



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

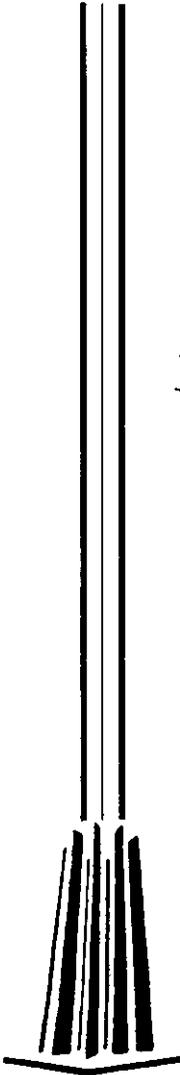
LA IMPROCEDENCIA DEL PAGO DE DERECHOS POR
CONCEPTO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN PREDIOS SIN
ESTAR CONECTADOS A LA RED DE DISTRIBUCIÓN EN EL
ESTADO DE MÉXICO.

293543

T E S I S
QUE PARA OBTENER ÉL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
HÉCTOR PÉREZ SÁNCHEZ

ASESORES:

- LICENCIADO. JORGE LUIS ABARCA MORENO
- LICENCIADO. JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ
- LICENCIADO. ENRIQUE GARCIA CALLEJA





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.

*A mi querida esposa
e hijos, que siempre fueron
motivo para seguir adelante.*

*A mis padres,
que siempre estuvieron
al pendiente de mi
superación.*

*Quiero dejar constancia
de mi agradecimiento a
mis suegros por su
apoyo.*

INDICE

Pág.

Introducción.

CAPITULO 1

1. Antecedentes históricos de la prestación del servicio del agua potable y su excepción como contribución.....	2
1.1. Antecedentes del servicio del agua potable.....	2
1.1.1. Época pre-colonial.....	3
1.1.2. Época colonial.....	5
1.1.3. Siglo XIX y Época Porfirista.....	14
1.1.4. Época pos-revolucionaria.....	23
1.2. Las contribuciones y sus principios.....	30
1.2.1. Concepto de las contribuciones.....	30
1.2.2. Elementos de las contribuciones.....	32
1.2.3. Principios Constitucionales.....	45
1.2.4. Características de las contribuciones.....	54
1.2.5. Clasificación de las contribuciones.....	56
1.3. Los Derechos.....	61
1.3.1. Características y concepto de los derechos.....	61
1.3.2. Elementos de los derechos.....	67
1.3.3. Clasificación de los derechos.....	69
1.3.4. Distinción de los derechos con los productos.....	72

CAPITULO 2

2. El pago de derechos por la prestación del servicio de agua potable en el Estado de México.....	75
2.1. Clasificación.....	83

2.2. Derechos por el servicio de agua potable.....	88
2.2.1. Supuestos imponibles.....	96
2.2.2. Procedimiento de calculo.....	101
2.3. Obligaciones derivadas del pago de derechos del agua.....	106
2.3.1. Obligaciones de la autoridad.....	109
2.3.1.1. Estatal.....	111
2.3.1.2. Municipal.....	112
2.3.2. Obligaciones del particular.....	114

CAPITULO 3

3. La improcedencia del pago de derechos del servicio de agua en el Estado de México.....	118
3.1. Análisis de la inconsistencia del artículo 132 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.....	119
3.1.1. Por violación a las características de los derechos.....	127
3.1.2. Por violación a los principios de las contribuciones.....	130
3.2. Necesidad y propuesta de reforma.....	138
3.2.1. Justificación.....	138
3.2.2. Alcances de la propuesta de reforma.....	140

Conclusiones.

Bibliografía.

Anexos.

INTRODUCCIÓN

Las contribuciones que se conocen con el nombre de Derechos, son pagadas al Estado como contraprestación de los servicios públicos prestados por éste, y que a cambio del beneficio que recibe el particular, tiene la obligación de pagar una cierta cantidad de dinero, a la autoridad prestadora del servicio.

Así mismo, por la prestación del servicio del suministro del agua potable, se establece una relación bilateral entre la autoridad prestadora del servicio y el particular que se beneficia con el mismo, generándose el pago de Derechos.

En el Estado de México se cobran Derechos por el suministro del agua potable, de acuerdo al diámetro de la toma, estableciéndose una cuota fija bimestral; por metros cúbicos consumidos en el bimestre, y por el tipo de uso (doméstico y no doméstico), es decir, el Estado presta el servicio del suministro del vital líquido, y el contribuyente que hace uso o consumo del mismo, quedará obligado a pagar una cierta cantidad de dinero, generándose una contraprestación, principal característica de los Derechos.

Haciéndose hincapié, que en el capítulo segundo, sección primera, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, relativo a los derechos de agua potable y drenaje, se detecto el pago de un "Derecho" por el simple hecho de tener acceso a la red general de distribución del agua potable, sin estar conectado a la misma, considerándose inválido éste

Derecho puesto que no da origen a la relación recíproca, a la que hemos hecho mención en párrafos anteriores; porque el Estado en este caso no presta ningún tipo de servicio. Además, es improcedente este pago, porque viola el principio de proporcionalidad y equidad, que en materia fiscal regula nuestra Constitución Federal. Por lo tanto, es contrario a las características de los derechos, por tal motivo nos hemos dado a la tarea de presentar la presente tesis de investigación, por carecer dicho pago, de lógica jurídica, para la cual se llevara el siguiente desarrollo.

La presente tesis consta de tres capítulos; en el primer capítulo, estudiaremos los antecedentes históricos del servicio del suministro del agua potable en nuestro país, para posteriormente analizar, en el mismo capítulo, el marco teórico doctrinal de las contribuciones en general, para posteriormente pasar a la especie de contribución llamada Derechos, para entender con mayor claridad la improcedencia del pago de una cuota fija bimestral por concepto de derechos.

En el segundo capítulo de nuestra investigación, la enfocaremos a los servicios que son prestados por el Gobierno del Estado de México y sus Municipios, para efectos de aterrizar en los derechos que se cobran por la prestación del suministro del agua potable en la Entidad, para llegar con los argumentos y las bases necesarias en el tercer capítulo y demostrar la hipótesis planteada en nuestro tema de tesis.

En el tercero y último capítulo, demostraremos las incongruencias, por el pago de una contribución, mal llamado

Derechos sin que previamente se haya prestado el suministro del agua potable.

Para el desarrollo de la presente tesis de investigación fue necesario emplear el método científico deductivo, pues se partió de lo general a lo particular, teniéndose como técnica de investigación la documental, que sirvieron de base para el desarrollo del primer capítulo, la obra titulada “Legislación de Aguas en México”, del autor Lanz Cárdenas José Trinidad; y para el segundo capítulo se tomaron en cuenta varios autores, en materia fiscal.

Con la presente tesis se busca primordialmente, dar a conocer la importancia que tiene el agua para la vida del ser humano y para cualquier otro ser viviente; así como la de evitar errores en materia fiscal, por el establecimiento de contribuciones llamados “Derechos” sin que previamente se haya prestado un servicio público particular divisible, y sin que se hayan hecho los análisis jurídicos correspondientes. Se apliquen tarifas justas y suficientes para cubrir los costos que se generen por la prestación del servicio del suministro del agua potable y no se graven contribuciones que estén fuera del contexto legal y principalmente de nuestra Constitución General de la República. Y, por último, se busca concientizar a los usuarios del agua potable para que hagan un uso racional del vital líquido, para que las futuras generaciones puedan contar con el abasto de dicho servicio y no se tengan que elevar las cuotas y tarifas, excesivamente por su escasez.

CAPITULO 1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PRESTACIÓN DEL
SERVICIO DEL AGUA POTABLE Y SU EXCEPCIÓN COMO
CONTRIBUCIÓN

1.1. Antecedentes del servicio del agua potable.

- 1.1.1. Época pre-colonial.**
- 1.1.2. Época colonial.**
- 1.1.3. Siglo XIX y época porfirista.**
- 1.1.4. Época pos-revolucionaria.**

1.2. Las contribuciones y sus principios.

- 1.2.1. Concepto de las contribuciones.**
- 1.2.2. Elementos de las contribuciones.**
- 1.2.3. Principios constitucionales.**
- 1.2.4. Características de las contribuciones.**
- 1.2.5. Clasificación de las contribuciones.**

1.3. Los derechos.

- 1.3.1. Características y concepto de los derechos.**
- 1.3.2. Elementos de los derechos.**
- 1.3.3. Clasificación de los derechos.**
- 1.3.4. Distinción de los derechos con los productos.**

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DEL AGUA POTABLE Y SU EXCEPCIÓN COMO CONTRIBUCIÓN

El presente capítulo, de nuestra investigación, la iniciaremos a partir de los antecedentes históricos en nuestro país, con el principal propósito de saber en que momento de nuestra historia se empezó a regular el uso y aprovechamiento de las aguas y bajo que condiciones y términos; posteriormente analizaremos la parte teórica y doctrinal de las contribuciones, en su aspecto general, finalizando el presente capítulo con la especie de contribución llamado derechos, por ser la columna vertebral del presente tema de tesis, pues la prestación del servicio del suministro de agua potable, conlleva el pago de una contribución que se actualiza en dicho rubro.

1.1. Antecedentes del servicio del agua potable.

La vida en nuestro planeta no se concibe sin la presencia del agua. El consumo de este líquido es necesario para el crecimiento del cuerpo humano y, así mismo, le ha permitido al hombre desarrollarse tanto en lo espiritual como en lo cultural. Las grandes civilizaciones se han desarrollado junto a los mares, lagos y ríos, y para los mexicas no fue la excepción; tan es así, que la palabra Anáhuac quería decir "junto al agua."¹

¹ Vid. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Legislación de Aguas en México, Tomo I. México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1982. p. 13.

año de 1821; considerándose esta etapa histórica, de gran trascendencia por haber aparecido las primeras reglamentaciones sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de la Nueva España, teniendo como apoyo e inspiración en las leyes que tuvieron vigencia en España.

Los mayores sufrimientos de los mexicas durante el sitio de Tenochtitlán se debieron a la falta de agua potable, pues los españoles cortaron el acueducto que hacía llegar (sic) desde Chapultepec. Consumada la conquista, Cortés ordenó que se reconstruyera(...)⁶

Una vez, consumada la conquista de los españoles en el territorio mexicano, se estableció el orden social y se reconstruyeron los acueductos para dotar de agua dulce a los vecinos de las comunidades, que la tomaban en vasijas y cántaros de las fuentes, que regularmente se localizaban en el centro de las plazas.⁷

Las fuentes de los acueductos, eran depósitos para la distribución del agua, que se instalaban al final o en el curso de las extensas arquerías. Durante ésta etapa histórica en nuestro país, existieron dos acueductos de gran importancia, que partían de los manantiales de Chapultepec, una de ellas fue concluida por el Virrey, Antonio María de Bucareli en el año de 1779, que recorría la calzada de Belén y llegaba hasta la fuente del Salto del Agua; y el otro acueducto fue iniciado por el Marques De Montes Claros, en el año de 1603 y terminado por el De

⁶ *Ibid.* p. 5271.

⁷ *Vid.* Enciclopedia de México. *Op. cit.* Tomo V. p. 3052.

Guadalcázar, en 1620, que recorría las calzadas de Verónica y de San Cosme hasta la Mariscalá.⁸

Con la realización de éstas obras, se trato de resolver el problema de la escasez del agua potable en la ciudad de la Nueva España, para la cual se construyeron también algunos conductos que surtían de agua potable directamente a los edificios públicos y conventos, y el resto de la población, obtenía el agua dulce para satisfacer sus domesticas necesidades, comprándola de los aguadores⁹ que la repartían en tinajas de barro.¹⁰

En efecto, la utilización de los acueductos,¹¹ en esta etapa histórica, seguía siendo la principal forma de suministrar agua dulce a la población, pero en lo que podemos considerar de gran importancia, para el desarrollo del presente trabajo de investigación, fue la aparición de las primeras reglamentaciones sobre el uso y dominio de las aguas, que analizaremos en las siguientes líneas.

La primera reglamentación que tuvo vigencia en las Indias Occidentales, fue la Bula Alejandrina del 4 de mayo de 1493, en la cual se establecía el derecho de los monarcas españoles de disponer de las tierras y aguas existentes, entendiéndose por ello, el dominio directo sobre el territorio de la Nueva España,

⁸ Vid. Ibid. p. 3053.

⁹ Vid. Infra. Anexo - A, p. 154, de la obra que se lee.

¹⁰ Vid. Gobierno del Estado de México. Horizontes del agua en el Estado de México. México, Ed. Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 1999. p. 33.

¹¹ Vid. Infra. Anexo - B, p. 155, de la obra que se lee.

sin ninguna limitación. Perteneciendo a la Corona de Castilla y no a la Nación Española.¹²

A partir del descubrimiento y colonización de América, los conquistadores españoles, se preocuparon por elaborar una ley especial para gobernar a la Nueva España, expidiéndose numerosas leyes sin tener un control de ellas.

(...)Llegó un momento en que las leyes eran tantas, tan variadas y tan complejas que fue difícil él conocerlas y mucho más él aplicarlas (...)se vio la necesidad de recopilarlas para resolver el caos legislativo resultante de su desconocimiento y falta de aplicación(...)¹³

Lo anterior dio origen al proceso de recopilación que duró mas de una centuria, culminando con la promulgación de la Recopilación de las Leyes de Indias en el año de 1680.¹⁴

En la mencionada Ley de Indias, se insertaron disposiciones que regulaban el uso y aprovechamiento de las aguas de una manera superficial, aplicándose supletoriamente las Leyes del Reino de Castilla, en lo no previsto por las mismas leyes. Siendo la única preocupación de los conquistadores, la aproximación con el indígena con el propósito de hacerlo cambiar en sus creencias, tradiciones y costumbres, dejando a un lado la reglamentación de las aguas.

En la Ley I°, Título I, Libro II, de la Recopilación de las Leyes de Indias, ordenaba que las leyes se guarden, cumplan y

¹² Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* p. 20.

¹³ BERNAL, Beatriz. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 11ª ed. México, Ed. Porrúa, UNAM, 1998. p. 2696.

¹⁴ Vid. Id.

ejecuten como leyes de la Nueva España; la Ley II^o, Título I, Libro II, disponía que en lo no previsto por las Leyes de Indias se aplicaran las Leyes del Reino de Castilla; la Ley XIII, Título II, Libro III, trataba sobre la forma de nombrar jueces de aguas, para que repartieran las aguas a los indios para regar sus huertas, chacras y sementeras (tierras de cultivo); en la Ley VIII, Título I, Libro IV, se facultaba a los descubridores de provincias, montes y ríos para que les pusieran nombres; la Ley I^o, Título V, Libro IV, establecía que las tierras se eligieran para poblar sean saludables, con muchas y buenas aguas para beber y regar; en lo relativo a la Ley V^o, Título VII, disponía que los pueblos se fundaran cerca de los ríos navegables para el comercio y para que las inmundicias se echasen al río o mar, y así conservar la sanidad de las aguas y poblaciones; la Ley V^o, Título XVII, Libro IV, facultaba a los Virreyes o Gobernadores a hacer el repartimiento de las tierras, aguas, abrevaderos y pastos entre la población, teniendo preferencia de tener las mejores a los Regidores; en cuanto a la Ley V, Título XVII, Libro IV, ordenaba que las aguas debían ser comunes en las Indias para que las gocen libremente todos los vecinos del lugar, e imponía una sanción por no obedecer; y por último la Ley XI, Título XVII, Libro IV, establecía el orden en que debían repartirse las aguas para regar las tierras y se diera a cada uno el agua que debía tener.¹⁵

Como podemos observar, la Recopilación de Indias solamente se concretaba en señalar la repartición de las aguas

¹⁵ Vid. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* p. 22 s.

de una manera injusta, pues los Regidores tenían la preferencia de escoger las mejores, y además, se establecía una clara contradicción al establecer que eran de uso público.

En el año de 1761, se publicó el “Reglamento General de las Medidas de las aguas”, expedido por Don Joaquín de Monserrat, Marqués de Cruillas y Virrey cuadragésimo cuarto,¹⁶ el cual contenía 41 puntos de los cuales enseguida analizaremos, los más importantes:

Punto 1. En este reglamento se reafirmaba el derecho que tenía el rey sobre las aguas, y el único que tenía la facultad de repartirlas, concediéndose ésta facultad a los virreyes y presidentes de la audiencia real de la Nueva España. Las aguas públicas o de uso común podían sacarlas quien quisiera, siempre y cuando la utilizaran para el socorro de sus domesticas necesidades; estando prohibido conducir las aguas a los fundos particulares para su irrigación, sin la autorización del rey o de quien tuviera el derecho de repartirlas.

Punto 2. En este punto se hacía una clasificación de los ríos y arroyos en: públicos y privados; era público cuando el derecho de pescar era común a todos, y privado aquel que por pacto o convenio suele tomarse ley.

Punto 3. En las concesiones de las tierras, conjuntamente se concedían las aguas, por considerarse parte o fruto de dichas tierras.

¹⁶ Vid. Ibid. p. 203-216.

Punto 4. En este punto cuatro, se definía la servidumbre como el derecho de conducir las aguas por un fundo a otro ajeno.

Punto 11. En este punto, se justificaba el derecho de ejercitar acción civil, contra aquella persona que hacía una obra de presa, atargea, etcétera; dañando a terceros colindantes, por aguas pluviales; sancionándose con pagar el daño acaecido y destruir la obra.

En cuanto a los demás puntos no los trataremos, por considerarlos de poca importancia para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Para concluir con este reglamento, solamente diremos que, los particulares que poseían aguas, tenían la obligación de comprobar que les habían sido concedidas a su nombre por especial merced de los reyes católicos, pues las aguas, eran del dominio absoluto del soberano, así mismo, se estableció la división de las aguas en uso público y el privado; era público, cuando eran utilizadas libremente por la comunidad para satisfacer sus necesidades domesticas; era privada, cuando eran concedidas por el Rey a los particulares.

La manera de comprobar dicha concesión o regalía, era mediante el otorgamiento de un título, expedido por los reyes católicos a los particulares.¹⁷

Por cédula del 18 de noviembre de 1803, se declaraba que el vecindario de la ciudad de Tacubaya y la arquería de

¹⁷ Vid. *ibid.* p. 204.

Chapultepec, eran los únicos dueños de todas las aguas que se conducían por las cañerías públicas, y que siempre las necesiten para su surtimiento, quedando fuera de todo tipo de concesión o merced a los particulares.¹⁸

En ésta fecha histórica, apareció la primera limitación a la propiedad de las aguas, reglamentando la prohibición a los particulares de adquirir las aguas que se conducían por la arquería de Chapultepec, pues de lo contrario, la comunidad de Tacubaya se quedaría sin la dotación del vital liquido, empezándose a reglamentar el uso del agua sobre la base del interés general sobre el particular.

Para el año de 1806 había 11059 varas de barro o de plomo, y 505 fuentes particulares y 28 públicas. El aguador era quien de manera regular llevaba el agua a las casas, cobrando por ello una módica cantidad. Este oficio siguió ejerciéndose varias décadas después de consumada la Independencia.¹⁹

La estadística anterior, nos hace pensar, que durante la época colonial, las concesiones de las aguas a los particulares fueron excesivas, pues el régimen de las mercedes reales era lo imperante, y se dejaban en segundo término el interés general.

El 6 de agosto de 1811, se publicó un Decreto que disponía la abolición de los privilegios y los dictados de vasallo y vasallaje; en cuanto al aprovechamiento de las aguas, quedaban al libre uso de los pueblos y bajo el dominio directo de la

¹⁸ Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* p. 228.

¹⁹ Enciclopedia de México. *Op. cit.* p. 5272.

Nación Española; quien ahora tenía la facultad de otorgar títulos de propiedad o de indemnizar a los poseedores de dichos privilegios.²⁰

A partir de este momento histórico, el dominio de las aguas, comprendidas dentro del territorio de la Nueva España, ya no pertenecía a la propiedad de la corona, sino de la Nación Española, siendo el antecedente u origen del actual artículo 27, de nuestra Constitución Federal, que analizaremos posteriormente en el capítulo segundo.²¹

El 6 de noviembre de 1813, el Congreso de Anáhuac, instalado en la Ciudad de Chilpanzingo, levanto el acta solemne de la declaración de la Independencia de América Septentrional, en la cual se declaraba disuelta la dependencia del trono español, recobrando su soberanía el Estado Mexicano.²²

Por consiguiente, todo lo que era propiedad de la nación española o de los monarcas españoles, pasaría a manos del Estado Mexicano.

El 22 de octubre de 1814, en el palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano, en Apatzingán; se decretó la constitucionalidad para la libertad de la América Mexicana; en su artículo 9 disponía el libre derecho de ejercer la soberanía entre naciones; en el artículo 19 mencionaba la igualdad entre los ciudadanos ante la ley; y en el artículo 211 disponía que:

²⁰ Vid. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* p. 235 s.

²¹ Vid. *infra* p. 91 s., de la obra que se lee.

²² Vid. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* p. 247.

Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán estas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente, y otros decretos anteriores se hayan derogado, y de las que en adelante se deroguen.²³

Por lo tanto, en base a ésta disposición, se contenía el derecho supletorio, pues, no encontrándose ningún artículo que reglamentara el uso y aprovechamiento de las aguas, se seguían aplicando los reglamentos españoles, a pesar de que, la propiedad de las aguas ya no pertenecía a la nación española; lo cual nos lleva a concluir que incluso los ordenamientos insurgentes, contemplaban la misma situación respecto a la regulación de las aguas en cuanto a su uso y aprovechamiento.

