actividad gravada encierra un derecho consagrado en la garantía del derecho de petición, la que no impone más restricciones para su ejercicio que las establecidas en el artículo 8° de la Constitución Política del País, además, no constituye un beneficio personal y directo al contribuyente la simple petición, ni al ejercer ese derecho se obtiene como contraprestación un servicio por parte del Estado en sus funciones de derecho público, y en cambio le representa una carga onerosa al gobernado que sea escuchado, lo que se traduce en un privilegio de las clases económicamente fuertes y una desventaja de las clases económicamente débiles, dando lugar a contrariar lo dispuesto por el artículo 1° de nuestro Máximo Código Político

El derecho a pagar por los servicios de verificación en campo de levantamiento topográfico presentado por el solicitante de concesión de zona federal marítimo terrestre o terrenos ganados al mar, o cualquier otro depósito que se forme por aguas marítimas a que se

refiere la fracción II del numeral 194-D de la ley mencionada, debe ser acorde al costo que generen los trabajos, por lo que resulta incorrecto que en unos casos el cobro se calcule tomando en cuenta la superficie de la zona que se pretende y el trabajo correspondiente realizado y que a partir de superficies de 15,000 m², el cobro sea el mismo, sin importar la relación superficie de la zona y el trabajo efectuado, ya que a mayor superficie, más alto será el costo del servicio, en todo caso, habrá de aplicarse una cantidad fija por cada cifra específica de metros cuadrados, para que el cobro de los derechos sea acorde con el costo del servicio.

Los derechos a pagar por la cesión de la concesión entre particulares, previstos en la fracción III del mismo precepto legal en cita, tampoco corresponde a una contraprestación que realiza el Estado, puesto que se trata de un acto jurídico en el que no intervienen la máquina administrativa, ni su voluntad, debiendo desaparecer por esa razón dicha imposición.

Los derechos por la verificación de cumplimiento de obligaciones derivadas del título de concesión, considerados en la fracción IV de la disposición legal en consulta, no constituyen una contraprestación, porque la actividad gravada corresponde a las funciones de policía que tiene el Estado en los espacios sobre los que se otorgó el uso, aprovechamiento o explotación a través de la concesión, actividad del Estado que tiende a vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la concesión, y en su caso, del resultado que se obtenga en la verificación, el gobierno federal determinará las acciones a seguir conforme a las disposiciones legales aplicables por las infracciones en que pudiera incurrir el concesionario. En todo caso, esta actividad estatal podría

dar lugar al cobro de una **contribución especial por gasto**.

Los ingresos que percibe el Estado por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles propiedad de la Nación, a que se refieren los artículos 232, 232-A, 233 y 234 de la Ley Federal de Derechos, específicamente de la zona federal marítimo terrestre definida por el numeral 29, fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales como de uso común, se equiparan al pago de una renta, porque en tanto que la Federación concede el uso o goce de un inmueble de su patrimonio, otro se obliga a pagar por ese uso o goce un precio cierto y en dinero, dándose cierta similitud a la figura jurídica de arrendamiento descrita en el artículo 2398 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en estesupuesto no existe una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, hipótesis que no da lugar al cobro de derechos, sino de **aprovechamientos** y así deben considerarse los cobros establecidos en la Ley Federal de Derechos, con independencia de la denominación que hayan recibido.

Por otra parte, la ley sólo contempla la cuota a pagar y el procedimiento a emplear para obtener la base gravable de los particulares que tienen concesión para usar o aprovechar la zona federal marítimo terrestre, pero no de los que carecen de ella, entonces, aquí habrá el legislador de cubrir esa laguna en la ley y establecer que la cuota a pagar y el procedimiento para obtener la base gravable de los irregulares y permisionarios es el mismo para aquellos que cuentan con concesión para afectar la zona federal marítimo terrestre.

Así mismo, habrá de considerar la ley no sólo la zona federal marítimo terrestre, sino también las playas y los terrenos ganados al mar, de manera expresa, pues aun cuando el último de los bienes que se mencionan forma parte del patrimonio federal no está comprendido dentro de los de uso común, puesto que se excluye en la descripción que hace el numeral 232 del mismo ordenamiento jurídico, al establecer que tratándose del uso o goce de bienes de uso común, se estará obligado al pago del derecho, sin incluir los demás que la Ley General de Bienes Nacionales enumera.

En otro orden de ideas, el lenguaje empleado por la Ley Federal de Derechos no está asociado con los conceptos técnicos que en materia inmobiliaria federal establece la Ley General de Bienes Nacionales que es la especial, lo que origina incongruencias en la aplicación de la ley fiscal, por tanto, habrán de ser retomados los conceptos de aquélla, para hacer apropiado el lenguaje y facilitar no solamente al particular el cumplimiento de su obligación tributaria, sino también la determinación y recaudación del crédito fiscal que realice la autoridad.