1.1.3. Siglo XIX y Época Porfirista.

Esta etapa histórica comprende, desde la consumación de la Independencia a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, ya que a efecto de sintetizar hemos estimado conveniente englobar bajo este rubro a la etapa del México porfirista.

La importancia de este periodo, radica principalmente en la formación del derecho nacional, sin la intervención de las autoridades españolas; aunque se estuvieron aplicando por algún tiempo sus leyes en el territorio nacional, aún después haberse logrado su independencia.

²³ *Ibid.* p. 252.

Iniciaremos el presente estudio por el Plan de Iguala y Tratado de Córdoba del 28 de febrero de 1821.

En el plan de Iguala, se admitía la exclusividad de la religión católica, y ratificaba los derechos y privilegios del clero. Se reconocía la Independencia de la Nueva España, pero al mismo tiempo otorgaba a Fernando VII el derecho de gobernarla o de enviar a uno de sus descendientes; de aceptarlo, debía sujetarse a una Constitución acorde con las condiciones del país. Sólo el poder Judicial y empleados públicos, se apegarían a las leyes y ordenanzas españolas hasta que se dictara una nueva.²⁴

El 24 de agosto de 1821, los señores Juan O'Donajú y don Agustín de Iturbide firmaron un tratado celebrado en la villa de Córdoba, en la cual se reconocía al Imperio mexicano como una Nación soberana e independiente; con un gobierno monárquico, constitucional y moderado, en cuya cabeza se colocaría a Fernando VII y, por renuncia o no-admisión de éste, a otro miembro de la casa reinante. Mientras tanto, de acuerdo con el Plan de Iguala se nombraría la Junta Provisional Gubernativa encargada de nombrar a un presidente y a una Regencia compuesta por tres personas, que ejercería el Poder Ejecutivo hasta que el monarca empuñase el cetro del imperio. Reafirmandose este tratado con el Acta de Independencia del imperio Mexicano de fecha 28 de septiembre de 1821.²⁵

**La mencionada Junta Provisional Gubernativa
(...)acertadamente intuyó la imposibilidad de**

²⁴ Vid. *Ibid.* p. 265 s.

²⁵ Vid. *Ibid.* p. 267-271.

que una Nación, de un día para otro, a pesar de haber obtenido su independencia política, pudiera emitir todas sus leyes para gobernar, así como que ello podría crear un estado de anarquía(...)²⁶

Además, siendo la principal preocupación de la naciente Nación Mexicana, la forma de gobierno que debería de establecerse en el territorio, no hubo disposición alguna que reglamentara las aguas, por las circunstancias políticas y sociales imperantes en esta época, por lo que, se siguieron aplicando las normas españolas.

Una vez consumada la independencia de México, el Primer Congreso Constituyente Mexicano promulgó en 1824, la primera Constitución Política del país, que sería la Constitución fundada en hechos históricos-políticos de raíces nacionalistas. Con una ideología netamente liberal, garantizó la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad para todos los ciudadanos del nuevo Estado; al igual que la estadounidense, dividió los poderes en legislativo, Ejecutivo y judicial.²⁷

Cabe reflexionar, que la importancia de la Constitución Federal Mexicana de 1824 radica en haber dotado a nuestro país de las bases políticas fundamentales; como el sistema federal, la soberanía, el régimen republicano y la división de los tres poderes, principios que, continúan siendo esenciales dentro de la actual organización constitucional en nuestro país, y por lo que hace a nuestra materia, no hubo reglamentación específica

²⁶ Vid. *ibid.* p. 33.

²⁷ Vid. *ibid.* p. 273 s.

sobre el uso y aprovechamiento de las aguas, en consecuencia se seguía aplicando la legislación imperante en la época colonial.

De la Constitución de 1836, solamente mencionaremos, por su importancia para nuestro tema de tesis, el artículo 2º, fracción tercera, que disponía la ocupación de las propiedades de las personas (entre ellas la propiedad de las aguas), solamente por causas de utilidad pública y previa indemnización.²⁸

A partir de ésta Constitución, la ocupación de las aguas, que pertenecían a los particulares, podía ser expropiadas por el Estado Mexicano, sobre la base de su soberanía y dándose preferencia a las necesidades públicas.

Recordaremos aquí brevemente, que durante la Colonia, la repartición de las aguas mediante títulos expedidos por la Corona Española a los particulares fue excesiva, trayendo como consecuencia el acaparamiento de las aguas en pocas personas, por lo que ahora se facultaba al Estado para ocupar las aguas de propiedad privada por ser de pública utilidad.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, no apporto nada nuevo a la regulación de las aguas, solamente se concreto en reproducir la facultad del Estado para expropiar propiedades por causas de utilidad pública y previa indemnización, que ya contemplaba la Constitución de 1836.²⁹

²⁸ Vid. *Ibid.* p. 279.

²⁹ Cf. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* p. 283 s.

La primera reglamentación, que regulaba el uso y aprovechamiento de las aguas, no apareció sino hasta la expedición del Código Civil de 1870, siendo de gran importancia, por ser la primera reglamentación nacional que derogó la legislación antigua, y propiamente las viejas leyes españolas, que aún se seguían aplicando en el territorio nacional.

Por lo que, a nosotros respecta, el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California, así como en materia Federal, reguló las aguas propiedad de la Nación en los siguientes términos y condiciones:

Del artículo 795 al 798, se clasificaba a los bienes en propiedad pública y privada, siendo público lo que le pertenece al Estado y privado, todas las cosas que pertenecen a los particulares legalmente.

El artículo 800 del Código civil, hacía una clasificación de los bienes de propiedad pública, en bienes de uso común y bienes propios, definiéndose los bienes de uso común en el artículo 801 como "(...)aquellos de que pueden aprovecharse todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley o por los reglamentos administrativos."³⁰ Las cuales comprenden (artículo 802): las playas de los mares, los puertos; los ríos, aunque no sean navegables; los puentes, calles, canales y caminos construidos por el Estado; los lagos y

³⁰ Ibid. p. 324.

lagunas; las plazas y las fuentes; y los palacios, monumentos y edificios nacionales.³¹

En cuanto al artículo 829, disponía que el “propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella(...)”³² el cual le permitía hacer cualquier obra o excavación que quisiera, siendo la única limitación las servidumbres. Así mismo, el artículo 1063 establecía que el dueño de un predio en el cual existía una fuente natural o haya construido un pozo brotante, podría usar y disponer libremente de sus aguas. Únicamente no podría impedir el uso necesario para el abasto de las personas o ganados, ni oponerse a la realización de obras para satisfacer ésta necesidad, teniendo derecho a una indemnización (artículo 1069).³³

Por su parte el artículo 1073, establecía el derecho de servidumbre, de hacer pasar aguas por predios intermedios, pagando una indemnización a sus dueños. También existía la obligación de hacer pasar las aguas a través de canales y acueductos (artículo 1077).³⁴

Es importante destacar, que la vieja clasificación de los bienes en propiedad pública y privada, sufrió modificaciones en el Código Civil, por lo que ahora los bienes de propiedad pública son divididos en: uso común y propios, definiendo a los primeros, como aquellos que pueden aprovecharse por todos los

³¹ Id.

³² Id.

³³ Vid. Ibid. p. 327.

³⁴ Vid. Id.

habitantes, omitiendo la definición y enumeración de cuales eran los propios.

Esta clasificación permitía distinguir, las aguas que pertenecían al Estado, cuales eran de uso común y cuales pertenecían a los particulares. Teniendo el Estado el derecho de limitar la propiedad de los particulares por causa de utilidad pública, facultad que ya contemplaba la Constitución de 1836.

Las servidumbres fueron otro avance importante, en lo que se refiere a la legislación de las aguas, porque se permitía el paso de canales y acueductos en predios ajenos, para surtir de agua a los predios que carecían de este vital líquido.

Por decreto de fecha 31 de mayo de 1882, se autorizó al ayuntamiento de la Ciudad de México, hacer expropiaciones de agua potable por causa de utilidad pública, mientras se expedía la Ley orgánica del artículo 27 de la Constitución de 1857.³⁵

El Código Civil de 1884, en materia de aguas, no aportó nada nuevo, se repitió el contenido del Código Civil de 1870, solamente suprimió la enumeración de los bienes de uso común del artículo 802 del Código Civil de 1870.³⁶

Nosotros consideramos, que el Código Civil de 1884, cometió el error de eliminar la enumeración de los bienes de uso común, volviendo a la vieja clasificación de las aguas en públicas y privadas, representando un retroceso en materia de aguas, y por existir la incertidumbre de saber si las aguas de

³⁵ Vid. *Ibid.* p. 337.

³⁶ Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* p. 342-347.

propiedad del Estado, podían ser utilizadas por todos los habitantes del lugar.

Por su parte, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, expedido en el año de 1891 por el Presidente Constitucional, Porfirio Díaz, prohibía verter aguas sucias a los acueductos, arroyos o canales por donde circulaban aguas para uso doméstico. Así mismo, obligaba a los propietarios de los predios a introducir a sus fincas el agua suficiente para satisfacer sus necesidades, una vez que se haya entubado el agua en las poblaciones, y en su artículo 77 disponía que “se cegarán los pozos comunes.”³⁷

La importancia de este Código Sanitario, radica principalmente, en la necesidad de entubar el agua para su distribución, y así, evitar su contaminación por medio de los acueductos; además, obligaba a los propietarios de los terrenos a surtirse del vital líquido, una vez que se haya entubado el agua, para satisfacer sus necesidades domésticas; obligación que era justificado, por la necesidad de dotar del suministro del agua potable, apta para el consumo humano, a la población, y así evitar brotes epidemiológicos.

La Constitución de 1857 fue reformada en su artículo 72 fracción XXII, por la Legislatura Federal, el día 20 de junio de 1908, para efectos de autorizar al Congreso de la Unión, para definir cuáles eran las aguas de jurisdicción federal y expedir las leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas;

³⁷ Vid. *Ibid.* p. 40.

lagos, lagunas y cauces que mencionan los incisos III, IV y V; (---) VII. Las de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general, situados en el Distrito y Territorios Federales.⁴⁰

Por lo que, nadie podría aprovechar o usar las aguas de jurisdicción federal, sin la autorización o confirmación de derechos del Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Fomento. También disponía, el libre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal por medios manuales y para abrevar ganados. Así mismo, se facultaba al dueño de un predio en el cual brotará un manantial, el libre uso y aprovechamiento del mismo aunque fluyan a una corriente ó depósito de jurisdicción federal.⁴¹

1.1.4. Época pos-revolucionaria.

En esta etapa histórica, iniciaremos con la expedición de la Constitución del 5 de febrero de 1917, que ha constituido hasta nuestros días, la principal base para la regulación de las aguas que se encuentran dentro del territorio nacional, en su artículo 27, y el cual, ha dado margen a su reglamentación.

El tema central del artículo en comento, fue lo relativo a la propiedad, aprovechamiento y uso de los recursos naturales del país; en cuanto al agua, se modificó el concepto de la propiedad, de un sentido individualista a un sentido social.

En éste artículo se insertaron diversos párrafos que se relacionaban con el vital liquido, y que hasta nuestros días

⁴⁰ Ibid. p. 425 s.

⁴¹ Vid. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. cit. p. 425-441.

modalidades que dicte el interés público, facultando igualmente a los pueblos, rancherías y comunidades que careciendo de agua o no la tuvieran, se les dotaría de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.⁴³

El texto actual vigente, establece la planeación para ordenar los asentamientos urbanos, para establecer provisiones y reservas de aguas para el mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El párrafo quinto, es sin lugar a duda, el más importante en lo que respecta a la normatividad de las aguas, por contener un listado de las aguas que son propiedad de la Nación, teniendo como antecedente inmediato, a la Ley Sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910.

El texto original del artículo 27 párrafo quinto, consagraba como propiedad de la Nación, las siguientes aguas: los mares territoriales; las lagunas y esteros de las playas; los lagos inferiores de formación natural; los ríos principales o arroyos afluentes, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados; los ríos arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; los cauces, lechos o riveras de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley.⁴⁴

⁴³ Vid. Id.

⁴⁴ Vid. Ibid. p. 58.

Es importante mencionar, que la enumeración que acabamos de ver, no se dejó a la ley secundaria, como lo hizo la Constitución de 1857, por reforma del 20 de junio de 1908, sino que la propia Constitución de 1917, establece cuáles son las aguas de propiedad nacional, el cual tiene el dominio directo.

Por lo que se refiere al párrafo sexto, solamente mencionaremos, que el dominio directo de las aguas correspondía a la Nación, solamente podrían ser adquiridas por los particulares mediante concesión del Gobierno Federal, siendo inalienables e imprescriptibles, es decir, sé concesionaria la administración de las aguas más no la propiedad, circunstancia que ya contemplaba la Ley de Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910.

El 7 de Agosto de 1929, fue expedida la “Ley de Aguas de Propiedad Nacional”, que derogó la “Ley de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910”. Esta ley además de contemplar la enumeración de las aguas de propiedad nacional del artículo 27 constitucional, adicionó otras aguas, “(...) como las provenientes de las minas, de los manantiales que brotan de los cauces, vasos, riberas, playas y zonas marítimas; así como los terrenos ganados al mar y a las corrientes (...)”⁴⁵

En su artículo 10, al igual que la Ley de Aguas de 1910, contemplaba el libre uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, por medios manuales, además de abrevaderos, para baños y lavaderos. De igual forma, en su

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 274.

artículo 11, facultaba a los propietarios de cualquier terreno, alumbrar libremente pozos, siempre y cuando no se desviarán de su corriente natural y que no se perjudicara otros aprovechamientos existentes.⁴⁶

El artículo 47, de la misma ley en comento, prohibía el pago de cualquier impuesto o contribución por el uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, exceptuándose a los establecidos para producir fuerza.⁴⁷

Posteriormente, por Decreto del día 11 de Enero de 1934, se reformo el artículo 47, obligando a compensar al Gobierno Federal por el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales al amparo de cualquier título o sin él, de igual forma obligaba a los que tuvieran título, aprovecharan o no dichas aguas.⁴⁸

Con fecha 31 de Agosto de 1934, se expidió en el Diario Oficial, la “Ley de Aguas de Propiedad Nacional”, que derogó la Ley de Aguas de 1929, y todas las que se opusieran a la presente ley. En esta ley se reglamento el procedimiento para adquirir la concesión para el uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la nación, con mejor detalle, estableciendo el uso preferencial, duración de las concesiones, modificaciones de los aprovechamientos, caducidad de las concesiones, así como los procedimientos de los juicios, delitos, faltas y penas, cometidos por infracciones a esta ley, siendo competencia de los Tribunales Federales.⁴⁹ Esta ley estuvo vigente hasta el año

⁴⁶ Vid. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* Tomo II, p. 117.

⁴⁷ Vid. *Ibid.* Tomo II, p. 128.

⁴⁸ Vid. *Ibid.* Tomo II, p. 134.

⁴⁹ Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. cit.* Tomo II, p. 149-185.

de 1971, que fue abrogada por la Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971, que a su vez, se derogó por la actual Ley de Aguas Nacionales del 24 de diciembre de 1992, a que habremos de hacer referencia a lo largo de la presente tesis, en diversos apartados.

Para terminar con el presente apartado, vamos a referirnos a la "Ley Sobre el Servicio Público de Aguas Potables en el Distrito Federal" publicado en el Diario Oficial del 31 de agosto de 1938, por considerarlo de gran importancia para el desarrollo del Capítulo Tercero de la presente tesis, del cual no podemos omitir su estudio.

Del artículo 2º, de la ley en comento, estipulaba las obligaciones de los propietarios o poseedores de predios de surtirse del agua potable en los lugares donde exista dicho servicio, en los siguientes casos:

I.- Los propietarios o poseedores de predios edificados. (---) II.- Los propietarios o poseedores de giros mercantiles e industriales y de cualquier otro establecimiento(...) III.- Los propietarios o poseedores de predios no edificados, en los que no sea obligatorio, conforme a las leyes y reglamentos, hacer uso de agua potable.⁵⁰

Del análisis del artículo precedente, consideramos que no hay una clara identificación en cuanto a las obligaciones para surtirse del agua potable, en lo que respecta a los predios no edificados, que en su fracción tercera, menciona que será obligatorio si en las leyes o reglamentos se dispone que no es

⁵⁰ Ibid. Tomo II, p. 194.

obligatorio el surtirse del agua potable; al respecto el reglamento de la Ley en comento, señala en su artículo 3º, que es obligatorio el surtirse del agua potable: “para los propietarios o poseedores de predios, giros o establecimientos, en los casos a que se refiere el artículo 2º de la Ley (...)”⁵¹ no resolviendo el problema de si es o no obligatorio, el surtirse del agua potable en el caso de los predios no edificados.

Por otro lado, el artículo 3º, de la misma Ley Sobre el Servicio Público de Aguas Potables en el Distrito Federal, establecía la facultad potestativa, de surtirse de agua potable en los siguientes casos:

I.- Para las personas que posean predios con pozos artesianos cuyo uso esté autorizado por el Departamento del Distrito Federal (...) II.- Para los dueños o poseedores de predios no edificados, en los que nosea (sic) obligatorio, conforme a las leyes y reglamentos, hacer uso de agua potable.⁵²

Por ende, los terrenos no edificados por las que pasare entubación del agua potable, sobre la base del artículo precedente, no es obligatorio surtirse del agua potable, pero así mismo manifiesta, que siempre y cuando no sea obligatorio su surtimiento, en consecuencia resulta imprecisa su aplicación, pues el artículo 2º, dice que es obligatorio y el artículo 3º, manifiesta que es facultativo solicitar el surtimiento del agua potable.

⁵¹ Ibid. Tomo II, p. 701.

⁵² Ibid. Tomo II, p. 194.

1.2. Las Contribuciones y sus principios.

Para poder satisfacer las necesidades de la colectividad, (entre ellas se encuentran las prestaciones del servicio del agua potable), el Estado necesita de recursos económicos para lograr tal fin, y siendo las contribuciones su principal fuente de ingreso; además de que el suministro de agua potable, genera una de ellas en forma de “derechos”; es menester hacer un análisis de dicha fuente fiscal, lo anterior a efecto de que sirva de parteaguas para entender las incongruencias detectadas en el tema de análisis, que de no examinarse no lograría entenderse con la claridad, que pretendemos en el presente trabajo de investigación.

1.2.1. Concepto de las contribuciones.

Para Sergio Francisco de la Garza los “(...) tributos o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”⁵³

Refugio de Jesús Fernández, define a las contribuciones de la siguiente manera:

Las prestaciones en dinero o en especie establecidas en la ley unilateralmente por el Estado, a cargo de las personas físicas y las morales, para sufragar los gastos públicos, cuando se encuentre en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.⁵⁴

⁵³ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 17ª. ed. México, Ed. Porrúa, S. A., 1997. p. 320.

⁵⁴ FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. México, Ed. Mc Graw Hill, 1998. p. 154.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez los:

Tributos son aportaciones económicas que de acuerdo con la ley, exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana, y que se destinan a cubrir el gasto público.⁵⁵

Por su parte el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice que es obligación de todos los mexicanos:

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

Para tener un concepto propio de las contribuciones, retomaremos las características comunes de cada una de las definiciones anteriores, y tomando como base, lo que señala el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. En consecuencia, las contribuciones aparte de tener otras características, que serán analizadas más adelante,⁵⁶ deben contener tres características que son: prestación en dinero, contenida en una ley impuesta por el Estado y su destino es para sufragar el gasto público.

De esta manera, las contribuciones deben de entrañar la obligación de pagar una cierta cantidad de dinero al Estado para sufragar el gasto público, que debe estar contenida en una

⁵⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, 3ª. ed. México, Ed. Limusa, 1998, p. 64.

⁵⁶ Vid. Infra. Apartado 1.2.4. p. 54, de la obra que se lee.

ley y prevista en la Ley de Ingresos,⁵⁷ requisito sin el cual no se podrá recaudar ninguna contribución.

Visto lo anterior, podemos ahora hacer una definición de las contribuciones, quedando de la siguiente manera:

Es la prestación pecuniaria, que deben pagar los particulares, que se encuentran en los supuestos jurídicos de las leyes fiscales; al Estado, para satisfacer las necesidades de la colectividad.

1.2.2. Elementos de las contribuciones.

Los elementos de las contribuciones, de cualquier especie, constituyen la parte fundamental, que da sustento a toda contribución, es decir, son las partes que integran a una contribución, y que para nosotros deben contener los siguientes elementos:

- a) Los sujetos.
- b) El Objeto o Hecho Imponible.
- c) El Hecho Generador.
- d) Base de la contribución.
- e) Tarifa y cuotas.
- f) Fuente del tributo.

a) Los sujetos.

Para que exista la relación jurídico tributaria deben de intervenir dos sujetos, un activo y otro pasivo; el primero, es

⁵⁷ La Ley de Ingresos de la Federación, así como de las Entidades Federativas, se expide cada año, por el Poder Legislativo correspondiente, en la cual se hace una lista de las contribuciones que se cobrarán en un determinado ejercicio fiscal. Al efecto el artículo 8 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, dice: "Ninguna contribución podrá recaudarse sino ésta prevista en la Ley de Ingresos correspondiente."

quien tiene la potestad tributaria para establecer, liquidar y recaudar contribuciones; el segundo son las personas físicas o morales que se encuentran en la hipótesis establecidas en las leyes fiscales; es decir, las personas que están obligadas al pago de una contribución. Por lo que ahora pasaremos a analizar cada uno de estos sujetos, iniciando por el sujeto activo.

Con base en el artículo 31 fracción IV, de nuestra Constitución, el sujeto activo de la relación tributaria son: la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; quienes tendrán la facultad de exigir el cumplimiento de las leyes fiscales. En cuanto a los tres primeros, no solamente tienen la facultada de recaudar, sino que también tienen poder tributario para establecer sus propias contribuciones. En lo que respecta al municipio, solamente podrá administrar libremente su hacienda, pues las legislaturas de cada uno de los estados establecerán las contribuciones que tengan a su favor, de acuerdo con el artículo 115 fracción IV de la Constitución.

A este respecto, compartimos la misma opinión con Sergio Francisco de la Garza,⁵⁸ en el sentido de que, los municipios deberían tener poder tributario para que puedan establecer sus propias contribuciones y así poder hablar de un municipio fuerte y verdaderamente libre; y quién más sino el municipio sabe de las carencias y necesidades de la población; qué servicios gravar, cual sería su costo y bajo que términos.

⁵⁸ Cfr. DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.* p. 243.

Por su parte, los organismos fiscales, auxiliares de la administración pública, conforme a la ley tiene la facultad de liquidar y recaudar contribuciones, inclusive exigir su cobro por la vía económica coactiva, convirtiéndose de esta manera en sujeto activo de la relación jurídico tributaria.

Para Raúl Rodríguez Lobato,⁵⁹ nuestra ley fundamental no prevé ninguna otra persona, como sujeto activo mas que la Federación, Distrito federal, los Estados y Municipios; los organismos descentralizados aunque forman parte de la administración pública, constitucionalmente no pueden ser sujetos activos de la obligación tributaria.

Si bien es cierto, que nuestra constitución no establece la obligación de pagar alguna contribución, para el gasto público de los organismos descentralizados, en tanto que las leyes secundarias si le reconocen la calidad de sujeto activo de la relación tributaria. Por ejemplo, el Código Financiero del Estado de México y municipios, dispone en su artículo 16 que:

Son autoridades fiscales, el Gobernador, los Ayuntamientos, los Presidentes y Síndicos municipales, así como los servidores públicos de las dependencias o unidades administrativas, y de los organismos públicos descentralizados, que en términos de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza.

En nuestra materia, la prestación del servicio del agua potable, puede estar a cargo de Organismos Públicos

⁵⁹ Cfr. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª. ed. México, Ed. HARLA, 1998. p. 133 s.

Descentralizados de carácter Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; Que de acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 77, fracción XXIX, faculta al Gobernador del Estado, para “crear organismos auxiliares (...), para ayudar operativamente al Ejecutivo en sus atribuciones que tiene encomendado, y así, formar parte de la Administración Pública del Estado.

Retomando nuevamente la prestación del servicio del agua potable, y en específico, en el Municipio de Tecámac, Estado de México, la prestación de este servicio, está a cargo de un Organismo Público Descentralizado, quién tiene atribuciones para determinar, liquidar y recaudar contribuciones, conforme a los artículos anteriormente señalados.

En consecuencia, podemos concluir que el sujeto activo de la relación jurídico tributario es el Estado, ya sea Federación, Entidad Federativa, Distrito Federal o Municipio, y que además puede ser un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferente a la del Estado. En el entendido de que los llamados organismos parafiscales o autónomos son sujeto activo como auxiliares en la recaudación de los tributos, establecidos a favor de los tres niveles de gobierno.

Por cuanto hace al sujeto pasivo de la relación jurídico tributario es la persona física o moral que conforme a las leyes fiscales tiene la obligación de contribuir para el gasto público.

Para hacer el estudio del sujeto pasivo retomaremos nuevamente el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución; que consagra la obligación de todos los mexicanos de contribuir para el gasto público, aún cuando el precepto mencionado obliga a los nacionales, los extranjeros no quedan excluidos de dicha obligación; toda vez que, los extranjeros que se encuentran en el país tienen las mismas obligaciones que los mexicanos.

Lo anterior se colige y refuerza en:

(...) el hecho de que conforme al tratado de La Habana sobre la Condición Jurídica del Extranjero, de 1928, está previsto que los extranjeros están obligados a tributar y cumplir con sus obligaciones fiscales en las mismas condiciones que los nacionales. Este tratado ha sido suscrito por México y aprobado por el Senado, por lo tanto, es ley suprema del país conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución federal.”⁶⁰

Como ha quedado aclarado, el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria puede ser una persona física o moral, nacional o extranjera, quien es generadora de la obligación tributaria; pero no siempre es quien cubre el pago, siendo una tercera persona que en materia tributaria se le denomina responsable solidario.

El sujeto responsable solidario es la persona que está obligada al pago de una contribución por mandato de la ley y, excepcionalmente puede asumir esta responsabilidad

⁶⁰ *Ibid* p. 155.

voluntariamente, sin que con ello signifique que el Estado perciba doble pago, ya que el pago de uno de ellos libera a los dos y en consecuencia desde nuestro personal punto de vista, el responsable solidario al momento de enterar o de estar obligado a enterar el pago del tributo; se transforma en sujeto pasivo del mismo al reunir las características enunciadas por el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución; contribuyendo en consecuencia, para los gastos públicos. Al respecto sobre este particular, compartimos la misma opinión con el Licenciado Francisco Ponce Gómez, quien al referirse a los sujetos pasivos como terceros expresamente manifiesta:

Los terceros son las personas que no tienen la obligación principal, pues sólo están comprometidos al cumplimiento de obligaciones secundarias, que son de la misma naturaleza del sujeto pasivo.⁶¹

El artículo 41 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, hace un listado de quienes pueden ser solidarios responsables del pago de un crédito fiscal, y que por razones de ejemplificar, solamente retomaremos uno de ellos; en el supuesto caso, de que una persona adquiriera, por compraventa un bien inmueble sin antes haberse cerciorado del pago del impuesto predial o estar al corriente del pago del servicio del agua potable, por parte del enajenante, el adquirente estará obligado solidariamente, por mandato legal, al pago de estas contribuciones.⁶²

⁶¹ Cfr. PONCE GÓMEZ, Francisco. et. al. Derecho Fiscal. 3ª. ed. México, Ed. Banca y Comercio, S. A. de C.V., 1998. p. 101.

⁶² Cfr. Artículo 41, fracción IX del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Finalmente y a efecto de precisar con toda claridad los rasgos distintivos del responsable solidario es conveniente agregar:

Podemos decir que este tipo de responsabilidad es antes que nada una solidaridad derivada de la ley. Entabla para nosotros una situación jurídica característica del derecho tributario; pues para establecer este amplio y rígido sistema de solidaridad legal, el Legislador tuvo que inspirarse en fines prácticos de garantía del fisco y en motivos particularmente disciplinarios y represivos (...)⁶³

En conclusión, la figura del sujeto pasivo solidario, dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, obedece fundamentalmente en que el legislador trato de evitar el fenómeno de la evasión fiscal.

b) El Objeto o Hecho Imponible.

Después de haber analizado a los sujetos de la relación jurídica tributaria, ahora nos encargaremos de estudiar el segundo de los elementos de las contribuciones llamado, objeto o hecho imponible, siendo para nosotros en términos generales, lo que la ley fiscal grava.

Para el Licenciado, Raúl Rodríguez Lobato, el objeto de las contribuciones se define de la siguiente manera: “(...)como la realidad económica sujeta a imposición, como por ejemplo, la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, etc.”⁶⁴

⁶³ SÁNCHEZ PIÑA, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal. 4ª. ed. México, Ed. PAC, 1998. p. 107.

⁶⁴ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Op. cit. p. 112.

Para Emilio Margain Manatou, el objeto de las contribuciones, deben ser señaladas en las leyes tributarias y generalmente en el título de la ley se expresa ese particular. Por ejemplo, la Ley del Impuesto a la Producción del Petróleo, lo que la Ley grava en este caso es la producción del petróleo y no el bien o el establecimiento.⁶⁵

Por lo tanto, el objeto de toda contribución es el de gravar un acto o hecho, estableciéndose las hipótesis normativas, que una vez realizándose el hecho generador, crea el vínculo jurídico tributario entre el sujeto activo y el sujeto pasivo, y en consecuencia el pago de un tributo.

Por ejemplo: Nuestro tema de tesis se encuentra fundamentado en el artículo 132 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, obligando al pago de una cuota bimestral por el simple hecho de ser propietario o poseedor de un predio, en el cual se tenga acceso a la red general de distribución del agua potable, sin estar conectado a la misma, es decir, lo que la ley grava en este caso, es el hecho de tener acceso a la red general sin estar conectado, siendo el objeto o hecho imponible.

c) El hecho Generador.

Cuando una persona se encuentra en los supuestos establecidos en la ley tributaria, surge en ese momento la obligación de contribuir, convirtiéndose en sujeto pasivo, por lo

⁶⁵ Vid. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 13ª. ed. México, Ed. Porrúa, S. A. de C.V., 1997. p. 268.

tanto, el sujeto activo podrá exigir el cumplimiento de la obligación tributaria.

El Hecho Imponible y el hecho generador son dos momentos diferentes que están íntimamente ligados, que al combinarse estos dos elementos surge la relación jurídico tributaria entre el sujeto pasivo y el sujeto activo.

El hecho Imponible es la hipótesis establecida en la ley y el Hecho generador es la realización de ese supuesto que, mientras no se realice "(...) el objeto del impuesto queda como mero supuesto, pero al momento en que el Hecho generador del impuesto se produce, el contribuyente queda obligado al pago de un determinado impuesto."⁶⁶

Ejemplo: Recurriendo nuevamente al Código Financiero del Estado de México y Municipios, en su artículo 135 fracción I, para efectos de esclarecer los dos momentos de la relación jurídica tributaria, que enseguida analizaremos; el objeto o lo que la ley grava en este artículo, es la prestación de los servicios de conexión de agua potable a los sistemas generales, por lo que ahora veremos como se realiza el hecho generador.

Un particular adquirió un terreno en el Municipio de Tecámac, Estado de México, y para empezar ha construir su casa habitación, ha solicitado a la autoridad correspondiente, la conexión de una toma de agua potable a la red de distribución del vital líquido, en consecuencia el particular ha coincidido con la hipótesis que marca la ley tributaria y por lo tanto, tiene

⁶⁶ FAYA VIESCA, Francisco. Finanzas Públicas, 4ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A de C.V., 1998. p. 133.

la obligación de pagar, por la prestación del servicio, una determinada cantidad de dinero, por la conexión de la toma solicitada, dondese de esta manara, dos momentos diferentes que son, el objeto y el hecho generador.

En conclusión, una vez que el particular, haya incidido en la hipótesis normativa, tendrá que pagar una suma de dinero que manda la hipótesis, dando nacimiento al hecho generador y originándose una obligación tributaria entre el sujeto activo y el sujeto pasivo.

d) Base de la contribución.

Al hablar de la base de las contribuciones el Licenciado Narciso Sánchez Gómez, se pronuncia de la siguiente manera:

(...)es la cuantía de rentas, la cosa o el valor asignado a una riqueza sobre la cual se determina el tributo a cargo del sujeto pasivo o del responsable solidario(...)⁶⁷

Siendo por lo tanto, el criterio tomado por el legislador para establecer el monto de una contribución, determinada en una ley; tomando como base la magnitud o valor de un bien mueble e inmueble; consumo o producción, monto de los ingresos obtenidos, peso, volumen, etc., a la cual se le aplicará el porcentaje, tarifa o cuota a liquidar.

Teniendo como único fin, la obligación tributaria la obtención del pago de una determinada suma de dinero, la base imponible determinará en cada caso concreto la cantidad que se

⁶⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. México, Ed. Porrúa, S. A. de C. V., 1999. p. 219.

debe pagar, tomando en cuenta las características antes señaladas.

e) Tarifa y cuotas.

Las tarifas son las listas o catálogos de precios que deben pagar los sujetos pasivos de la obligación tributaria, que se encuentran en las leyes fiscales y que son determinadas por la base gravable, y que al efecto el Licenciado, Narciso Sánchez Gómez, las define de la siguiente manera:

(...)es la unidad o medida de donde se parte para cobrar el tributo, llamado también tipo de gravamen cuando se expresa en un tanto por ciento, un tanto al millar, por salario mínimo general, una determinada cantidad en concreto, y que puede darse mediante listas específicas o unidades para determinar el monto de la contribución partiendo de su base(...)⁶⁸

Para nosotros las tarifas son el género y las cuotas son la especie, es decir, las primeras son las tablas de precios y las segundas son las cantidades en específico que son aplicables a un caso concreto, y pueden ser de diferente tipo:

- 1) Cuota de derrama.
- 2) Cuotas fijas.
- 3) Cuota proporcional.
- 4) Cuota progresiva.

1. Cuota de derrama.- Para determinar esta cuota, primeramente se debe fijar el monto global que se pretende obtener como rendimiento de la contribución, para

⁶⁸ Id.

posteriormente distribuirla entre los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, teniendo en cuenta la base gravable, se obtiene la cantidad a pagar. Este tipo de cuota se da más en los llamados derechos de cooperación o aportaciones de mejoras, en la que el costo de la obra se derrama entre los sujetos pasivos que se encuentran dentro del área de beneficio.

2. Cuotas fijas.- En ésta se señala la cantidad exacta que debe pagarse al sujeto activo, y es invariable. Por ejemplo, en el Código financiero del Estado de México y Municipios, se señala en su artículo 130, fracción III, una cuota fija por la reparación de aparatos medidores de agua potable, la cantidad de dos días de salario mínimo general del área geográfica que corresponda.

3. Cuota proporcional.- De acuerdo con el Licenciado Raúl Rodríguez Lobato, la cuota “es proporcional cuando se señala un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el valor de la base”,⁶⁹ en otras palabras, es cuando se establece un porcentaje constante, independientemente del monto de la materia gravable, es decir, cuando aumenta la base imponible, será mayor la cantidad a pagar, en proporción a la tasa que es constante (15%, 12%, 6%). Por ejemplo, en el Estado de México se grava el impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, aplicándose una tasa del 2% sobre el monto total de los pagos efectuados, es decir, a mayor pago realizado por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado,

⁶⁹ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Op. cit.* p. 125.

será mayor la cantidad a pagar, sin que se modifique la tasa o porcentaje, que en este caso es del 2%.

4. Cuota progresiva.- “Existe cuando el tanto por ciento aumenta a medida que aumenta el importe de la base gravable, entre un mínimo y un máximo.”⁷⁰ Por ejemplo, volviendo nuevamente al Código Financiero del Estado de México y Municipios, en su artículo 130, fracción I, inciso A), en donde se establece una cuota progresiva por el consumo del agua potable para uso doméstico, por metro cúbico, consistente en:

De 0 hasta 25	0.036	Números de salarios mínimos
De 25.01 hasta 50	0.058	Números de salarios mínimos
De 50.01 hasta 85	0.075	Números de salarios mínimos

Es decir, por el consumo del agua potable para uso doméstico, se aplicara una cuota progresiva de acuerdo a los metros cúbicos consumidos, aplicándose una cuota mayor por consumos mayores, entre un mínimo y un máximo.

f) Fuente del tributo.

El Licenciado Refugio de Jesús Fernández, nos dice que la fuente del tributo “(...) está constituida por los bienes, la riqueza o el consumo de donde se obtiene la cantidad necesaria para pagar la contribución.”⁷¹ Es decir, es la actividad económica que puede ser gravada por el sujeto activo, sobre la base de su poder tributario, como puede ser; el consumo de agua, la prestación del servicio médico, la certificación de un

⁷⁰ FERNÁNDEZ MARTINES, Refugio de Jesús. *Op. cit.* p. 157.

⁷¹ *Ibid.* p. 158.

documento, entre otros, que dan origen a que el particular tenga la obligación de pagar una contribución.

1.2.3. Principios Constitucionales.

Para que el Estado logre sus fines, necesita de allegarse de los recursos económicos necesarios para satisfacer las necesidades de la colectividad, y para ello, cuenta con el poder tributario que puede ejercer tanto la Federación, Distrito Federal, y las entidades federativas en sus respectivas competencias. Sin que esto signifique que la autoridad pueda hacer uso de esta facultad a su capricho, sino que se encuentra limitado por principios constitucionales.

La aplicación indiscriminada y arbitraria de impuestos puede provocar graves consecuencias económicas, políticas y sociales en un Estado. Por ello, el conocimiento de los principios de la imposición es de fundamental importancia para el desenvolvimiento adecuado de un país, ya que su manejo apropiado hace de las contribuciones un instrumento muy útil para la consecución de los fines del Estado.⁷²

Visto lo anterior, pasaremos ahora a hacer el estudio de los más elementales principios de las contribuciones que consagra nuestra Ley fundamental, siendo para nosotros los siguientes:

- a) Principio de legalidad.
- b) Principio de igualdad y prohibición de leyes privativas.
- c) Principio de irretroactividad de la ley.

⁷² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Op. cit.* p. 68.

pueda traspasar él limite de la frontera normativa previamente fijada.

b) Principio de igualdad y prohibición de leyes privativas.- Compartiendo la misma opinión con el Licenciado, Raúl Rodríguez Lobato, este principio se refiere a lo siguiente:

El principio de igualdad significa que las leyes deben tratar igualmente a los iguales, en iguales circunstancias, y, consecuentemente, que deberá tratar en forma desigual a los desiguales o que estén en desigualdad de circunstancias.⁷⁴

En el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución, establece la universalidad de las contribuciones, en el sentido, de obligar a todos los mexicanos a contribuir al gasto público, quedando comprendidos también los extranjeros, que coincidan con el hecho imponible de las leyes fiscales, sin hacerse ninguna clase de distinción en particular, pues todos somos iguales ante la ley, en otras palabras, este principio significa que la norma jurídica tributaria, comprende de igual forma, a todos aquellos individuos que coincidan con la hipótesis que marca la ley.

Ejemplo: En materia de aguas, si una persona solicita la conexión del servicio del agua potable, para uso doméstico, el costo del servicio será el mismo para cualquier persona que lo solicite; pero si se solicita, el servicio de conexión para uso comercial, será diferente su costo, estableciéndose de esta manera una igualdad, entre quien solicite el mismo servicio, y

⁷⁴ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Op. cit.* p. 45.

una desigualdad de condiciones, entre el uso domestico y el uso comercial.

Por lo que, se refiere a la prohibición de leyes privativas, el artículo 13, de nuestra Constitución General de la República, establece que: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales (...) Sobre la base de este artículo las leyes fiscales deben ser generales e impersonales, sin que se señale a persona alguna individualmente. Por ende, las contribuciones deben establecerse y aplicarse sin distinción de persona, raza, religión, partido político o situación económica, que una vez, coincidiendo con el hecho generador, será sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria.

(...)por eso se afirma que las leyes van dirigidas a una pluralidad innominada de sujetos; o sea, a todos aquellos que realicen en algún momento los correspondientes supuestos normativos(...) ⁷⁵

En conclusión, el contenido del artículo, 13 de nuestra Constitución Federal, tiene su extensión en materia fiscal, por lo tanto, no puede crearse una contribución ex profeso para afectar a una persona, sino que deben ser generales e impersonales.

c) Principio de Irretroactividad de la Ley.- Conforme al artículo 14, párrafo primero, de la Constitución, “(...) a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.” Este principio prohíbe estrictamente la aplicación de una ley a

⁷⁵ ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal, 11ª. ed. México, Ed. Themis, S.A. de C.V., 1999. p. 240.

hechos generados con anterioridad a su vigencia, lesionando derechos adquiridos; por ejemplo, si una persona adeuda a la autoridad fiscal, por concepto del servicio del agua potable, del año 98 al año 2000; estableciéndose en las leyes fiscales de la materia, por el año del 98, una cuota de \$80.00 pesos, en el año del 99, una cuota de \$90.00 pesos, y para el año 2000, una cuota de \$100.00 pesos. Siendo derechos adquiridos, las cuotas establecidas en los años 98 y 99, sin que la autoridad fiscal, pueda aplicar retroactivamente la cuota vigente para el año 2000, para los años del 98 y 99, pues de aplicarse, se estaría violando el mandato del artículo 14, Constitucional, en comento.

Mas sin embargo, si una contribución establece una cuota menor que la ley anterior; nosotros consideramos, que sí se puede aplicar retroactivamente la ley vigente, porque no perjudica al contribuyente y si le beneficia.

En materia fiscal las normas sobre procedimiento pueden aplicarse a situaciones acaecidas con anterioridad a su vigencia, sin incurrir en violación a este principio, porque no varían en ningún momento el resultado de las contribuciones causadas, toda vez que a estas, para su determinación, se les aplican las disposiciones vigentes durante el lapso en que se generaron.⁷⁶

d) Principio de proporcionalidad y Equidad.- Para que una ley sea proporcional y equitativa, tal como lo exige el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución, el legislador deberá

⁷⁶ FERNÁNDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. *Op. cit.* p. 70.

tomar en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos causantes, para que puedan afrontar la carga tributaria, a mayor riqueza, ingreso o consumo será mayor el gravamen.

El Licenciado Emilio Margain Manatauo⁷⁷, nos dice que para que una ley tributaria sea proporcional deberá tratar por igual a todos aquellos sujetos pasivos que se encuentren en la misma situación o circunstancia, y para que sea equitativa deberá representar el mismo impacto (sacrificio igual) para todos los comprendidos en la misma situación.