Precisar los bienes del dominio público de la Federación sobre los que se realiza la actividad sujeta a imposición tributaria, es una tarea más a cargo del Legislador para cubrir una laguna en la ley, cuyo propósito será evitar confusiones, irregularidades e inseguridad jurídica en la determinación del crédito fiscal.

Es de capital importancia facultar a los Estados y sus Municipios, costeros, en la determinación, comprobación y recaudación de los derechos por el uso, goce y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, a través de

nuevos convenios que sean acordes a las disposiciones tributarias vigentes, por lo obsoleto que resultan a esta fecha los celebrados con anterioridad y como consecuencia sus anexos, signados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con los Estados y sus Municipios que colindan con los litorales de la República Mexicana.

APÉNDICE

Se presentó para su revisión final este trabajo a fines del mes de noviembre de 1997, y durante el tiempo de esa revisión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre del mismo año, la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, que, entre otras reformas modificó los preceptos estudiados, analizados y criticados en esta tesis, es decir, los artículos 194-D, 194-E, 232, 232-C, 232-D, 233 y 234 de la Ley Federal de Derechos respectivamente, con vigencia a partir del 1º de Enero de 1998 y de la lectura de los preceptos mencionados ya reformados se advierte que una parte de las modificaciones coinciden con las propuestas a que se hace alusión a lo largo del presente trabajo, aunque otras tantas continúan siendo obsoletas.

Enseguida me permito hacer referencia a los cambios que sufrieron los preceptos legales que fueron objeto de estudio en este trabajo, los que marco con negras.

SECCION QUINTA

**De las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre o los Terrenos Ganados al Mar o a
Cualquier otro Depósito de Aguas Marítimas**

ARTICULO 194-D.- Por los servicios que a continuación se señalan, se pagará el derecho correspondiente, conforme a las siguientes cuotas:

I.- Por la recepción y estudio de la solicitud de uso, goce y aprovechamiento de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, específicamente en los casos de permisos, autorizaciones o concesiones, prórrogas o cesiones de derechos \$431.34

II.- Por la verificación en campo de levantamiento topográfico presentado por el solicitante de uso o aprovechamiento de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar, o a cualquier otro depósito que se forme por aguas marítimas:

**Rango de superficie
(metros cuadrados)
límites**

Inferior	Superior	Cuota fija	Cuota Adicional por m ² Excedente del límite Inferior
1	500	\$614.00	\$0.00
501	1,000	\$614.00	\$0.85
1,001	2,500	\$1,040.00	\$0.77
2,501	5,000	\$2,194.00	\$0.71
5,001	10,000	\$3,959.00	\$0.66
10,001	15,000	\$7,258.00	\$0.63
15,001	20,000	\$10,407.00	\$0.61
20,001	25,000	\$13,469.00	\$0.60
25,001	50,000	\$16,471.00	\$0.58
50,001	100,000	\$60,944.00	\$0.49
100,001	150,000	\$50,203.00	\$0.46
150,001	En adelante	\$73,336.00	\$0.45

A partir del límite inferior, a los m² adicionales se les aplicará el factor correspondiente hasta llegar al límite inferior del siguiente rango.

Cuando las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme por aguas marítimas se utilicen para la agricultura, ganadería, acuicultura o pesca, las cuotas señaladas en este artículo se reducirán en un 80%.

Este derecho se pagará independientemente del que corresponda por el uso o aprovechamiento de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme por aguas marítimas conforme al título II de esta Ley.

ARTÍCULO 194-E. Por el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones para el uso o goce de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, se pagará anualmente el derecho de concesión de inmuebles federales, conforme a la cuota de \$382.27

Cuando las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganador al mar o a cualquier depósito que se forme por aguas marítimas se utilicen para la agricultura, ganadería, acuicultura o pesca la cuota a que se refiere el párrafo anterior se reducirá en un 50%.

No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el uso o goce de la zona federal se destine para actividades acuícolas de especies reservadas.

Este derecho se pagará independientemente del que corresponda conforme al Título II de esta Ley.

ARTICULO 232.-C.- Están obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas. El monto del derecho a pagar se determinará con los siguientes valores y las zonas a que se refiere el artículo 232-D, de esta ley.

ZONAS	USOS		
	PROTECCION Y ORNATO (\$/m2)	AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ACUACULTURA (\$/m2)	DISTINTOS A LOS ANTERIORES (\$/m2)
ZONA I	0.18	0.055	0.50
ZONA II	0.35	0.055	1.00
ZONA III	0.70	0.055	2.00
ZONA IV	1.05	0.055	3.00
ZONA V	1.40	0.055	4.00

ZONA VI	2.10	0.055	6.00
ZONA VII	2.80	0.055	8.00
ZONA VIII	5.25	0.055	15.00
ZONA IX	7.00	0.055	20.00
ZONA X	14.00	0.055	40.00

En el caso de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas concesionados o permisionados, colindantes con terrenos en breña, donde se cuente con los servicios de agua potable, drenaje o electricidad, el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, se pagará de conformidad con la cuota establecida en la Zona I a que se refiere éste artículo y el 232-D de esta ley.