Considerámos al igual que este autor, que el trato deberá ser igual para los iguales y desigual para los desiguales, considerando además, que estos dos conceptos no son excluyentes, toda vez que encierran la misma idea de justicia tributaria.

Es conveniente adelantar,⁷⁸ que los principios de proporcionalidad y equidad no rigen de la misma manera entre los impuestos y los derechos, lo cual se debe a que cada uno de estas contribuciones tienen distinta naturaleza jurídica, pues en los impuestos se atenderán a la capacidad económica del sujeto pasivo, y por lo que hace a los derechos, se tomará como base el costo que para el Estado represente la prestación del servicio público.

Su antecedente son las ideas de Adam Smith en el sentido de que: “Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana

⁷⁷ Vid. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.* p. 58 s.

⁷⁸ Vid. *Infra*. Apartado 1.3.1. p. 64 s., de la obra que se lee.

posible a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado(...)"⁷⁹

e) Garantía de audiencia.- Esta garantía se encuentra en el artículo 14 de la Constitución en su segundo párrafo, que a la letra dice:

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En términos generales, está es una garantía que tiene los gobernados frente a las autoridades administrativas y judiciales, para ser oídos en defensa de sus derechos antes de ser afectados por una resolución de la autoridad.

La garantía de Audiencia en materia tributaria, se cumple plenamente, a través de los recursos o instancias administrativas, que hace valer el contribuyente en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales, siendo posterior a la aplicación de una contribución, y será en cuanto a su monto o cobro del mismo; pues, las contribuciones son prestaciones económicas que son impuestas unilateralmente por el Estado y no es un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y la autoridad fiscal, siendo suficiente que se

⁷⁹ LANZ CÁRDENAS, Fernando. Diccionario Jurídico Mexicano, 11ª. ed. México, Ed. Porrúa, S. A. UNAM, 1998. p. 2537.

haga valer antes de la privación de sus propiedades, derechos o posesiones.

f) De no confiscación de bienes.- Cuando el artículo 22,⁸⁰ en su segundo párrafo, de nuestra Constitución General de la República, prescribe que no se debe considerar como confiscación de bienes de alguna persona por el pago de impuestos o multas, no justifica que la autoridad fiscal pueda establecer contribuciones con características confiscatorias, porque violaría el principio de proporcionalidad y equidad de las contribuciones.

Entendiéndose por confiscación, la pérdida total de los bienes de una persona a favor del Estado.

A lo que se refiere más bien, es que el contribuyente que no ha cumplido oportunamente con sus obligaciones fiscales, pueda acumular, en un momento determinado, un adeudo a favor del Estado, y éste a su vez, pueda apropiarse de los bienes totales o parciales del sujeto deudor, sin que con ello se hable de una confiscación.

Tal y como sucede, con el procedimiento administrativo de ejecución, en el cual la autoridad fiscal puede hacer efectivo un crédito fiscal, a su favor, al sujeto pasivo deudor; que a diferencia de la confiscación, existe un requerimiento de pago, con la posibilidad de que el sujeto pasivo pueda inconformarse, haciendo valer su garantía de audiencia, o en su defecto liquidar el adeudo dentro del plazo concedido por la ley.

⁸⁰ Cfr. Artículo 22 de la Constitución Federal.

g) Derecho de petición.- El derecho de petición, es la facultad que tienen los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, para solicitar de la autoridad una respuesta a su petición, que encuentra su fundamento en el artículo 8, de nuestra Constitución Política Federal, que a la letra dice:

**Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República(--
-) A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.**

Conforme a este precepto, las autoridades tienen la obligación de recibir cualquier petición, este bien o mal formulada, que sea por escrito, de manera pacífica y respetuosa; excluyéndose en materia política a los extranjeros.

En cuanto al plazo que tienen las autoridades para dar contestación a las peticiones, presentados ante ellos, nuestra constitución no es precisa y solamente se limita en señalar que sea en breve término, más sin embargo, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 135, señala un plazo de 30 días contados a partir de la fecha o recepción del escrito de petición, si la autoridad no da una respuesta dentro del término establecido, se considerara como decisión favorable a los derechos del peticionario (resolución afirmativa ficta); estableciéndose en el mismo

artículo los casos en los que no operará la resolución afirmativa ficta.⁸¹

1.2.4. Características de las contribuciones.

Después de haber estudiado los elementos y principios de las contribuciones, podemos ahora mencionar las características que toda contribución debe contener, considerando las siguientes:

- a) Es una prestación coactiva.
- b) Es una prestación en dinero.
- c) El destino de las contribuciones.
- d) Establecimiento a través de una Ley.

Pasemos ahora a examinar cada una de estas características como el lector merece que le demos tratamiento.

a) Es una prestación coactiva.- Siendo las contribuciones una obligación, no puede estar sujeta a la voluntad de los causantes, quienes tendrán el deber jurídico de desprenderse de una parte de sus ingresos o riquezas para reportarlas al Estado; quien a su vez tendrá la facultad y el poder de exigirla, inclusive por medios coactivos; siendo ese medio coactivo, el Procedimiento Administrativo de Ejecución, en el cual se requiere de pago al deudor de alguna contribución, que no ha sido liquidada en tiempo y forma, tal y como lo indican las leyes tributarias. Este instrumento jurídico tiene como principal objetivo, hacer efectivo el cobro de un crédito fiscal a favor del sujeto activo.

⁸¹ Cfr. Artículo 135, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

b) Es una prestación en dinero.- En el sistema jurídico mexicano, el pago que deben de realizar los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, deberá ser en moneda de curso legal, que en la misma ley se establecerá bajo qué condiciones y que sector de contribuyentes. Al efecto el artículo, 20 del Código Fiscal de la Federación, señala lo siguiente: “Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional (...)”, por lo tanto, las contribuciones deberán pagarse en moneda nacional circulante.

c) Destino de las contribuciones.- De acuerdo con el artículo 31, fracción IV Constitucional, existe la obligación de contribuir para el gasto público, por lo tanto, el fin de toda contribución es proporcionar recursos económicos al Estado para que pueda cumplir con sus atribuciones, y para ello necesita del establecimiento de contribuciones para que sean ingresados y destinados al gasto público, para dar atención a las diversas necesidades de la colectividad o servicios públicos, tales como: administración de justicia, defensa nacional, educación, obras públicas, salubridad, entre otros servicios.

d) Establecimiento a través de una Ley.- Para que el Estado pueda exigir el cumplimiento de una contribución debe apoyarse o fundarse en una ley que la establezca, y estas deben ser expedidas por el Poder Legislativo (sentido formal) y que se trate de una ley abstracta e impersonal (sentido material).

Esta característica surge del mandato constitucional en su artículo 31, fracción IV, el cual establece la obligación de contribuir de la forma y manera que dispongan las leyes, a

efecto de dar cumplimiento al principio de legalidad a que hemos hecho referencia en el apartado 1.2.3. del presente capítulo.⁸²

Por su parte el Código Financiero del Estado de México y Municipios, dispone en su artículo 8º que: “Ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista en la ley de ingresos correspondiente (...)”. Confirmándose con ello, que no puede haber obligación tributaria, sino hay ley que la regule.

1.2.5. Clasificación de las contribuciones.

Para el tratadista Sergio Francisco de la Garza, las contribuciones se clasifican en: impuestos, derechos, contribuciones especiales, que a su vez se subdividen en: de mejora, por gasto y aportaciones de seguridad social; y por último en exacciones parafiscales.⁸³

Por su parte, define a las contribuciones especiales, de la siguiente manera:

(...)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.⁸⁴

Por nuestra parte, consideramos que esta definición encaja más con las llamadas contribuciones de mejoras que enuncia el

⁸² Vid. *Supra*, p. 46, de la obra que se lee.

⁸³ Vid. DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.* p. 321 s.

⁸⁴ *Ibid.* p. 344.

Código Fiscal de la Federación, puesto que, solamente se refiere a las obras que realiza la administración pública, quedando fuera de esta definición las aportaciones de seguridad social.

Por ejemplo, cuando se construye un instituto de seguridad social, el beneficio no lo reciben los ciudadanos que se encuentran alrededor del inmueble, sino que, para gozar de los beneficios de seguridad social se necesita estar afiliado a la institución por parte de una empresa o dependencia, resultando inadecuada esta clasificación.

Además, este autor presenta en su clasificación de las contribuciones, una especie que suele llamar exacciones parafiscales, teniendo como especial característica, que son ingresos que perciben los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.⁸⁵

Observándose a primera vista, una clara contradicción con las aportaciones de seguridad social, pues primeramente las ubica como sub-especie de las contribuciones especiales y posteriormente nos dice este autor que son exacciones parafiscales, por ser generalmente prestados por organismos públicos descentralizados quienes prestan los servicios de seguridad social (IMSS, ISSSTE, ISSEMYM, etc.).

Por las observaciones antes expuestas, no consideramos oportuno retomar la clasificación del anterior tratadista.

Por su parte, el Licenciado, Emilio Margáin Manautou, señala que, las contribuciones se dividen o clasifican en:

⁸⁵ Vid. *Ibid.* p. 380.

impuestos, Derechos o tasas y Contribuciones Especiales. La Contribución Especial la define en los siguientes términos:

(...)es una 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.⁸⁶

En esta definición, no es clara en cuanto a la diferenciación entre una Contribución especial y un Derecho, pues, primeramente nos dice que una contribución especial es el pago que realizan los particulares que se benefician por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, y posteriormente define a los derechos como el pago de servicios administrativos.⁸⁷

Confundiéndose, cuando se está en presencia de un pago de contribución especial o de un derecho, porque, las dos especies de contribuciones pueden ser por pago de un servicio prestado por el Estado.

Visto lo anterior, nosotros consideramos que la clasificación de las contribuciones que hemos presentado, las dos primeras especies (los impuestos y los derechos) no representan ningún problema por existir unanimidad, tanto en la legislación como en la doctrina, pero en cuanto a las contribuciones especiales se han tenido diferentes opiniones.

⁸⁶ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.* p 51.

⁸⁷ *Vid. Ibid.* p. 94.

Por nuestra parte, consideramos la clasificación más adecuada la que presenta el Código Fiscal de la Federación en su artículo segundo (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), en virtud de ser finalmente la objetivamente válida por derivarse de la ley, siendo el siguiente:

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 benefician 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 las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas. (---) IV: Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados 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.

En términos generales, los impuestos son las prestaciones en dinero que deben pagar los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, que coincidan con el objeto imponible de las leyes fiscales, al Estado, para hacerle frente al gasto público, sin esperar un beneficio particular.

Las aportaciones de seguridad social, son las cuotas o aportaciones que realizan las personas físicas o morales, públicas o privadas, que conforme a las leyes de seguridad social tengan la obligación de pagar esa contribución, por recibir un servicio de seguridad social o por estar obligadas legalmente; que es prestado generalmente por Organismos Públicos Descentralizados (IMSS, ISSSTE, ISSFAM), en sustitución del patrón y que son proporcionados por el Estado. Convirtiéndose de esta manera, en acreedor de esa prestación, teniendo la facultad de exigir el cumplimiento de ésta contribución, a los trabajadores y patrones que hayan omitido el pago correspondiente. Los servicios de previsión social, son los beneficios personales y directos que tienen los trabajadores sus familiares o derechohabientes, consistentes en lo siguiente: atención médica, hospitalización, cirugía, apoyos económicos, pensiones, jubilaciones, entre otros.

Las aportaciones de mejoras son las que fija el Estado, a quienes independientemente de la utilidad general, obtienen un beneficio particular directo por la realización de una obra pública, como puede ser: la pavimentación de una calle, guarniciones y banquetas; por la introducción, ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado, etc.

Por lo que se refiere a los derechos, los trataremos en el siguiente apartado, ampliamente, por ser objeto de análisis de la presente tesis de investigación, por lo que, enseguida lo analizaremos.

1.3. Los Derechos.

Por ser medular para el tratamiento del presente trabajo de investigación, en razón de que el tema principal de análisis es un derecho (servicio de agua potable) examinemos con toda claridad las particularidades de esta especie de contribución.

El pago de derechos se justifica, porque el poder público solamente busca el interés general, y no el beneficio propio, pagándose únicamente el equivalente al costo del servicio prestado o por el uso de los bienes del Estado. La autoridad nunca va a buscar el lucro o ganancia que los particulares persiguen, por lo tanto, será diferente el precio que se fije por el mismo servicio o uso de un bien, entre el particular y el Estado.

1.3.1. Características y concepto de los derechos.

Examinemos a continuación las diversas situaciones que pueden emanar de los derechos y que en consecuencia los caracteriza.

Antes de formular un concepto definitivo de los derechos que nos sirva de base para los capítulos posteriores, primeramente analizaremos las características que deben reunir este tipo de contribución, considerando los siguientes:

- a) El pago es obligatorio.
- b) Servicio prestado por la administración pública.
- c) Razonabilidad de su costo.
- d) El cobro debe fundarse en una ley.
- e) Destino.
- f) Es una contraprestación.

Pasaremos a continuación a examinarlas con toda precisión:

a) El pago es obligatorio. La obligación de pagar tributos (como ya lo hemos visto anteriormente),⁸⁸ es obligación de todos los mexicanos para contribuir al gasto público, tal como lo establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal y; en lo particular, los derechos también entrañan la obligación de pagar una cierta cantidad de dinero por la prestación de un servicio que es impuesta y definida por una ley.

Por su parte, el tratadista Emilio Margáin Manatauo opina que los derechos deberán pagarse en el momento que el Estado preste un servicio o se haga uso de los bienes públicos de la nación, “(...) el hecho de demandar un servicio o un bien, no impone la obligación de pagarlo; esta surge hasta el instante en que se satisface la demanda.”⁸⁹

Por nuestra parte, consideramos que por regla general, los derechos deberán pagarse previamente a la prestación del

⁸⁸ Vid. Supra. Apartado 1.2.4. p. 54, de la obra que se lee.

⁸⁹ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Op. cit. p. 88.

servicio,⁹⁰ y por excepción podrá hacerse posteriormente, cuando así lo indique expresamente una ley o cuando se trate de servicios continuos, como sucede, en el caso del suministro del agua potable, el pago es posterior a la prestación del servicio, pues para determinar el monto a liquidar, se necesita la cantidad de metros cúbicos consumidos.

Por lo tanto, cuando un contribuyente se encuentra en los supuestos previstos por las leyes tributarias y, ha solicitado un servicio directo e individualmente, en ese momento existe la obligación de pagar derechos, sin descartar la posibilidad de que el pago se efectúe una vez prestado el servicio; y a su vez el Estado, en ejercicio de su poder de imperio tendrá la facultad de exigir su pago, puesto que, no se trata de un acuerdo de voluntades entre el particular y el Estado.

b) Servicio prestado por la administración pública.- El Estado en su carácter de autoridad, es el único facultado para cobrar derechos ya sea por la administración activa o por organismos públicos descentralizados;⁹¹ no se podría concebir que los servicios públicos se prestaran por los particulares y cobraran derechos, ya que éstos buscan el interés individual y no las necesidades de la colectividad que persigue el Estado.

Al igual que Emilio Margain,⁹² nosotros consideramos que el Código Fiscal de la Federación, queriendo justificar el pago de derechos a los organismos descentralizados se llegó al absurdo de establecer en su artículo segundo fracción cuarta, la

⁹⁰ Cfr. Artículo 3, de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

⁹¹ Vid. Supra. Apartado, 1.2.2. p. 34 s, de la obra que se lee.

⁹² Cfr. Ibid. p. 87.

nueva definición de derechos que dice: “(...)también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.” Como podemos observar, el derecho es a cargo de quien presta el servicio y no de quien lo recibe, además el pago que debe realizar el organismo descentralizado se calcula sobre la base del ingreso obtenido, sin tomar en cuenta el interés público, y sin que exista servicio, que se haya prestado al organismo.

c) Razonabilidad de su costo.- El importe que debe pagar el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, será el equivalente al costo del servicio prestado por la administración pública; pero cuando es irrazonablemente alto, el contribuyente podrá inconformarse por ser violatorio del artículo 31 fracción IV constitucional, por no reunir los principio de proporcionalidad y equidad de las contribuciones,⁹³ que en materia de derechos consiste en cobrar al usuario de un servicio público, el costo que para el Estado represente la prestación del servicio público, sin que deba atenderse a la capacidad contributiva de cada usuario.

(...)los Derechos, a diferencia de lo que sucede con los impuestos, no pretenden gravar el ingreso, la utilidad o el rendimiento de una persona, sino tan sólo permitirle al Estado la recuperación del costo del servicio público particular divisible que prestó a solicitud del usuario(...)⁹⁴

⁹³ Vid. Supra. Apartado, 1.2.3. p. 50, de la obra que se lee.

⁹⁴ ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. Op. cit. p. 338.

En consecuencia, debe señalarse el monto de las tarifas y cuotas, fijándose fundamentalmente en proporción al costo del servicio prestado por el Estado.

d) El cobro debe fundarse en una ley.- Sobre esta característica debe recordarse lo que se expuso en los principios de las contribuciones y en especial el principio de legalidad, pues también es aplicable a los derechos.⁹⁵ Solamente mencionaremos que la autoridad fiscal, deberá tomar en cuenta los elementos y supuestos de la obligación tributaria contenidos en una ley, para cobrar un derecho, sin quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa.

e) Destino.- Lo recaudado por concepto de derechos, debe destinarse al propio sostenimiento y financiamiento del servicio público prestado por la autoridad federal, estatal o municipal; bajo estas condiciones lo recaudado debe destinarse única y exclusivamente a cubrir los gastos de operación, mantenimiento, conservación, pago de personal, así como otras erogaciones relacionadas con la prestación del servicio, que constituyen el hecho generador de ese derecho.

Para esclarecer lo anterior, nos referiremos en específico, en cuanto a la prestación del servicio del suministro del agua potable a lo que señala la "Ley del Agua del Estado de México", en su artículo 22, que a la letra dice:

Los ingresos que obtengan los organismos referidos, por el cobro de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, deberán

⁹⁵ Vid. Supra, p. 46 s., de la obra que se lee.

destinarse única y exclusivamente en la planeación, construcción, mejoramiento, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, administración y prestación de los mismos, en consecuencia y por disposición de esta ley, quedarán afectados para formar parte de su patrimonio los derechos, sus accesorios y demás ingresos que se causen por tal motivo.

A diferencia de lo que indicamos anteriormente, referente a las características de las contribuciones,⁹⁶ los derechos no tienen como fin, destinarse al gasto público general, en el cual no se tiene identificado al individuo que se beneficia con el servicio, sino que tiene como fin, solventar los gastos que le represente a la autoridad fiscal, la prestación de un servicio público en particular, en el que el usuario del servicio se tiene claramente identificado por la autoridad, por ser quien solicita el servicio voluntariamente o por disposición de una ley.

f) Es una contraprestación.- En palabras del Licenciado Adolfo Arrijo Vizcaino, la contraprestación:

(...)significa que derivan de una relación bilateral en la que el contribuyente, a cambio de la entrega de la correspondiente aportación económica, recibe del Estado un servicio que le beneficia de manera directa y específica.⁹⁷

A diferencia de los impuestos, los derechos tienen como principal característica, la obligación de pagar una cantidad de dinero por usar o aprovechar bienes del dominio público de la

⁹⁶ Vid. *Supra*. Apartado, 1.2.4. p. 54 s., de la obra que se lee.

⁹⁷ ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. *Op. cit.* p. 334.

nación, o por recibir un servicio público que le proporciona beneficios personales directos, al sujeto pasivo, que ha coincidido con el hecho generador de los derechos, es decir, hay una relación recíproca entre la autoridad fiscal, que presta un servicio público en específico y el sujeto pasivo que se beneficia con el mismo.

Por ejemplo: el propietario de una casa habitación, recibe de forma continua y directa, el suministro del agua potable, por tal motivo, tendrá la obligación de pagar una cierta cantidad de dinero a la autoridad correspondiente, por haber coincidido con el hecho generador de ese derecho, que consiste en el consumo del agua potable, generándose una contraprestación, que en esencia es una de las características de los Derechos.

Después de haber analizado las características de los derechos, ahora pasaremos a dar un concepto del mismo.

En consecuencia y visto lo anterior se colige que son las contraprestaciones en dinero, que el Estado exige conforme a la ley, por la prestación de un servicio o por el uso de un bien de dominio público de la nación, y que esta destinado al sostenimiento de ese servicio.

1.3.2. Elementos de los Derechos.

Siendo los derechos una especie de las contribuciones, nos remitiremos a los elementos que tratamos en el apartado correspondiente.⁹⁸ Por lo que, solamente haremos algunas indicaciones referentes al sujeto pasivo, a la base y en cuanto a

⁹⁸ Vid. *Supra*. Apartado, 1.2.2. p. 32-45, de la obra que se lee.

las tarifas y cuotas; por considerarlo de importancia para el desarrollo del siguiente capítulo.

Sujeto pasivo.- Por lo que hace al sujeto pasivo, no solamente puede ser una persona física o moral particular, quien tenga la obligación de contribuir para el gasto público por haber coincidido con el hecho generador, sino que también puede ser una dependencia pública federal, estatal o municipal, que en términos del artículo 2º, párrafo quinto, de la Ley Federal de Derechos,⁹⁹ están obligadas a pagar derechos, convirtiéndose de esta manera, en sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, por usar o aprovechar bienes del dominio público de la nación, y siempre y cuando coincidan con el hecho generador gravado, de la mencionada ley.

La base.- La base de los derechos se determinara, tomando en cuenta, el valor que cuesta prestar un servicio público, para consecuentemente establecer el monto de esta contribución, que deberá tener el mismo impacto para todas las personas físicas o morales que se encuentren en la misma situación, para que, de esta manera se cumpla con el principio de proporcionalidad y equidad de las contribuciones, pues siendo los derechos una especie de contribución, no estará exento de cumplir con este principio Constitucional.

La tarifa y cuota.- Para aplicar la tarifa o cuota, el legislador deberá de tomar en cuenta la base gravable, para establecer la cantidad a pagar, a cargo del sujeto pasivo, en

⁹⁹ Cfr. Artículo 2, párrafo quinto, de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

virtud de haber obtenido un beneficio particular y directo, ya sea por la prestación de un servicio público que presta el Estado o por usar o aprovechar bienes del dominio público de la nación, que es generadora del pago de derechos.

Para ejemplificar lo anterior, retomaremos nuevamente el suministro del agua potable en el Estado de México, para efectos de esclarecer como se determinan y establecen las cuotas y tarifas para el cobro de este derecho. Las cuotas y tarifas que se establezcan para el cobro del suministro del agua potable, son aprobadas y publicadas por la legislatura del Estado de México; teniendo la facultad de fijar las cuotas y tarifas, el Ayuntamiento o el Organismo prestador del servicio, sobre la base de la realización de estudios socioeconómicos, técnicos y financieros, para establecer el costo del suministro por metro cúbico de agua potable consumida.¹⁰⁰

De esta manera, la estructuración de las tarifas para el cobro del consumo del agua potable, representarán para los Municipios o Organismos Públicos prestadores del servicio, la obtención de ingresos para solventar los gastos de operación, mantenimiento y administración de la infraestructura hidráulica, para dotar del vital líquido a la población.

1.3.3. Clasificación de los derechos.

De conformidad con la “Ley Federal de Derechos en Materia de Agua”, el Estado debe percibir ingresos, por

¹⁰⁰ Cfr. Artículo 98 y 100, de la Ley del Agua del Estado de México.

concepto de derechos, de tres tipos de especies, que a continuación enunciaremos:¹⁰¹

- a) Por la prestación de servicios.
- b) Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación.
- c) Por prestar servicios exclusivos del Estado a cargo de los organismos públicos descentralizados.

En términos generales podemos decir que:

- a) Por la prestación de servicios se deben pagar derechos por recibir el particular un servicio público que es exclusivo del Estado.

Podemos citar como ejemplo de esta especie de derechos se encuentran los que se pagan por la prestación de servicios de la Secretaría de Gobernación tratándose de: Servicios migratorios, certificados de licitud, etc.

Por su parte tratándose de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en el caso de las aguas nacionales, pagarán este derecho, las personas físicas o morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el gobierno federal, por conducto de la Comisión Nacional del Agua. Circunstancia a que habremos de referirnos en el próximo capítulo cuando hablemos de los supuestos imponibles derivadas del servicio del agua.¹⁰²

¹⁰¹ Cfr. Artículo 1, de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

¹⁰² Vid. Infra. Apartado 2.2.1. p. 96-101, de la obra que se lee.

b) Serán derechos derivados del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación, los que se tengan que pagar por el empleo de bienes del Estado; como sería en materia de aguas, los derechos que deben pagarse por la recepción de aguas residuales para su tratamiento o manejo ecológico.¹⁰³

c) Por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo de los Organismos públicos descentralizados, de acuerdo con el artículo 2º, de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, en su párrafo tercero, señala lo siguiente:

Cuando se constituyan o modifiquen organismos descentralizados que en cumplimiento del objeto para el que fueron creados presten servicios exclusivos del Estado o usen o aprovechen bienes del dominio público de la Nación, estarán obligados a pagar por concepto de derechos el 10% de sus ingresos mensuales totales provenientes de la realización de las actividades propias de su objeto.

Conforme a este artículo, los Organismos Públicos Descentralizados que presten servicios que son exclusivos del Estado, tendrán la obligación, como sujetos pasivos de la obligación tributaria, de pagar por concepto de derechos el 10% de sus ingresos obtenidos por la prestación de un servicio público. Por nuestra parte, consideramos que esta disposición es incongruente, toda vez que no cumple con las características de los derechos, como es la contraprestación y el destino de esa contribución llamada derecho, pues como ya lo indicamos en el

¹⁰³ Cfr. Artículo 276, de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

apartado 1.3.1., del presente capítulo,¹⁰⁴ los derechos generan fundamentalmente una contraprestación, es decir a cambio de una aportación económica al Estado, el contribuyente recibe un servicio que le beneficia directamente, y el destino de esa contribución será para sufragar los costos del servicio público prestado. Por lo tanto, el pago de este mal llamado “derecho” no existe una contraprestación y el destino de lo recaudado no tiene un fin específico.

1.3.4. Distinción de los derechos con los productos.

El artículo 3º, párrafo tercero, del Código Fiscal de la federación, define a los productos como: “Las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.

Para no confundir los derechos y los productos, pasaremos ahora a hacer una diferenciación entre los mismos; siendo los primeros, una contraprestación por la prestación de un servicio que presta el Estado o por el uso o aprovechamiento de los bienes públicos de la Nación, impuestos por la autoridad fiscal en ejercicio de su poder de imperio; y los productos son un ingreso que percibe el Estado en sus funciones de derecho privado.

En tal sentido se ha pronunciado el Licenciado Adolfo Arrijo Vizcaino, que expresamente manifiesta:

¹⁰⁴ Vid. Supra, p. 66 s, de la obra que se lee.

(...)los productos no derivan de la relación jurídico-tributario, es decir, no implican el sacrificio que un particular hace de una parte proporcional de sus ingresos, ganancias o rendimientos, para contribuir al gasto público, sino que proviene indistintamente de transacciones comerciales entre el Estado y particulares (...)¹⁰⁵

En conclusión, los derechos son pagados por una obligación tributaria, impuesta por el Estado unilateralmente, y los productos son pagados por una obligación contractual, es decir, son acuerdos de voluntades entre el Estado y los particulares.

¹⁰⁵ ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. *Op. cit.* p. 109.

CAPITULO 2

**EL PAGO DE DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DEL
SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE
MÉXICO**

2.1. Clasificación.

2.2. Derechos por el servicio de agua potable.

2.2.1. Supuestos imponibles.

2.2.2. Procedimiento de calculo.

2.3. Obligaciones derivadas del pago de derechos del agua.

2.3.1. Obligaciones de la autoridad.

2.3.1.1. Estatal.

2.3.1.2. Municipal.

2.3.2. Obligaciones del particular.

CAPITULO 2

EL PAGO DE DERECHOS POR LA PRESTACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE MEXICO

De acuerdo con el artículo 124, de nuestra Constitución Política Federal, los ingresos que perciben los Estados se delimitan, en cuanto a su competencia, conforme a este precepto legal, al establecer que:

**Las facultades que no están expresamente
concedidas por esta Constitución a los
funcionarios federales se entienden reservadas
a los Estados.**

Por ello, las legislaturas locales emiten sus propias leyes tributarias, careciendo de facultades para determinar contribuciones que son exclusivas de la Federación.

Para efectos de entrar al estudio del pago de derechos en el Estado de México, primeramente analizaremos la competencia y facultades de la Federación para establecer contribuciones, toda vez, de que en términos del artículo anterior, lo que no es Federal se tiene reservado al Gobierno Estatal, y siendo que no hay ningún artículo que señale expresamente las contribuciones que pueden gravar las Entidades Federativas, iniciaremos el presente estudio con la competencia federal.

Para tener una idea clara, de cuales son las contribuciones que puede gravar la Federación, nos remitiremos a lo que señala el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso para establecer contribuciones en los siguientes casos:

1°. Sobre el comercio exterior. (---) 2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4°. y 5°. Del artículo 27. (---) 3°. Sobre Instituciones de crédito y sociedades de seguros. (---) 4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y (---) 5°. Especiales sobre: (--) a) Energía eléctrica. (---) b) Producción y consumo de tabacos labrados. (---) c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo. (---) d) Cerillos y fósforos. (---) e) Aguamiel y productos de su fermentación. (---) f) Explotación forestal, y (---) g) Producción y consumo de cerveza.

De igual forma son contribuciones federales, los establecidos en los artículos 117 y 118,¹⁰⁶ por estar prohibidas para las entidades federativas; de igual forma he de señalar que el artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso de la Unión, para establecer contribuciones para cubrir el presupuesto; sin embargo, dicho artículo 73, fracción VII, no señala en forma expresa cual son contribuciones federales, por lo que tenemos que partir de la siguiente base; el artículo 31 fracción IV, señala que es obligación de los mexicanos a contribuir para el gasto público de la Federación, Entidades Federativas y de los Municipios; por su parte el artículo 40, Constitucional, señala que nuestra forma de Estado es una federación, porque se encuentra nuestro Estado compuesto por dos entes básicos de

¹⁰⁶ Cfr. Artículo 117 y 118, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

concentración, el Federal y el Estatal o local. Cada uno de estos entes con igual poder pero con diferente competencia, en términos del artículo 124, Constitucional que ya enunciamos en párrafos anteriores.

Después de haber enunciado, cuales son las materias en las que tiene competencia la federación, trataremos ahora la competencia de las Entidades Federativas, y así mismo, la competencia de los Municipios. Siendo el Estado de México, parte integrante de la Federación, y el principal enfoque de análisis del presente capítulo, entraremos al estudio correspondiente.

Para entrar al estudio del pago de derechos en el Estado de México, es necesario iniciar con el significado de la soberanía de las Entidades Federativas, que se refiere el artículo 40 de nuestra Constitución Política General, que a la letra dice:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por nuestra parte, consideramos que los Estados miembros de la Federación, carecen absolutamente de soberanía por encontrarse limitados por la Constitución Federal, quien establece la competencia, en la cual puede legislar cada uno de los Estados miembros de la Federación, sin que esta pueda dividirse en fracciones o partes entre los Estados, pues la soberanía es única.

En términos del artículo 39 Constitucional, “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo (...)”, que fue ejercida por una sola vez, al crearse la Constitución de 1917, al respecto he de referirme a la opinión del Licenciado Felipe Tena Ramírez, que al efecto nos dice:

(...) esa soberanía se ejerció mediante el Congreso Constituyente que dio la Constitución, la cual es desde entonces expresión única de la soberanía.¹⁰⁷

Es decir, la soberanía radica fundamentalmente en el pueblo, que hizo uso de ella en el Congreso Constituyente de 1917, creando los Poderes Constituidos, que ya no son soberanos por encontrarse limitados y restringidos por la propia Constitución, en consecuencia, la soberanía es la voluntad del pueblo mexicano de darse su propia Constitución sin ninguna limitación, voluntad que fue ejercida, como ya lo indicamos anteriormente, en la Constitución de 1917.

De acuerdo con el Doctor en Derecho, Ignacio Burgoa O., las Entidades Federativas: “...no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino simplemente autónomos...”¹⁰⁸

Así mismo, nos dice que la autonomía no debe confundirse con la soberanía, en tanto que, la primera es:

(...)la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que

¹⁰⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 23 ed. México, Ed. Porrúa, S. A., 1989. p. 19.

¹⁰⁸ BURGOA O., Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 2ª. ed. México, Ed. Porrúa, S. A., 1989. p. 140.

derivan preceptivamente de una voluntad ajena (...)¹⁰⁹

Volviendo nuevamente a la Federación, como poder constituido, mencionaremos que, en ejercicio de sus facultades que le fueron otorgadas por el poder constituyente, puede legislar libremente y darse sus propias contribuciones, pero siempre actuara dentro de un marco legal.

Tomando nuevamente la opinión, del tratadista Felipe Tena Ramírez, nos dice que la idea de soberanía debe de entrañar dos características esenciales; la independencia y la supremacía, explicándolo de la siguiente manera:

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos (...) la noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado (...)¹¹⁰

En consecuencia, la soberanía es la potestad suprema que representa la nación, y que no puede estar repartida entre las Entidades Federativas, siendo más correcto hablar de Estados Autónomos, por tener como característica, la facultad de darse y revisar su propia Constitución, siempre y cuando no se rebasen los límites marcados por la Constitución Federal, que en su artículo 41, menciona:

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 61.

¹¹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.* p. 6.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

A pesar de que el Estado de México, al igual que las demás Entidades Federativas, pueden darse su propia Constitución, en base a su autonomía, no pueden gravar contribuciones que son exclusivas de la Federación, y además de las limitaciones enumeradas en el artículo 73 fracción XXIX, la fracción VII del mismo artículo, de la Constitución General, menciona las facultades del Congreso “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. Dejando a la competencia de la Federación, gravar cualquier fuente de riqueza que le sea necesaria para cubrir el presupuesto.

Quedando sin limite la competencia Federal, puede gravar en cualquier momento contribuciones que se encuentran en manos de los Estados, ocasionando con ello, daños a la economía de las Entidades Federativas.

Lo cual implica, que la explicación anterior, nos lleva a concluir que existen dos entes con potestad tributaria plena, es decir, no solamente recaudan, sino que también establecen contribuciones a su favor; para efectos de distinguir cuales son contribuciones federales o estatales, debemos de partir de las siguientes reglas básicas:

1) Los únicos órganos con capacidad para recaudar y establecer contribuciones, son la Federación y las Entidades Federativas, porque cuentan con un órgano para establecerlas (Poder Legislativo).

2) La Federación tiene reservadas las enumeradas en el artículo 73, fracción XXIX, así como las del artículo 117 y 118, ya que en términos del artículo 124, lo que es Federal no es Estatal.

3) Como el artículo 73 fracción VII, es muy amplio al mencionar que el Congreso puede establecer cualquier contribución, para satisfacer el presupuesto Federal, se ha llegado en el sistema fiscal mexicano, adoptar la regla en que la Federación y las Entidades Federativas, podrán participar en la mayoría de las contribuciones, celebrando convenios de coordinación fiscal para evitar la doble tributación, es decir, la concurrencia tanto de la Federación como de las Entidades Federativas, en una misma fuente de ingreso.

4) Los Municipios tienen su competencia tributaria, limitada en términos del artículo 115 fracción IV, toda vez que no pueden establecer sus propias contribuciones, solamente recaudaran aquellas contribuciones que tengan a su favor y que son establecidas por las legislaturas locales, y que serán parte integrante de su patrimonio; así como también podrán participar de los rendimientos de las contribuciones Federales, en términos de los convenios de coordinación fiscal que determinen las mismas legislaturas.

Por lo que hace al Estado de México, el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, en su fracción XXX establece la facultad de la Legislatura del Estado, bajo los siguientes términos:

Expedir anualmente, a iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes (...)

Las contribuciones que se establezcan en el Estado de México, deben de expedirse conforme a los límites establecidos en la Constitución General de la República, que ya han sido analizados en párrafos anteriores, no quedando al capricho del legislador local.

Por lo que hace, al pago de derechos, por concepto de la prestación de un servicio público en el Estado de México, la autoridad estatal deberá cumplir con los mismos términos y condiciones que mencionamos en el apartado relativo a las características de los derechos,¹¹¹ para poder establecer y recaudar éste tipo de contribución.

En cuanto, a los servicios que pueden ser gravados por la autoridad estatal, lo analizaremos en el siguiente apartado que se refiere a la clasificación del pago de derechos en el Estado de México, solamente indicaremos, que los derechos son especies de contribuciones, que tienen como característica una contraprestación que él contribuyente paga por la prestación de

¹¹¹ Vid. Supra. Apartado 1.3.1. p. 61-67, de la obra que se lee.

un servicio público que presta, en este caso, la autoridad estatal.

2.1. Clasificación.

Los ingresos que deben percibir, por el pago de derechos, la autoridad estatal y sus municipios (por la prestación de servicios públicos), pueden ser clasificados conforme al Código Financiero del Estado de México y Municipios de la siguiente manera:

- a) Pago de derechos en el ámbito municipal.
- b) Pago de derechos en el ámbito estatal.

Iniciaremos la presente clasificación, por los servicios que presta la autoridad municipal, por ser la base de su división territorial del Estado de México, para posteriormente pasar a la competencia estatal.

a) Pago de derechos en el ámbito municipal.- El Municipio como miembro del Estado de México, no puede darse sus propias contribuciones,¹¹² el Estado es quien dicta las leyes que deben regir en el Municipio, restándole independencia por depender de la legislatura local.

Conforme al artículo 115, fracción III, de nuestra Constitución Política Federal, los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado tratamiento y disposición de sus aguas residuales. (---)
- b) Alumbrado público. (---)

¹¹² Vid. Supra. p. 81 s., de la presente obra que se lee.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos (---) d) Mercados y centrales de abasto. (---) e) Panteones. (---) f) Rastro. (---) g) Calles, parques y jardines y su equipamiento. (---) h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e (---) i) Los demás que las legislaturas locales determinen(...)

El Licenciado Adolfo Arrijoa Vizcaino, nos dice que el Municipio puede definirse de la siguiente manera:

(...)como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación.¹¹³

En consecuencia, los servicios públicos que presta el Municipio, son básicamente importantes, porque satisfacen necesidades esenciales de la población de una forma directa, por tal motivo, la Constitución Federal le atribuye un campo de acción, para que administre y recaude los ingresos que tienen a su favor.

Es importante reafirmar, que el Municipio no puede darse sus propias contribuciones por carecer de poder tributario; es la Entidad Federativa quien establece las bases para que los Municipios tengan la facultad o competencia para cobrar las contribuciones, por la prestación de servicios públicos, que le atribuye la Constitución Federal en su artículo 115 fracción III.

¹¹³ ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Op. cit.* p. 139.

Los derechos que son cobrados por los Municipios del Estado de México, son establecidos por la legislatura local, en la “Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del 2000”, y por el “Código Financiero del Estado de México y Municipios”, que en términos generales engloban los servicios públicos que enuncia el artículo 115 fracción III, que en párrafos anteriores ya nos referimos.

A modo de ejemplo, mencionaremos algunos servicios que presta el Municipio, por el cual se tengan que pagar derechos, que son establecidos en el “Código Financiero del Estado de México y Municipios”:¹¹⁴

1) Pago de licencia de construcción, con vigencia de un año, cobrado por desarrollo urbano y obras públicas municipal.

2) Pagos de certificados de no adeudo relativos al servicio de agua potable, predial y aportaciones de mejoras, prestados por autoridades fiscales.

3) Por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.

4) Pago de derechos por la expedición de licencias para venta de bebidas alcohólicas, entre otros.

Esto es a grandes rasgos, la competencia tributaria que en materia de derechos tienen los Municipios, que son limitadas por la Constitución y por la legislatura local.

b) Pago de derechos en el ámbito Estatal.- Para poder satisfacer las necesidades de la colectividad y prestar los

¹¹⁴ Cfr. Artículos 144 fracción I, 147 fracción IV, 154 y 159 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

servicios públicos que tiene encomendado la autoridad estatal, requiere de ingresos tributarios, para sufragar los gastos que le generan por la prestación de los servicios públicos.

Por lo tanto, la autoridad estatal, a pesar de que tiene limitado su poder tributario,¹¹⁵ tiene la facultad de gravar contribuciones que no estén expresamente concedidas a la autoridad Federal; y que no estén prohibidas por los artículos 117 y 118 de la Constitución Política Federal.

En cuanto a la competencia de los Estados, he de referirme a la opinión del Licenciado Sergio Francisco de la Garza, en el siguiente sentido:

(...)de que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios (...) el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40 (...) donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues que es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación(...)¹¹⁶

Por nuestra parte, compartimos la misma opinión, en el sentido de que el artículo 124 Constitucional no incluye la potestad tributaria de los Estados, sino únicamente limita la competencia entre la Federación y las Entidades Federativas; y en efecto el artículo 40 y 41, establecen el poder tributario de los Estados, pero bajo el término de Autonomía legislativa y no

¹¹⁵ Vid. *Supra*, p. 80 s., de la obra que se lee.

¹¹⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.* p. 231.

sobre la base de soberanía, que ya fue analizado en el apartado precedente.¹¹⁷

Los servicios públicos que presta la autoridad estatal, por medio de sus Secretarías o dependencias, son gravadas sobre la base de su autonomía legislativa o poder tributario en la “Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del 2000”, en su artículo 1º, punto número dos; y por el “Código Financiero del Estado de México y Municipios”, a partir del artículo 71 al artículo 106, que por razones de sintetizar el presente apartado, solamente mencionaremos algunas:

1) Por legalización de firmas autógrafas de servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado; servicio que es prestado por la Dirección General de Gobernación (artículo 71 fracción I).

2) Por la expedición inicial de licencias para conducir vehículos automotores, se pagarán derechos por este servicio a la Dirección General de Seguridad Pública y Transito (artículo 72 fracción I).

3) Por inscripciones relativas a la propiedad o posesión originaria de bienes inmuebles, se pagarán derechos a la Dirección General del Registro Público de la Propiedad (artículo 77).

4) Por la supervisión de las obras de urbanización de fraccionamientos, conjuntos urbanos y en su caso de subdivisiones y condominios, se pagarán derechos a la

¹¹⁷ Vid. Supra, p. 77-79, de la presente obra que se lee.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (artículo 94); entre otros servicios.¹¹⁸

En cuanto al pago de derechos por la prestación del servicio del agua potable, dentro del territorio del Estado de México, y de acuerdo a sus ámbitos de competencia entre la Federación, el Estado de México y sus Municipios serán ampliamente tratados en el apartado siguiente.