En aquellos casos en que las entidades federativas y municipios hayan celebrado convenios de colaboración administrativa en materia fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, podrán destinarlos cuando así lo convengan expresamente con ésta, la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.

La federación, las entidades federativas y los municipios que hayan convenido en dar el destino a los ingresos obtenidos conforme a lo señalado en el párrafo anterior, también podrán convenir en crear fondos para cumplir con los fines señalados en el mismo párrafo. La aportación a dichos fondos se hará por la entidad federativa por el municipio o cuando así lo acuerden por ambos, en un equivalente a dos veces el monto aportado por la federación. En ningún caso la aportación de la federación excederá del porcentaje que le corresponda como participación derivada del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal y sólo se efectuará respecto de los ingresos que provengan de derechos efectivamente pagados y que hayan quedado firmes.

ARTÍCULO 232-D.- Las zonas a que se refiere el artículo 232-C de esta ley son las siguientes:

ZONA I. Estado de Campeche: Calkini, Escársega, Haalchakán, Palizada y Tenabo; Estado de Chiapas: Acapetahua, Arriaga, Huxtla, Mapastepec, Mazatán, Pijijiapan, Suchiate y Villa Comaltitlán; Estado de Guerrero: Cuajinicuilapa, Coyuca de Benitez, Florencio Villarreal y San Marcos; Estado de Oaxaca: San Dionisio del Mar, San Francisco del Mar, San Francisco Ixhuatán, San Mateo del Mar, San Miguel del Puerto, San Pedro Huamelula, San Pedro Huilotepec, San Pedro Tapanatepec, San Tututepec, Santa María Huazolotitlán, Santa María Tonameca, Santa María Xadani, Santiago Astata, Santiago Jamiltepec, Santiago Pinotepa Nacional, Santiago Tapextla, Santo Domingo Armenta, Santos Rey Nopala, Santo Domingo Tepehuantepec y Santo Domingo Zanatepec; Estado de Sinaloa: Angostura, Escuinapa de Hidalgo, Guasave, Rosario y San Ignacio; Estado de Sonora: Bacúm, Benito Juárez, Cajeme, Empalme, Etchojoa, Pitiquito, San Ignacio Río Muerto y San Luis Río Colorado; Estado de Tabasco, Cárdenas, Centla y Paraíso

ZONA II. Estado de Colima: Armería y Tecomán; Estado de Guerrero: Azoyú, Copala, La Unión, Benito Juárez y Tecpan de Galeana; Estado de Jalisco: Cabo Corrientes y Tomatlán; Estado de Michoacán: Aquila; Estado de Nayarit: Santiago Ixcuintla; Estado de Oaxaca: Juchitan de Zaragoza, Salina Cruz, Santa María Colotepec; Estado de Quintana Roo: Felipe Carrillo Puerto; Estado de Sinaloa: Culiacan; Estado de Tamaulipas: Aldama, Matamoros, San Fernando y Soto la Marina; Estado de Veracruz: Tomalín, Tantima y Pánuco.

ZONA III. Estado de Campeche: Champotón; Estado de Chiapas: Tapachula y Tonalá; Estado de Guerrero: Patatlán; Estado de Jalisco: La Huerta; Estado de Michoacán: Cohayana y Lazaro Cárdenas; Estado de Oaxaca: San Pedro Pochutla; Estado de Sinaloa: Ahome; Estado de Sonora: Caborca, Hermosillo y Huatabampo; Estado de Tamaulipas: Altamira, Ciudad Madero; Estado de Veracruz: Marinez de la Torre, Medellín de Bravo y Pueblo Viejo; Estado de Yucatán: Hunucmá, Sinanché, Yobain, Dzidzantun, Dzilan de Bravo y Tizimin.

ZONA IV. Estado de Campeche: El Carmen; Estado de Nayarit: Tecuala; Estado de Quintana Roo: Lazaro Cardenas y Othon P. Blanco; Estado de Veracruz: Angel R. Cabada, La Antigua, Lerdo de Tejada, Moncayapan, Ozuluama, Pajapan, Papantla, Tatahuicapan, Tampico Alto.