2.2. Derechos por el servicio de agua potable.

Como ya lo indicamos, al inicio del primer capítulo, el agua es un recurso natural, que permite el sustento de la vida del ser humano y siendo una necesidad para la colectividad, el Estado no podría dejar a un lado su reglamentación ni mucho menos su prestación.

El Estado no solamente tiene atribuciones para impartir justicia, de educación, salubridad, seguridad pública, sino que también, tiene atribuciones para la prestación del servicio del agua potable, que el propio Estado asume como un servicio público.

Al respecto la Licenciada Fany Pineda, nos dice que el servicio público es la:

Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental (...)¹¹⁹

¹¹⁸ Cfr. Artículo 1, punto número dos, de la Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del 2000, y del artículo 71 al 106 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

¹¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. cit.* p. 2906.

De acuerdo con la definición anterior, podemos argumentar que el agua, siendo un artículo de primera necesidad, no puede estar sujeta a normas y principios de derecho privado, pues éste, busca primordialmente el interés particular y el lucro. Por el contrario, la administración pública se rige por normas de derecho público, teniendo como única finalidad, satisfacer una necesidad colectiva de interés general, sin perseguir el lucro o ganancia.

Por tal motivo; el uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales, encuentran su fundamento Constitucional en el artículo 28 primer párrafo, que a la letra dice:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes(...)

Sabedores de que el agua es un líquido indispensable para la vida del ser humano, no puede estar concentrado o acaparado en pocas manos, para evitar que los particulares controlen el servicio del agua y por consiguiente su precio.

Al dejar de prestar el servicio del agua potable, a una comunidad determinada, la vida sería imposible; por eso, cuando el Estado se hace cargo de este servicio, estará satisfaciendo necesidades colectivas de interés general.

El Licenciado Adolfo Arrijo Vizcaino,¹²⁰ por su parte, clasifica a los servicios públicos en: servicios públicos

¹²⁰ Vid. ARRIJO VIZCAINO, Adolfo. Op. cit. p.332 s.

generales indivisibles y servicios públicos particulares divisibles. Los primeros son aquellos que la autoridad no tiene identificado al individuo que se beneficia con el servicio; en el segundo caso, la autoridad tiene claramente identificado al usuario del servicio.

Por ejemplo: los servicios públicos generales indivisibles, pueden ser; la limpia de calles, jardines públicos, seguridad pública, entre otros, que son sufragados por los impuestos que los ciudadanos pagan; los servicios públicos particulares divisibles, tomaremos como ejemplos los enunciados en el apartado 2.1. del presente capítulo.¹²¹

De acuerdo con la clasificación anterior, los derechos que se pagan por la prestación del servicio del agua, son servicios públicos particulares divisibles por tener la autoridad claramente identificado al usuario que solicita la contratación del servicio.

Los servicios de agua potable, pueden ser prestados directamente por el Estado, mediante sus órganos o dependencias; por organismos públicos descentralizados o por medio de concesiones a los particulares, que siempre estarán regidos por normas de derecho público, para amparar el agua de prácticas monopolicas.

Por su parte, el artículo 31, fracción IV, que ha sido ampliamente tratado en el Capítulo anterior¹²², solamente indicaremos, para efectos del presente apartado, que tanto la

¹²¹ Vid. Supra. p. 85, de la obra que se lee.

¹²² Vid. Supra. p. 33, 46, 49 y 50, de la presente obra que se lee.

Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, sobre la base de este artículo, tienen la facultad de cobrar derechos por el uso, explotación, aprovechamiento o suministro del vital líquido, a toda persona que se relacione con el hecho generador, de acuerdo a la competencia de cada uno, por ser obligación de todos los mexicanos el contribuir para el gasto público y en nuestro caso para costear el servicio del agua potable.

Por el aprovechamiento, uso, explotación y suministro del agua, deberán pagarse derechos, conforme a los costos que se reporten por la prestación del servicio, sin atender a la capacidad económica del contribuyente, como es el caso de los impuestos.¹²³

Teniendo como única finalidad, la prestación del servicio de agua, satisfacer una necesidad pública, implícitamente se generará el pago de un derecho a favor del Estado, en sus diferentes niveles: Federal, Estatal y Municipal.

En nuestro sistema jurídico mexicano, las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, son consideradas, histórica y constitucionalmente, propiedad de la nación, siendo específicamente las indicadas en el artículo 27 párrafo quinto, que textualmente dice:

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que

¹²³ Vid. Supra. Apartado 1.3.1. p. 64, de la obra que se lee.

estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cause en que se inicien las primeras aguas permanentes intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando él cause de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la 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, causes, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley(...)

La “Ley General de Bienes Nacionales”, clasifica los bienes de la Federación en bienes del dominio público y privado, que en su artículo 2º indica cuales son los bienes de dominio público, en relación con las aguas, siendo el siguiente:

I.Los de uso común. (---) II.Los señalados en los artículos 27, párrafo cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(...)IV.El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.

Los bienes del dominio público de la Federación, son inalienables e imprescriptible, es decir, no se podrá transmitir la propiedad por medio de donación, compra venta, cesión de derechos o por cualquier otro título. La imprescribibilidad se refiere a la no adjudicación de los bienes del dominio público por el solo transcurso del tiempo. En consecuencia, no se podrá transmitir la propiedad de los bienes de dominio público a los particulares, solamente se les permitirá aprovechar, usar o explotar dichos bienes, mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.¹²⁴

Los bienes del dominio privado, en lo que respecta al agua, son enunciados por el artículo 3° de la “Ley General de Bienes Nacionales” de la siguiente forma:

I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2° de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares.

Por lo que hace a los bienes de dominio privado, el Estado puede realizar su venta, manifestando su voluntad de transmitir la propiedad del bien, al igual que los bienes del dominio público son imprescriptibles, por tanto no pueden ser adquiridos en virtud de la sola posesión, existiendo procedimientos especiales para la incorporación o desincorporación de los bienes, tanto de los públicos como de los privados.

¹²⁴ Artículo 27, párrafo sexto de la Constitución Federal.- En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares (...) no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

El artículo 73, fracción XXIX, del numeral número dos de nuestra Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para establecer las Contribuciones, en materia de aguas, en el siguiente caso:

Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.

En consecuencia en materia de aguas, a nivel Federal, solamente se pagaran derechos por el aprovechamiento y la explotación de las aguas que son propiedad de la Nación, que se localicen dentro del territorio del Estado de México y que es enunciado por el artículo 27, párrafo quinto.

Por lo que hace a las aguas propiedad de los Estados, y en específico, al Estado de México, serán todas aquellas que no estén comprendidas en la enumeración del artículo 27, párrafo quinto de nuestra Constitución, y que no sean propiedad particular; al efecto reproduciremos el contenido del artículo 105 de la “Ley del Agua del Estado de México”, que nos indica cuales son las aguas de propiedad estatal:

Son aguas de jurisdicción estatal, aquéllas que se localicen en dos o más predios y que conforme al párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no reúnan las características de ser consideradas de propiedad de la Nación(...)

Los derechos que se paguen por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal, causarán

las contribuciones fiscales que se mencionan en las leyes respectivas.¹²⁵

Por lo que se refiere al Municipio, solamente tiene la administración de las aguas de jurisdicción estatal, que tendrá a su cargo mediante concesión otorgada por el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Comisión del Agua del Estado de México, así como la administración de las aguas de propiedad de la Nación que tuvieran asignadas,¹²⁶ por la Comisión Nacional del Agua.

También tienen la atribución los Municipios, de prestar el suministro del agua potable, cobrando por ello, las tarifas y cuotas que se establezcan a su favor, por la legislatura local, en el "Código Financiero del Estado de México y Municipios".

Por último, nos vamos a referir a las aguas que pueden ser propiedad de los particulares, y al efecto el artículo 27 de la Constitución en su párrafo quinto, menciona:

(...)Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; (...) Cualquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos(...)

En consecuencia, las aguas que no pertenezcan a la nación, se considerarán propiedad de los particulares, siempre y cuando dichas aguas se localicen dentro de sus predios.

¹²⁵ Cfr. Artículo 108, de la Ley del Agua del Estado de México.

¹²⁶ Cfr. Artículo 4 y 110 de la Ley del Agua del Estado de México.

Para efectos de reforzar lo anterior, nos remitiremos a lo que señalan los artículos 830, 838 y 933 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que a la letra disponen:

Artículo 830. - El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. (---) Artículo 838. - No pertenecen al dueño del predio los minerales o sustancias mencionadas en el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni las aguas que el párrafo quinto del mismo artículo dispone que sean de propiedad de la Nación. (---) Artículo 933. - El dueño del predio en que exista una fuente natural o que haya perforado un pozo brotante, hecho obras de captación de aguas subterráneas o construido aljibe o presas para captar las aguas fluviales, tiene derecho de disponer de esas aguas (...)

En conclusión, las aguas del subsuelo que sean alumbradas mediante obras artificiales, podrán considerarse propiedad de los particulares, como es el caso de los pozos artesianos, pero que, estará sujeta a las modalidades que dicte el interés público, pues en términos del artículo 27, párrafo tercero de nuestra Constitución Federal: “La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...)”

2.2.1. Supuestos imponibles.

Para entrar al estudio del presente apartado, haremos una clasificación en tres grandes divisiones de los supuestos

imponibles que puede gravar la autoridad fiscal, derivados de la prestación del servicio del agua en el Estado de México, y que de acuerdo a su competencia pueden ser:

- a) Federal,
- b) Estatal, y
- c) Municipal.

a) Federal.- La autoridad encargada de la administración de las aguas nacionales, le corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, que en términos del artículo 3º, fracción V, de la Ley de Aguas Nacionales es un: “órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.”

Las atribuciones que tiene la Comisión, para el cobro de derechos, por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se localicen dentro del territorio del Estado de México, encuentran su fundamento en el artículo 9, fracción X, de la Ley de Aguas Nacionales, bajo los siguientes términos:

Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destine(...)

Adicionalmente, la Comisión Nacional del Agua tiene atribuciones para expedir concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los particulares, y por asignación, para los entes públicos.¹²⁷

¹²⁷ Cfr. Artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales.

En cuanto, a la extracción de las aguas nacionales del subsuelo, que se encuentren en el territorio mexiquense, es necesario tener la concesión, expedida por la Comisión Nacional del Agua, quién llevará el Registro Público de Derechos de Aguas, y pagar los derechos correspondientes por usar o aprovechar dichas aguas.¹²⁸

Por lo tanto, el supuesto imponible que la ley grava, es el hecho de usar, aprovechar o explotar las aguas de propiedad nacional, por personas físicas o morales, que obtuvieron de la Comisión Nacional del Agua la concesión, permiso o asignación.¹²⁹

En específico, la Ley Federal de Derechos en su artículo 222, obliga a las personas físicas o morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, al pago de derechos sobre el agua, de acuerdo a la zona de disponibilidad del vital líquido en que se efectúe la extracción.¹³⁰ Así mismo, se pagarán derechos por los servicios que presta la autoridad Federal, relacionadas con la prestación del servicio del agua los siguientes:

-Por los servicios de tramite y expedición de concesiones o asignaciones para usar o explotar aguas nacionales.

-Por la expedición de permisos para descargar aguas residuales a cuerpos receptores federales.

-Por la autorización para modificar títulos o permisos.

-Por el uso de bienes inmuebles propiedad de la Nación.

¹²⁸ Cfr. Artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales.

¹²⁹ Vid. Infra Anexo – C, p. 156, de la obra que se lee.

¹³⁰ Vid. Infra Anexo – D, p. 157, de la obra que se lee.

-Por la expedición de certificados de calidad del agua, así como, constancias de inscripciones que obren en el Registro Público del Agua.¹³¹

b) Estatal.- Por su parte, en el Estado de México, la administración de las aguas de jurisdicción estatal, y las aguas de propiedad nacional que tenga asignadas, estarán a cargo de la Comisión del Agua del Estado de México, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Quien de acuerdo con el artículo 3º, fracción VI, de la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Comisión del Agua del Estado de México, tiene atribuciones, además de otras, para prestar el suministro de agua en bloque, en los siguientes términos:

Proporcionar agua en bloque a los municipios, comunidades, núcleos de población, organismos, fraccionamientos y particulares que lo requieran, previa firma del contrato o convenio respectivo.

En especial, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, grava dos supuestos impositivos, en la cual la Comisión del Agua del Estado de México, tiene facultades para cobrar derechos, por los siguientes servicios:¹³²

a) Por la conexión de la toma para el suministro de agua potable en bloque, y

¹³¹ Cfr. Artículo 192, 192-A, 192-B, y 192-C de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

¹³² Cfr. Artículo 94 fracción II y III del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

b) Por el suministro de agua en bloque en metros cúbicos (entendiéndose por agua en bloque, la cantidad de agua, cuantificado en metros cúbicos por segundo).

Por lo que toca, al pago de derechos por usar o aprovechar aguas de jurisdicción estatal, la Ley de Aguas del Estado de México, no precisa con exactitud la cantidad a pagar, remitiéndose a los términos de las leyes de la materia y en su reglamento.¹³³ Es importante mencionar que la ley en comento, entro en vigor el día 23 de marzo de 1999, sin que hasta el momento, se conozca su reglamento.

c) Municipal.- Finalmente los supuestos imponibles, que son gravados por los Municipios del Estado de México, y por el cual tienen facultades para cobrar derechos, por el suministro del agua potable, son establecidos en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, del artículo 129 al 138, obligando a las personas físicas o morales al pago de derechos por recibir cualesquiera de los siguientes servicios:

a) Por el suministro de agua potable, para uso domestico y no domestico.

b) Por la reparación de aparatos medidores.

c) Por el suministro de agua en bloque a fraccionamientos o unidades habitacionales, comerciales o industriales.

d) Por tener acceso a la red de distribución de agua potable, sin estar conectado a la misma.

e) Por la instalación de aparatos medidores.

¹³³ Cfr. Artículo 106, de la Ley del Agua del Estado de México.

f) Por la autorización de derivaciones de toma de agua de un predio a otro.

g) Por la conexión de agua y drenaje a los sistemas generales.

h) Por el establecimiento del sistema de agua y alcantarillado de fraccionamientos.

i) Por la conexión de la toma para suministro de agua en bloque.

2.2.2. Procedimiento de calculo.

El propósito del procedimiento de calculo, es determinar y cuantificar el crédito fiscal, para ser requerido de pago al sujeto pasivo de la relación jurídico tributario, que ha recibido un servicio específico, por parte de la autoridad fiscal Federal, Estatal o Municipal.

Por su parte el Licenciado Narciso Sánchez Gómez, opina lo siguiente:

(...)es el materializar jurídica y contablemente la esencia de una obligación fiscal, mediante la operación aritmética que debe realizarse en armonía con las normas propias de esa materia, en una cantidad absolutamente precisa, para que con base a ello se pueda conocer a ciencia cierta cual es la cantidad de dinero que debe pagarse(...)¹³⁴

Quando estudiamos el tema de las características de los derechos,¹³⁵ indicamos que las cuotas que se determinen por

¹³⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Op. cit.* p. 502.

¹³⁵ *Vid. Supra.* Apartado. 1.3.1. p. 64 s., de la presente obra que se lee.

concepto de derechos, deberán tomarse en cuenta el costo que para el Estado le reporte, por la prestación del servicio público, y al efecto el artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley Federal de Derechos, menciona lo siguiente: “Los derechos por la prestación de servicios que establece esta ley deberán estar relacionadas con el costo total del servicio (...)”

Para hacer el procedimiento de calculo, se deberá tomar en cuenta el objeto, sujeto, base, tarifa y época de pago, para poder crear una obligación impositiva, que se le fincara al sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, que se encuentre en los supuestos imposables que marquen las leyes tributarias.

Visto lo anterior, pasaremos ahora hacer los procedimientos de calculo sobre el pago de derechos sobre el agua, en la esfera Federal, Estatal y Municipal.

En primer lugar, a nivel Federal, el objeto o hecho imponible, se grava la concesión de uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales; los sujetos que están obligados al pago son, las personas físicas o morales que obtienen la concesión de dichas aguas; la base se determinara de acuerdo al volumen de agua obtenida por cada metro cúbico; la tarifa se determina por metro cúbico extraído y de acuerdo a la zona de disponibilidad del agua, la Ley Federal de Derechos establece nueve zonas de disponibilidad donde el agua tiene un valor distinto de acuerdo al grado de escases;¹³⁶ y la época del pago será por ejercicios fiscales trimestrales, durante los

¹³⁶ Vid. Infra. Anexo – D, p. 157, de la presente obra que se lee.

primeros quince días de los meses de enero, abril, julio y octubre.

Ejemplo: El Organismo Público Descentralizado para la Prestación del Servicio del Agua Potable del Municipio de Tecámac, solicita a la Comisión Nacional del Agua, la asignación para la explotación de aguas nacionales del subsuelo, bajo las siguientes condiciones:

Objeto: Explotación de aguas nacionales del subsuelo.

Sujeto: Organismo Público Descentralizado.

Base: 5000 metros cúbicos trimestral (zona 1).¹³⁷

Tarifa: \$227.77 por cada mil metros cúbicos.¹³⁸

Operación aritmética: 227.77×5

Total a pagar: \$ 1138.85

Por otro lado, en el ámbito estatal y, en específico en el Estado de México, de acuerdo con el Código Financiero del Estado de México y Municipios, el objeto que se grava por los derechos de agua son, por la conexión de la toma para el suministro de agua en bloque y por el suministro de agua en bloque; los sujetos serán los ayuntamientos,¹³⁹ núcleos de población y particulares que soliciten el servicio; la base para la conexión de la toma se calculara de acuerdo a los metros cúbicos consumidos al día, y por el suministro de agua en bloque, se tomara en cuenta las circunstancias y características

¹³⁷ Vid. *Infra*, Anexo – E, p. 158, de la obra que se lee.

¹³⁸ Vid. *Infra*, Anexo – F, p. 159, de la presente obra que se lee.

¹³⁹ En términos del artículo 18, de la Ley del Agua del Estado de México, el suministro del agua potable estará a cargo de los Ayuntamientos, quienes podrán prestarlos directamente o por medio de las Dependencias Municipales, Organismos descentralizados municipales o intermunicipales, por la Comisión del Agua del Estado de México, o por los sectores social y privado, quienes podrán tener el carácter de sujetos pasivos por recibir el suministro de agua en bloque por parte de la autoridad Estatal.

del servicio así como sus costos; la tarifa para la conexión de la toma será de acuerdo al grupo que pertenezca cada municipio y por número de salario mínimo general del área económica que corresponda, y por lo que hace al suministro de agua en bloque, las tarifas serán publicadas en el periódico oficial mediante precios públicos; y la época de pago, por la conexión de la toma será un único pago, y por el suministro de agua en bloque será mensual.¹⁴⁰

Ejemplo: El Ayuntamiento de Ecatepec, solicita a la Comisión del Agua del Estado de México, la conexión de toma para el suministro de agua en bloque, en los siguientes términos:

Objeto: Conexión de toma para suministro de agua en bloque.

Sujeto: Ayuntamiento de Ecatepec.

Base: 300 metros cúbicos al día.

Tarifa: Grupo A 43.054 Número de Salario Mínimo General del Area Geográfica que corresponda, por metro cúbico al día.

Epoca de pago: Unico pago, cuando se solicite el servicio.

Operación aritmética: $43.054 \times \text{Salario Mínimo General}$
 $37.90 \quad 1631.74 \times 300.00 \text{ metros cúbicos día.}$

Total a pagar: \$ 48522.00

Finalmente a nivel Municipal, de acuerdo con el artículo 115 fracción III, de la Constitución Federal, el municipio tiene a su cargo la administración del servicio del agua potable, quien

¹⁴⁰ Vid. Supra. Nota al pie, número 132, p. 99, de la presente obra que se lee.

tendrá la facultad de fincar un crédito fiscal en cantidad líquida, a cargo de los sujetos pasivos que reciban el suministro del agua potable o que se encuentra relacionados con el mismo.

Siendo el objeto que se grava en los Municipios del Estado de México, los que ya nos referimos en el apartado 2.2.1., y para efectos de no ser repetitivos nos remitiremos a los mismos;¹⁴¹ los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, serán las personas físicas o morales que reciban el servicio señalado en el objeto; la base se determinará, por el suministro del agua potable para uso doméstico y no doméstico, de acuerdo a los consumos reportados cuando exista medidor y sino lo hay o este se encuentra en desuso, se tomará en cuenta el diámetro de la toma; la tarifa se determinará en número de salarios mínimos diarios del área geográfica que corresponda, por metro cúbico consumido bimestralmente y dependiendo al grupo de Municipio que corresponda; y la época de pago, por el suministro del agua potable será bimestralmente, cuando exista aparato medidor y, sin aparato medidor, el pago será dentro del segundo mes del bimestre que corresponda, en el caso del uso doméstico y para el uso no doméstico el pago será mensualmente dentro de los primeros quince días del mes que corresponda.¹⁴² Siendo a modo de ejemplo, el siguiente procedimiento de cálculo:

Ejemplo: El señor Juan Olvera, propietario de una casa habitación ubicada en la calle 16 de septiembre manzana 14 lote

¹⁴¹ Vid. Supra, p. 100 s., de la obra que se lee.

¹⁴² Cfr. Artículo 130 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

26, del Municipio de Tecámac, Estado de México, acude a las oficinas del agua potable, en los primeros quince días del mes de enero del 2000, para pagar su consumo de agua potable, correspondiente al sexto bimestre de 1999, declarando un consumo de 60 metros cúbicos.

Objeto: Suministro de agua potable.

Sujeto: Persona física (Juan Olvera).

Base: Consumo bimestral (60 metros cúbicos).

Tarifa: Se determina en base ha salarios mínimos diarios del área geográfica que corresponda (32.70).

Operación aritmética: 0.094 días de salario mínimo por metro cúbico consumido.

$0.094 \times 32.70 = \$ 3.073$ por metro cúbico consumido.

3.073×60 metros cúbicos declarados. Total: \$ 184.38

2.3. Obligaciones derivadas del pago de derechos del agua.

Siendo el pago de derechos, por concepto del servicio del agua, una especie de contribución, necesariamente deben de intervenir dos sujetos que se vinculen jurídicamente entre sí, para de ésta manera dar nacimiento a la obligación tributaria; es decir, la obligación de efectuar un pago por coincidir con el hecho generador, que en materia de aguas es el de aprovechar, usar o explotar aguas propiedad de la nación o por recibir el servicio del agua potable. Obligación que deberá de cumplir el sujeto pasivo a favor del sujeto activo, siendo de este modo, los dos sujetos que intervienen en la relación jurídica tributaria.

Antes de entrar al estudio de las obligaciones que tienen tanto la autoridad como el particular, derivados del pago de derechos del agua, consideramos importante hacer una diferenciación entre obligación tributaria y relación jurídica tributaria, para poder comprender con mayor claridad las obligaciones del sujeto activo como del sujeto pasivo, en lo referente al servicio del agua en materia fiscal.

De acuerdo con el Licenciado Narciso Sánchez Gómez, esencialmente la relación jurídica tributaria consiste en lo siguiente:

(...)En cuanto a la relación jurídica-tributaria, lleva en su esencia un enlace entre dos personas, que es por un lado el gobierno, y por el otro un particular, y que tiene como finalidad cumplir el contenido de una disposición fiscal, ya sea de hacer, de no hacer o de tolerar, y que tiene que ver con el nacimiento, modificación, transmisión, extinción o liberación de una obligación tributaria, en donde no forzosamente se debe aportar una cantidad de dinero al fisco (...)¹⁴³

Por lo que hace a la obligación tributaria, el Licenciado Emilio Margáin Manautou, la define de la siguiente manera:

(...)Por obligación jurídica tributaria debe entenderse la cantidad debida por el sujeto pasivo al sujeto activo, cuyo pago extingue a dicha obligación.¹⁴⁴

¹⁴³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Op. cit.* p. 342.

¹⁴⁴ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.* p. 268.

Visto lo anterior, podemos decir, que la relación jurídica tributaria, es el vínculo jurídico que une a un particular con el Estado, existiendo obligaciones de dar, hacer, de no hacer o tolerar, entre las dos partes (sujeto activo y sujeto pasivo), y por lo que hace a la obligación tributaria, solamente existe la obligación del sujeto pasivo de contribuir por haber coincidido en algunos de los supuestos imposables que en materia de aguas fueron tratados en el apartado 2.2.1.¹⁴⁵

En conclusión, la relación jurídica tributaria, no solamente se refiere al pago de una contribución, sino que también abarca obligaciones de hacer, por parte de los dos sujetos, como pueden ser, la obligación de la autoridad de llevar el registro o empadronamiento de los títulos de concesión, asignación o permisos para el uso, explotación o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como obligaciones del particular de dar aviso a la Comisión Nacional del Agua de los cambios de uso del agua concesionada; así como, obligaciones de no hacer, que prácticamente se refieren a no contrariar las disposiciones jurídicas, que regulan en nuestro caso las aguas; por lo que hace a las obligaciones de tolerar, se refieren específicamente al sujeto pasivo como pueden ser, la práctica de visitas domiciliarias, para comprobar si se ha cumplido o no con la obligación fiscal. Por último, la obligación tributaria se concreta únicamente en la obligación de dar, que se traduce en la obligación de pagar una cantidad de dinero por coincidir con el hecho generador de la contribución, siendo el sujeto pasivo el

¹⁴⁵ Vid. Supra, p. 96-101, de la obra que se lee.

contribuyente o deudor, y el sujeto activo el beneficiario o acreedor. En consecuencia, la relación jurídica tributaria es el genero y la obligación tributaria la especie.

Aclarado lo anterior, pasaremos ahora hacer el estudio de las obligaciones de las autoridades, en materia de aguas.

2.3.1. Obligaciones de la autoridad.

Para poder sufragar los costos, por la prestación del servicio del agua potable, el Estado en ejercicio de su poder soberano, tiene la obligación de vigilar y exigir el cumplimiento del pago de derechos por la prestación de este servicio, inclusive por medios coactivos, como es el caso del procedimiento administrativo de ejecución.

Al igual que el Licenciado Ernesto Flores Zavala,¹⁴⁶ nosotros consideramos que la principal obligación de la autoridad, como sujeto activo de la relación jurídica tributaria es la de percibir el cobro de una contribución, no siendo potestativo de la autoridad, pues dejar de cobrar un derecho por la prestación del servicio del agua, se estaría concediendo una exención, que esta prohibida por el artículo 28 Constitucional, párrafo primero, que a la letra dice: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos (...)”, y además el Estado se perjudicaría, al verse disminuido en sus ingresos, y no poder solventar sus gastos por la prestación del

¹⁴⁶ Cit. por. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. cit. p. 374.

servicio del agua, en sus diferentes niveles (Federal, Estatal y Municipal).

En términos generales, las obligaciones de la autoridad, ya se trate del Federal, Estatal o Municipal, además del cobro de derechos, tienen obligaciones de hacer y de no hacer, que referidas al régimen jurídico de las aguas, las primeras pueden ser, el registro de las consignaciones y asignaciones para poder usar, explotar o aprovechar aguas nacionales; determinar y liquidar créditos fiscales sobre la base de lo que establece la Ley Federal de Derechos y por el Código Financiero del Estado de México y Municipios; imponer sanciones o infracciones a quienes cometan faltas establecidas por la Ley de Aguas Nacionales o a la Ley del Agua del Estado de México;¹⁴⁷ realizar visitas de verificación, inspección y vigilancia, en sus respectivas competencias para comprobar que los usuarios del servicio del agua potable, concesionarios y asignatarios han cumplido con las disposiciones que marca la ley, entre otras. Por lo que se refiere a las obligaciones de no hacer, señalaremos a modo de ejemplo lo siguiente: transmitir la concesión o asignación de aguas nacionales por un término mayor al permitido por la ley,¹⁴⁸ dar la concesión o asignación, sin que previamente exista una solicitud con los requisitos que marca la Ley de Aguas Nacionales, refiriéndose en esencia las obligaciones de no hacer, en no contrariar las normas jurídicas en materia de aguas.

¹⁴⁷ Cfr. Artículo 119, de la Ley de Aguas Nacionales, y artículo 146 de la Ley del Agua del Estado de México.

¹⁴⁸ Cfr. Artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales.

2.3.1.1. Estatal.

En el Estado de México, al igual que cualquier otro estado miembro de la federación, cuentan con un sistema jurídico propio, que encuentran su apoyo en la Constitución de la República, y en la del propio Estado. Al igual que el sistema federal, los estados tienen un poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial.

Por lo que se refiere al poder ejecutivo, y en específico en el Estado de México, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 65, menciona que: "El poder Ejecutivo del Estado se deposita en un solo individuo que se denomina Gobernador del Estado de México", es decir, es el jefe de la administración pública local, la cual puede comprender a la administración pública centralizada, desconcentrada o descentralizada.¹⁴⁹

En lo referente a la administración de las aguas de jurisdicción estatal, le corresponde al Ejecutivo del Estado de México, por conducto de un organismo público descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de México, quién en términos del artículo 3º, de la Ley del Agua del Estado de México, tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Administrar las aguas de jurisdicción estatal, así como los que tenga asignadas por el gobierno federal.
- b) Proporcionar el suministro del agua en bloque a las personas físicas o morales que lo requieran.

¹⁴⁹ Cfr. Artículo 77, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

poseedores de los predios sin construcción, pero que, exista infraestructura hidráulica enfrente de su terreno.¹⁵⁴

2.3.2. Obligaciones del particular.

Después de haber estudiado las obligaciones de la autoridad, derivadas de la prestación del servicio del agua potable, ahora nos enfocaremos al estudio de las obligaciones del particular, referente a la prestación del suministro del vital líquido, pues siendo obligación de la autoridad Municipal la prestación de este servicio, solamente trataremos las obligaciones del particular frente al Municipio, y por ser, de donde partiremos para el análisis del capítulo siguiente.

La relación jurídica tributaria entre la autoridad fiscal y el particular, nace desde el momento en que se establece el sistema del suministro de agua potable, es decir, una vez que se haya introducido la red de distribución del vital líquido, originándose con ello una serie de obligaciones de dar, hacer, de no hacer y tolerar, por parte del particular, que se encuentran reguladas en la Ley del Agua del Estado de México, y por el Código Financiero del Estado de México y Municipios, que en términos generales las agruparemos en los siguientes incisos:

a) Por lo que se refiere a la contratación del servicio del agua potable, los propietarios o poseedores de predios destinados para uso domestico, comercial o industrial, están obligados a contratar el servicio del suministro del agua potable, así como los que no tengan construcción, cuando se

¹⁵⁴ Cfr. Artículo, 64, 65 y 66 de la Ley del Agua del Estado de México.

uso de los servicios sea el contratado, el buen funcionamiento de las instalaciones hidráulicas y aparatos medidores; diámetro de las tomas, consumos de agua, que no existan tomas clandestinas, entre otras.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Cfr. Artículo, 142 y 143, de la Ley del Agua del Estado de México.

CAPITULO 3

LA IMPROCEDENCIA DEL PAGO DE DERECHOS DEL SERVICIO DE AGUA EN EL ESTADO DE MÉXICO

**3.1. Análisis de la inconsistencia del artículo 132 del
Código Financiero del Estado de México y Municipios.**

3.1.1. Por violación a las características de los derechos.

**3.1.2. Por violación a los principios de las.
Contribuciones.**

3.2. Necesidad y propuesta de reforma.

3.2.1. Justificación.

3.2.2. Alcances de la propuesta de reforma.

CAPITULO 3

LA IMPROCEDENCIA DEL PAGO DE DERECHOS DEL SERVICIO DE AGUA EN EL ESTADO DE MEXICO

Como ya lo hemos indicado en el transcurso de los dos capítulos anteriores, el agua es un recurso natural y vital para la vida del ser humano, la cual debe aprovecharse de la manera más racional posible, pues:

En la superficie de la tierra existen 1.4 billones de toneladas de agua, 97% es agua salada en los océanos, y sólo 3% es agua dulce, de la cual 2% se encuentra formando parte de los casquetes polares, 0.6% es agua subterránea y sólo 0.4% constituye el agua dulce disponible (sic) para los procesos biológicos, en ríos, lagos y atmósfera en forma de vapor y nubes, siendo en muchos lugares de la tierra un recurso militante tanto para la vida como para el desarrollo de la sociedad humana.¹⁵⁹

Visto lo anterior, nos hace pensar en la importancia que tiene el vital líquido, pues solamente el 3% del total del agua puede ser apta para el consumo humano, y no por ese motivo, la autoridad fiscal debe aprovecharse de esa circunstancia, para establecer contribuciones con fines netamente recaudatorias y sin ninguna justificación, sin que previamente haya prestado un servicio público particular divisible, como es en nuestro caso, la prestación del suministro del agua potable y, siendo más precisos, con el establecimiento de contribuciones que no

¹⁵⁹ BAQUEIRO ROJAS, Edgar, et al. Introducción al Derecho Ecológico, s/ed. México, Ed. Oxford University Press, Harla, 1999. p. 22

reúnen las características de las derechos como es el caso de la “improcedencia del pago de derechos por concepto del servicio del agua potable en predios sin estar conectados a la red de distribución en el Estado de México”, improcedencia que analizaremos y comprobaremos en los siguientes apartados.

3.1. Análisis de la inconsistencia del artículo 132 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Del análisis que vamos a realizar del artículo 132 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se deriva el principal enfoque de estudio de la presente tesis de investigación, por el cual nos remitiremos a lo que señala el citado artículo, que textualmente dice:

Los propietarios o poseedores de predios con o sin construcción que tengan acceso a la red general de agua potable y no estén conectados a la misma, pagarán bimestralmente una cuota de 1.614 número de salarios mínimos diarios del área geográfica que corresponda. Tratándose de fraccionamientos o conjuntos urbanos esta obligación iniciará al momento de ser recibidos por los ayuntamientos. No se pagarán estos derechos por los terrenos de uso agropecuario.

De este artículo, analizaremos una serie de obligaciones entre el sujeto pasivo de la relación jurídico tributario y la autoridad fiscal prestadora del servicio del suministro del agua potable, que se relacionan con el artículo en comento, que las agruparemos en tres incisos que es:

a) Obligación de pagar una aportación de mejora.

b) Obligación de contratar

c) Obligación de pagar una cuota fija bimestral.

a) Obligación de pagar una aportación de mejora.- Cuando se lleva a cabo una obra pública en la cual se obtiene un beneficio a las personas físicas o morales; propietarias o poseedoras de bienes inmuebles ubicados dentro del área del beneficio, tienen la obligación de pagar este tipo de contribución llamado aportación de mejoras, por encontrarse en el área de beneficio.

En consecuencia, cuando se realice una obra pública de introducción o ampliación de red de distribución del agua potable, nacerá en ese momento la obligación de pagar una aportación de mejora por existir un beneficio en el inmueble, que es el de tener acceso a la red de distribución, justificándose dicho pago, por el beneficio especial que tiene el propietario o poseedor de un inmueble que tenga al filo de su banqueta o enfrente el servicio del agua potable, y para efectos de reforzar lo anterior nos remitiremos a lo que ha señalado el pleno de la Suprema Corte de Justicia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, en tesis: P.CXXVII/97, página 39, que a la letra dice:

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS (...) La doctrina ha considerado, en términos generales, que las contribuciones de mejoras son un tipo de contribución especial que se paga, no por un servicio que el Estado presta, sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben de éste. El contribuyente experimenta un beneficio

especial consistente en el incremento del valor de sus bienes, obteniendo una ventaja que el resto de los habitantes de la comunidad no perciben.

Por lo que hace a la aportación de mejoras, por el establecimiento del sistema del agua potable, estamos totalmente de acuerdo en que se debe pagar una contribución, por el beneficio especial que recibe el propietario o poseedor del inmueble que se encuentra dentro del área; además de que el valor del inmueble se incrementa por la existencia de la infraestructura hidráulica, los propietarios de los terrenos podrán contratar el servicio y solicitar su conexión en cuanto se requiera por el uso del predio, y siendo la siguiente obligación que trataremos, pasaremos enseguida a su estudio.

b) **Obligación de contratar.-** Para entrar al estudio del presente inciso, va hacer necesario remitirnos a la “Ley del agua del Estado de México”, a la cual ya nos hemos referido en el capítulo anterior, al tratar las obligaciones del particular.¹⁶⁰

Por lo que hace, al artículo 65 de la ley en comento, se establece la obligación de contratar los servicios del suministro del agua potable, a las siguientes personas:

I. Los propietarios o poseedores de inmuebles destinados para uso doméstico, comercial, industrial o cualquier otro de los considerados en esta ley o los reglamentos que de ella emanen; y (---) II. Los propietarios o poseedores de inmuebles que no tengan construcción y que al frente de su terreno exista infraestructura para la

¹⁶⁰ Vid. Supra Apartado 2.3.2. p. 114 s., de la presente obra que se lee.

prestación del servicio. En este caso, la conexión de la toma se realizará hasta que se requiera por uso del inmueble.

Es importante aclarar, que existen dos momentos diferentes que se derivan del estudio del artículo anterior, consistentes en la contratación y conexión del servicio del agua potable, que hemos considerado como tramite formal y tramite material respectivamente; en el primer caso se trata de un tramite formal, consistente en la obligación de contratar ante la autoridad correspondiente, el servicio del agua potable, pagando los derechos de contratación, ya se trate de predios con construcción o sin construcción; en el segundo caso, se trata de la realización física de la conexión de la toma de agua, desde la red general de distribución del suministro del agua potable, hasta la terminación del cuadro medidor, exceptuándose del derecho de conectar el servicio a los predios sin construcción.

Hecha la aclaración anterior, ahora analizaremos con mayor precisión la obligación de contratar el servicio del agua potable, una vez que se haya introducido o ampliado la red, para la cual seguiremos el siguiente orden:

1) Los propietarios o poseedores de terrenos que tengan acceso a la red general hidráulica, tendrán la obligación de contratar el servicio, y así mismo, de conectarse a la misma; sin que sea facultativo para aquellas personas que tengan para su servicio un pozo artesiano o que se abastezca del servicio de cualquier otra fuente.

En estos términos, la obligación de contratar el servicio es extensiva no solamente a los propietarios, sino que también a los poseedores de los predios, sin que sea requisito indispensable acreditar la propiedad, ya que el servicio del suministro del agua potable es de interés general.

Lo único que no considero el legislador, fue la obligación facultativa para aquellos predios que se surtan del vital liquido de fuentes diferentes a las que tiene el municipio, pues de acuerdo con el artículo 27, párrafo quinto, de la Constitución Federal, "(...) Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno (...)".

2) Por lo que se refiere a los terrenos baldíos, puede suceder que en una determinada calle exista dos o más predios sin construcción, y que por necesidades de los demás vecinos, requieran de la ampliación de la red general hidráulica para dotarse del vital liquido, así como de las guarniciones, banquetas y pavimentación de la calle; previéndose que en el futuro, los terrenos baldíos requieran del servicio del agua potable, el artículo 65, de la "Ley del Agua del Estado de México", establece la contratación del servicio, pero lo que no contemplo el legislador, fue la posibilidad de dejar una toma de agua en los linderos del predio (en la banqueta), sin que con ello signifique que el inmueble cuente con el servicio, puesto que, la toma quedaría enterrada en la vía pública.

De acuerdo con el artículo en comento, la conexión de la toma se realizara en el momento que lo necesite el predio,

situación que nos parece absurda, toda vez de que, puede suceder que la calle se encuentre pavimentada y se tenga que afectar para hacer dicha conexión. Además, por el simple hecho de dejar una toma preparada para dotar del vital líquido, en un futuro al predio, no implica que se le este dando algún servicio al inmueble, en la cual tenga que pagar un derecho.

c) Obligación de pagar una cuota fija bimestral.- Volviendo nuevamente al estudio del artículo 132 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, para analizar la presente obligación, en la cual se establece el pago de una cuota fija que deberán pagar los propietarios o poseedores de predios que tengan acceso a la red general hidráulica, derivado de la obligación de contratar el servicio del agua potable, que dispone la “Ley del Agua del Estado de México”, ya se trate de predios con o sin construcción, pero este pago deberán hacerlo única y exclusivamente, los sujetos pasivos que se encuentren en el supuesto de no estar conectados a la red de distribución del agua potable, pues la Ley del Agua del Estado de México, exceptúa del derecho de conectar a los predios sin construcción, pero que ha realizado un trámite formal consistente en la obligación de contratar, en consecuencia, la autoridad prestadora del servicio tiene empadronado al sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, para fincarle un crédito fiscal, en el cual no estamos de acuerdo, porque los dueños o poseedores de predios sin construcción o deshabitadas, no cuentan con el servicio del vital líquido, y en consecuencia, la autoridad prestadora del servicio, en este caso no da un servicio público

particular divisible, consistente en la dotación del suministro del agua potable.

De acuerdo con el multicitado artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de todos los ciudadanos mexicanos y extranjeros,¹⁶¹ contribuir para el gasto público o para cubrir los costos de los servicios prestados por la autoridad, como es en el caso de nuestra materia, por la prestación del servicio del suministro del agua potable.

En consecuencia, los sujetos pasivos que coincidan con los supuestos imponibles que marcan las leyes fiscales, tendrán la obligación de pagar las tarifas y cuotas que se establezcan a favor del sujeto activo de la relación jurídica tributaria.

Por lo que hace al pago de la cuota fija bimestral, que establece el artículo 132 del “Código Financiero del Estado de México y Municipios”, por haber coincidido con el hecho imponible, referente a tener acceso a la red general de distribución del agua potable, sin estar conectados a la misma, se genera una obligación tributaria consistente en el pago de una contribución, que la autoridad fiscal, determina y liquida de la siguiente manera:

-Sujeto: Puede ser una persona física o moral, propietaria o poseedora de un bien inmueble, que ha coincidido con el objeto o hecho imponible.

¹⁶¹ Vid. *Supra*. p. 36, de la obra que se lee.

-Objeto: Tener acceso a la red general de distribución del agua potable sin estar conectado a la misma.

-Base: En cuanto a la base, ignoramos cuál fue el criterio que tomo el legislador para determinar el costo para el establecimiento de ésta contribución, llamada derecho, pues en nuestro caso no hay ningún servicio prestado.

-Tarifa: Se determina sobre la base de salarios mínimos generales diarios, dependiendo al área geográfica que corresponda, consistentes en 1.614 salarios.