ZONA V. Estado de Baja California: Mexicali; Estado de Campeche: Campeche; Estado de Nayarit: San Blas; Estado de Sinaloa: Novolato; Estado de Veracruz: Vega de Alatorre, Tamiahua, Nautla, A. Lucero, Cazones de Herrera, San Andrés Tuxtla, Catemaco, Actopan, Ursula Galvan, Agua Dulce; Estado de Yucatán: Telchac Puerto, Río Lagartos, San Felipe y Celestum.

ZONA VI. Estado de Baja California: Ensenada; Estado de Baja California Sur: Comondú; Estado de Quintana Roo: Isla Mujeres; Estado de Veracruz: Alvarado, Tejocutla y Tuxpan; Estado de Yucatan: Progreso O. Ixil.

ZONA VII. Estado de Baja California: Tijuana; Estado de Baja California Sur Mulegé; Estado de Jalisco: Cihuatlán; Estado de Nayarit: Compostela; Estado de Sonora: Guaymas; Estado de Veracruz: Coatzacoalcos.

ZONA VIII. Estado de Baja California: Playas de Rosarito; Estado de Baja California Sur: Loreto; Estado de Oaxaca: San Pedro Mixtepec; Estado de Quintana Roo: Cozumel; Estado de Nayarit: Bahía Banderas; Estado de Sinaloa: Mazatlán; Estado de Sonora: Puerto Peñasco; Estado de Veracruz: Boca del Río y Veracruz.

ZONA IX. Estado de Baja California Sur: La Paz; estado de Colima: Manzanillo; Estado de Guerrero: José Azueta; Estado de Oaxaca Santa Maria Huatulco; Estado de Quintana Roo: Solidaridad.

ZONA X. Estado de Baja California Sur: Los Cabos; Estado de Guerrero Acapulco de Juárez; Estado de Jalisco: Puerto Vallarta; Estado de Quintana Roo: Benito Juárez .

ARTÍCULO 233.- Para los efectos de los artículos 232 y 232-C, se estará a lo siguiente:

I.- Podrá eximirse total o parcialmente del pago de este derecho a las entidades que presten servicios al Gobierno Federal o Entidades de la Administración Pública Federal, por un valor equivalente al derecho, siempre que éstas celebren convenios que cumplan con las reglas de carácter general que al efecto debe conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II.- Tratándose del uso o goce de bienes de dominio público, se estará obligado al pago del derecho se tenga o no concesión, cuando se obtenga un aprovechamiento especial, debiéndose revisar y ajustar el pago anualmente de conformidad a lo establecido por la presente ley.

III.- No se pagará el derecho a que se refiere este artículo cuando el inmueble sea destinado a labores de investigación científica.

IV.- No pagarán las asociaciones y sociedades civiles sin fines de lucro, que tengan concesión o permiso para el uso de las playas, la zona federal marítima terrestre o a cualquier otro depósito de aguas marítimas así como la zona federal administrada por la Comisión Nacional del Agua y que realicen acciones encaminadas a conservar y restaurar el medio ambiente a través de la reforestación con especies nativas de cobertura vegetal como manglares, vegetación de marismas, bosques de coníferas, selvas, arbustos, matorrales xerófilos inundables, pantanos salobres, reparios, mesófilos y vegetación hidrófila.

ARTÍCULO 234.- Los derechos a que se refieren los artículos 232, 232-A y 232-C de esta ley se calcularán por ejercicios fiscales. Los Contribuyentes efectuarán pagos bimestrales a más tardar el día 17 de los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre del mismo ejercicio fiscal y enero siguiente, mediante declaración que presentarán en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El pago provisional por el uso o goce de inmuebles será una sexta parte del monto del derecho calculado al año.

El derecho del ejercicio, deducidos los pagos bimestrales, se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio.

Tabla de Concordancias entre las disposiciones de la Ley Federal de Derechos de 1997 y la de 1998.

Ley Federal de Derechos de 1997	Tema Derechos por servicios	Ley Federal de Derechos de 1998
Artículo 194-D. Fracción I.	Recepción y estudio de solicitud de concesión.	Artículo 194-D. Fracción I.
Fracción II.	Verificación en campo de levantamiento topográfico.	Fracción II.
Fracción III.	Cesión de Derechos entre particulares.	No hay.
Fracción IV.	Verificación de cumplimiento de obligaciones derivadas del título de concesión.	No hay.
Artículo 194-E.	Otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones para el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.	Artículo 194-E.

Uso o Goce de Inmuebles.

Artículo 232. Por el uso, goce o aprovechamiento Artículo 232-C.
de la zona federal marítimo terrestre.

Disposiciones nuevas que contiene la Ley Federal de Derechos de 1998.

Número de Artículo	Tema
232-C	Por el uso, goce o aprovechamiento de los terrenos ganados al mar por zonas y usos.
232-D	Identificación de los lugares a que corresponde cada zona para el pago de derechos.
233	Excenciones de pago.
234	Periodo de causación.