-Época de pago: El pago es bimestral.

Ejemplo: En el Municipio de Tecámac, Estado de México, la autoridad fiscal, prestadora del servicio del agua potable, ha realizado la ampliación de la red hidráulica en la calle de Girasoles, de la comunidad de Ojo de Agua, perteneciente a este Municipio, haciendo la publicación en la Gaceta de Gobierno, del establecimiento del sistema del agua potable, con fecha 28 de noviembre de 1999; para efectos de que los propietarios o poseedores que se encuentren dentro del área del beneficio, realicen los tramites de contratación del servicio, exceptuándose de la conexión a los predios deshabitados o baldíos, más sin embargo tendrán la obligación de pagar una cuota bimestral, sobre la base del siguiente procedimiento de calculo:

Sujeto: Yolanda Ramírez, quien es propietaria de un terreno sin construcción.

Objeto: El bien inmueble tiene acceso a la red general de distribución del agua potable, sin existir conexión a la misma.

Base: No se tiene identificado los parámetros que tomo el legislador para establecer los costos de este derecho, pero partiremos de un adeudo de 9 bimestres, que fueron contados a partir de la fecha de la publicación del establecimiento de sistema del agua potable al mes de agosto del 2000.

Tarifa: Es de 1.614 salarios mínimos que al Municipio de Tecámac le corresponde la zona "C", correspondiéndole un salario mínimo de \$ 32.70 diarios.

Época de pago: Bimestral

Operación aritmética: $1.614 \times 32.70 = \$52.77$ por bimestre. 52.77×9 bimestres de adeudo = 474.93

El pago de estos derechos bimestrales, que acabamos de ejemplificar, no nos parece lógico por las razones que a continuación pasaremos a exponer.

3.1.1. Por violación a las características de los derechos.

a) Contraprestación.- De acuerdo con lo que indicamos en apartados anteriores,¹⁶² referente a las características y concepto de los derechos, mencionamos que los derechos son las contraprestaciones que se pagan al Estado por la prestación de un servicio público particular divisible, que una vez que el sujeto pasivo haya coincidido con el hecho imponible, será hasta entonces un contribuyente.

Por su parte el pleno de la Suprema Corte de Justicia, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena

¹⁶² Vid. Supra, Apartado 1.3.1., p. 61, 66 y 67, de la obra que se lee.

Epoca, en tesis: P./J. 1/98, página 40, los derechos deben de tener la siguiente connotación:

DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN. (...)son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra “contraprestación” no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares(...)

Es de hacerse notar, que la principal característica de los tributos llamados “derechos”, es la contraprestación, que referido al régimen de las aguas, es la prestación del servicio del suministro del agua potable que otorga el Estado, y que a cambio de este servicio él contribuyente paga una cierta cantidad de dinero. Que en términos del artículo 115 fracción III, de la Constitución Federal, le corresponde al Municipio, ya sea en forma directa o indirecta a través de un organismo público descentralizado, y que tendrán que pagar los usuarios de dicho servicio, que se benefician de una manera directa, generándose una contraprestación.

Así mismo, el artículo 2º, fracción VIII, de la “Ley del Agua del Estado de México”, menciona que se entenderá por cuota la “contraprestación que deben pagar los usuarios a los organismos prestadores de servicios”, y siendo que el pago de 1.614 de salarios mínimos, por concepto de derechos, por el

simple hecho de tener acceso a la red general sin estar conectado al mismo, es una cuota, no se ajusta a la definición anterior, porque no existe la prestación del suministro del agua potable, por parte de la autoridad.

Por los motivos antes expuestos, no pude ser posible que la Legislatura del Estado de México, haya establecido una contribución llamada derechos, en la cual no exista una prestación previa, violando con ello la principal característica de los derechos, pues por el simple hecho de tener acceso a la red de distribución del agua potable, sin estar conectado a la misma, no hay razón suficiente para pagar una cuota fija bimestral, sin que previamente se haya prestado un servicio público particular divisible, o sea el suministro del agua potable, por tal motivo, es incongruente dicho pago.

b) Destino.- El pago por concepto de derechos, a diferencia de los impuestos, radica principalmente en que su cobro se destinara a sufragar los costos del servicio prestado por la autoridad fiscal. En cuanto, a la prestación del suministro del agua potable, el cobro por este servicio deberá efectuarse única y exclusivamente al sostenimiento y mantenimiento del propio servicio, tal y como lo indicamos en el Capítulo Primero.¹⁶³

No perdiendo de vista ésta característica de los derechos, señalaremos que lo recaudado por concepto del pago, por tener acceso a la red de distribución del agua potable, sin estar conectado a la misma, carece de destino, por no existir servicio

¹⁶³ Vid. *Supra*, p. 65 s., de la obra que se lee.

público particular divisible que sea prestado por la autoridad fiscal, en la cual tenga que sufragar gasto alguno; es decir, si la autoridad prestadora del servicio del vital líquido obtiene un ingreso, por el pago de este derecho, no tiene porque destinarlo a la satisfacción del interés general, sino para sufragar los costos del servicio prestado por la autoridad, que en nuestro caso no lo existe, por lo tanto, no existen prestaciones recíprocas (entre la autoridad y el particular) para que se genere la contraprestación.

En conclusión, si la autoridad fiscal no ha prestado ningún servicio público particular divisible, consecuentemente no erogará gasto alguno, en la cual pueda fundamentar el pago de un derecho, y finalmente, carecerá de los elementos fundamentales de los derechos, referente a la base,¹⁶⁴ pues no hay valor alguno que determine el costo de este derecho que se analiza.

3.1.2. Por violación a los principios de las contribuciones.

Para entrar al estudio del presente apartado, recordaremos lo que señalamos en el Capítulo Primero, referente a los principios de las contribuciones,¹⁶⁵ para posteriormente comprobar, con un argumento más, la inconsistencia del artículo 132 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, por ser violatorio de los principios de las contribuciones.

¹⁶⁴ Vid. *Supra*, p. 68, de la obra que se lee.

¹⁶⁵ Vid. *Supra*, Apartado 1.2.3. p. 45, de la obra que se lee.

Para que la autoridad fiscal pueda crear o establecer una contribución (Federal o Estatal), deberá tomar en cuenta una serie de principios o limitaciones que se encuentran en la Constitución General de la República, pues su poder tributario no es absoluto, sino que debe sujetarse a los mandamientos de la Constitución Federal, para que no se establezcan contribuciones arbitrarias o sin justificación alguna, como es el caso de la improcedencia del pago de un derecho por el simple hecho de tener acceso a la red general de distribución del agua potable, sin estar conectado a la misma, violándose con ello, los siguientes principios.

a) De proporcionalidad y equidad.

b) De igualdad.

a) De proporcionalidad y equidad.- La obligación de respetar el principio de proporcionalidad y equidad, no solamente es inevitable para el Poder Legislativo Federal, sino que también para el Poder Legislativo de las Entidades Federativas, para que puedan establecer contribuciones, ya se trate de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o aportaciones de seguridad social, pero que no rigen de la misma forma; y en específico entre los derechos y los impuestos, la proporcionalidad y la equidad se aplican de diferente manera.¹⁶⁶

Reforzaremos el argumento anterior, con la Tesis que fue publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación,

¹⁶⁶ Vid. *Supra*, p. 64 s. de la presente obra que se lee.

No. 44, Pleno, agosto de 1991, pág. 100, que a continuación se transcribe:

DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. (...)
La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31 de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos (...) para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

Por lo tanto, si la autoridad fiscal quiere establecer una contribución, llámese impuesto o derecho, deberá tomar en cuenta la proporcionalidad y equidad para no contrariar el mandato del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es decir, en el caso de los impuestos, deben fijarse de acuerdo a la capacidad contributiva del sujeto pasivo; y en el caso de los derechos, se establecerán y cobraran conforme a los

costos que para el Estado le represente la prestación de un determinado servicio público.

Por lo que hace a los derechos por servicios de agua potable, la Legislatura del Estado de México, cometió el error de establecer una cuota fija bimestral de 1.614 números de salarios mínimos diarios, sin apearse a los lineamientos de este principio constitucional, por la siguiente razón:

Para determinar el monto de un derecho fiscal, es necesario tomar en cuenta el valor que cuesta prestar el servicio (la base),¹⁶⁷ y en el tema que nos ocupa, la ley no determina cuáles son los servicios que grava; además, por el simple hecho de tener acceso a la red general del agua potable, sin estar conectado a la misma, no es razón suficiente para establecer una cuota bimestral de 1.614 números de salarios mínimos sin tener el servicio del suministro del agua potable; por tanto, no hay base gravable para determinar el monto de este derecho, pues la proporcionalidad del derecho radica principalmente con su correspondencia con el costo del servicio.

Por consiguiente, la tarifa que se aplica no cumple con las características de los derechos, en lo que se refiere a su razonabilidad de su costo,¹⁶⁸ pues siendo el principal elemento para determinar el monto a cobrar, no puede la autoridad fiscal determinar y liquidar un crédito fiscal, por concepto de derechos, sin haber prestado un servicio público particular divisible. Y, en nuestro caso, no existe servicio alguno que sea

¹⁶⁷ Vid. Supra, p. 68, de la obra que se lee.

¹⁶⁸ Vid. Supra, p. 64 s., de la presente obra que se lee.

prestado por la autoridad, violándose el principio de proporcionalidad y equidad de las contribuciones.

b) De igualdad.- Si bien es cierto, que éste principio se refiere al trato igual entre los sujetos pasivos que coincidan con el mismo hecho imponible,¹⁶⁹ en relación con nuestro tema de tesis, existe una total desigualdad entre quienes tienen el servicio del suministro del agua potable y quien no lo tiene, pues se grava de diferente manera, estableciéndose cuotas totalmente fuera de legalidad Constitucional. Toda vez de que, paga más quien no tiene el servicio del agua potable, de quien hace un consumo no mayor a los 25 metros cúbicos al bimestre.¹⁷⁰

Pues de acuerdo con el artículo 130, fracción I, inciso A) del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se establece un pago de derechos por el suministro del agua potable, para uso doméstico con medidor una tarifa de 0.036 número de salarios mínimos diarios del área geográfica que corresponda.¹⁷¹

No permitiéndose el pago (en el mismo artículo en comento) de un consumo menor a los 25 metros cúbicos, por ser la cuota mínima a pagar en el bimestre.

Puede suceder, y de hecho se ha dado el caso, de que un usuario del servicio del agua potable, pague la cuota mínima bimestral, sin que rebase los 25 metros cúbicos consumidos en el bimestre, pagando por tanto, una cuota menor a la establecida

¹⁶⁹ Vid. Supra. Apartado 1.2.3., p. 47 s., de la obra que se lee.

¹⁷⁰ Vid. Infra. Anexo - G, p. 160, de la presente obra que se lee.

¹⁷¹ Vid. Infra. Anexo - H, p. 161, de la obra que se lee.

para los predios sin estar conectados a la red de distribución del agua potable, y sin recibir ningún beneficio particular divisible, de quien si hace uso del servicio del agua potable.

Ejemplo: En el Municipio de Tecámac, Estado de México, para un consumo de 25 metros cúbicos, se aplica la cuota de 0.036 número de salarios mínimos diarios del área geográfica que corresponda, por pertenecer al grupo de Municipios “B”,¹⁷² y le corresponde un salario mínimo de \$ 32.70, por encontrarse en el área geográfica “C”.¹⁷³

En consecuencia, la cuota mínima a pagar en el bimestre, por un consumo de 25 metros cúbicos será de \$29.43 pesos, y por el simple hecho de tener acceso a la red de distribución del agua potable, sin estar conectado a la misma, se pagara una cuota de 1.614 de salarios mínimos (32.70) correspondiéndole la cantidad a pagar de \$52.77 pesos bimestrales.

De lo anterior se desprende, la improcedencia del pago de derechos por el simple hecho de tener acceso a la red general de distribución del agua potable, por ser violatorio del precepto constitucional en su artículo 31, fracción IV, al establecer la igualdad en la aplicación de las leyes fiscales, que correlativamente con el principio de proporcionalidad y equidad, es violatoria de la justicia tributaria, por los siguientes argumentos:

¹⁷² Artículo 119, del Código Financiero del Estado de México y Municipios (...) “Para los efectos de esta sección, los municipios se clasifican en: Grupo A.- Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuatitlán, Cuatitlán Izcalli, Chalco, Chinconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Lerma, Melchor Ocampo, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Ocoyocac, San Mateo Atenco, Toluca, Tepetzotlán, Texcoco, Tlanepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. Grupo B.- Comprenderá los municipios no incluidos en el grupo A.

¹⁷³ Cfr. Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1999.

1) Partiendo de la base, de que las leyes tributarias deberán de aplicarse de igual manera para todos aquellos sujetos pasivos que coincidan con el mismo hecho imponible, en igualdad de circunstancias, y de diferente manera a quien se encuentre en desigualdad de circunstancias. La aplicación de las tarifas de \$29.43 pesos, por un consumo menor a los 25 metros cúbicos en el bimestre, y por el pago de \$52.77 pesos bimestrales por el simple hecho de tener acceso a la red general del agua potable, existe una clara desigualdad, entre quien recibe el servicio del agua potable y de quien no lo tiene, pues paga más quien no esta conectado a la red hidráulica, de quien si hace uso del servicio del agua potable.

Si bien es cierto, que existe un trato desigual, entre quien hace uso del servicio del agua potable y quien no esta conectado a la red de distribución, estableciéndose cuotas diferentes; en todo caso, esa desigualdad debería de tratarse de la siguiente manera:

Gravarse a quien tiene el servicio, y exentarse del pago a quien no lo tiene, para de esta manera cumplir plenamente con la justicia tributaria, consistente en el trato desigual con los desiguales, puesto que, en el primer caso existe el suministro del agua potable, por consiguiente debe pagarse por ese servicio; y en el segundo caso, no hay razón de pagar un derecho, sin que se haya prestado un servicio.

2) El establecimiento de una cuota fija mayor por tener acceso a la red de distribución del agua potable, sin estar conectado, de quien si hace un consumo de agua potable de 25

metros cúbicos bimestrales, carece absolutamente de equidad tributaria, toda vez de que, cuando se dota del servicio del agua potable, las tarifas pueden determinarse en cuanto a los metros cúbicos consumidos, y en el supuesto de que no se haya consumido ningún metro cúbico en el bimestre, se pagará el equivalente a 25 metros cúbicos por ser la cuota mínima a pagar, justificándose dicho pago, porque el predio cuenta con una toma de agua potable, que en cualquier momento el contribuyente puede hacer uso del servicio; más sin embargo, en el caso de no estar conectado a la red de distribución del vital líquido, no existen parámetros para establecer una cuota de 1.614 número de salarios mínimos generales diarios del área geográfica que corresponda.

Es decir, para establecer la base de un derecho, por la prestación del suministro del agua potable, se tomara en cuenta el valor que le represente a la autoridad dotar del suministro del vital líquido, para de esta manera establecer las tarifas y cuotas para recuperar los gastos de operación que realice el Organismo prestador del servicio,¹⁷⁴ y en este caso, no existe servicio alguno que le permita a la autoridad prestadora del servicio, determinar las tarifas y establecer una cuota de 1.614 salarios mínimos, careciendo totalmente de lógica jurídica.

Por todas estas incongruencias, que acabamos de analizar, es necesario pasar al siguiente apartado, para hacer una propuesta de reforma, para evitar que se sigan cometiendo

¹⁷⁴ Vid. Supra p. 68 s., de la presente obra que se lee.

errores en el establecimiento de contribuciones llamadas “derechos” sin justificación alguna.

3.2. Necesidad y propuesta de reforma.

Por los argumentos vistos, en el apartado precedente, es necesario derogar el artículo 132, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, por ser contrario a las características de los derechos, en cuanto a la contraprestación y destino; y por violar los principios de las contribuciones, en lo que se refiere a los principios de igualdad, proporcionalidad y equidad, que consagra el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, y por las justificaciones que enseguida analizaremos.

3.2.1. Justificación.

Ahora bien, el establecimiento de este derecho, carece de apoyo legal y sobre todo en nuestro máximo ordenamiento jurídico, que es la Constitución Federal, violando primordialmente su artículo 31, fracción IV. No puede ser posible que en un Estado de derecho, como el nuestro, se permita el establecimiento de una contribución llamada “Derecho” sin previas razones o análisis jurídico; en el entendido de que los derechos tienen como principal característica la “contraprestación”, y en nuestro tema de tesis, no existe servicio alguno que justifique el pago del mismo.

En este orden de ideas, se hace necesario derogar el mencionado artículo 132, del Código Financiero del Estado de

México y Municipios, por ser una contribución arbitraria, que tiene como único fin, puramente recaudadora.

Por otro lado, se justifica dicha reforma, porque puede suceder que un propietario o poseedor de un predio, en la cual habite, y tenga acceso a la red general hidráulica, no requiera de conectarse a la misma, por contar con un pozo artesiano en la cual satisface sus domésticas necesidades. Además, como ya lo hemos indicado en el capítulo anterior, al referirnos a las aguas propiedad de los particulares,¹⁷⁵ la Constitución General de la República, en su artículo 27, párrafo quinto, señala que las aguas del subsuelo, que no pertenezcan a la Nación, pueden ser libremente alumbradas y apropiarse por el dueño del terreno. Situación que le permite al dueño del predio, apropiarse de las aguas que no sean de propiedad nacional, sin que por ello, tenga la obligación de contratar el servicio del agua potable, a la autoridad prestadora del servicio, sino la requiere. Se podría justificar dicha obligación, tal y como lo establecía el artículo 3º, de la “Ley Sobre el Servicio Público de Aguas Potables en el Distrito Federal” de 1938,¹⁷⁶ en la cual se establecía la facultad potestativa de surtirse del agua potable a los predios que posean pozos artesianos; agregándose por nuestra parte, que dichos pozos no representen un problema de hundimientos, y siempre y cuando se analice periódicamente la calidad del agua, sino se cumplen con estos requisitos, entonces si consideramos obligatoria su contratación.

¹⁷⁵ Vid. Supra p. 95 s., de la obra que se lee.

¹⁷⁶ Vid. Supra p. 29, de la obra que se lee.

Por otro lado, si el predio que tiene acceso a la red general de distribución del agua potable, no tiene construcción por tratarse de un terreno baldío, no existe motivo alguno para obligar al propietario de dicho terreno, a dotarse de los servicios del suministro del agua potable, pues no hay persona alguna que pueda hacer uso o consumo del vital líquido, y más aún por el establecimiento de una cuota de 1.614 números de salarios mínimos bimestral, por el simple hecho de tener acceso a la red de distribución del agua potable, sin estar conectado a la misma, violando con ello, el principio de proporcionalidad y equidad de las contribuciones, pues existe una situación desfavorable respecto de quién si hace uso o consumo del agua potable, cuando debería exentarse del pago a quién no ésta conectado a la red de distribución del vital líquido y por consiguiente carece del mismo.

3.2.2. Alcances de la propuesta de reforma.

Es de todos conocido que en el Estado de México, se ha tenido un crecimiento poblacional acelerado en las últimas décadas, la cual exige la demanda del abasto del suministro del agua potable a más comunidades; haciendo la autoridad esfuerzos cada vez mayores para hacerla llegar a nuestros domicilios para satisfacer nuestras domésticas necesidades.

Para satisfacer ésta necesidad de la población mexiquense, la autoridad prestadora del servicio, necesita de allegarse de los recursos económicos suficiente para cumplir satisfactoriamente con sus atribuciones, y, no por ello, debe aprovecharse de ésta

circunstancia para establecer contribuciones llamadas Derechos sin fundamento legal, pues como ya lo hemos indicado en varias ocasiones, los tributos deben de cumplir estrictamente con los principios constitucionales.

Es decir, si las tarifas que se aplican son insuficientes para cubrir los costos de mantenimiento, operación, conservación, pago de personal, entre otras erogaciones, la autoridad prestadora del servicio del agua potable, deberá de realizar los estudios técnicos-financieros para establecer las cuotas y tarifas adecuadas a los costos realizados, sin que sea necesario establecer "derechos" fuera del contexto legal, como es el caso del tema de tesis que se analiza.

Siendo que, cuenta con los medios legales para cubrir sus gastos y satisfacer las necesidades de la población, referentes a la dotación del servicio del agua potable, y en específico en el artículo 139, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, que a la letra dispone:

Cuando las características o circunstancias de tipo técnico de la prestación de los servicios a que se refiere esta Sección así lo ameriten, el ayuntamiento o en su caso el organismo descentralizado de carácter municipal, podrán optar por establecer las cuotas que se generen mediante precios públicos, mismos que no podrán ser superiores a los costos que implique su prestación, debiendo publicarlos en el Periódico Oficial. Las liquidaciones formuladas conforme a la aplicación de dichos precios, tendrán el carácter de créditos fiscales.

En consecuencia, el primer alcance que se conseguiría con la derogación del artículo 132, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, sería la planeación de los sistemas tarifarios para lograr la autosuficiencia de la autoridad y no establecer derechos que no reúnen las características de los mismos, estableciendo las tarifas y cuotas de una manera progresiva para que pague más quien consuma más y en base a los tipos de servicios (doméstico, comercial o industrial).

El segundo alcance, que se lograría con la derogación del artículo en comento, repercutiría en los bolsillos de los contribuyentes al no verse afectados en sus ingresos, por el pago de un mal llamado derecho, en la cual la autoridad fiscal nunca presta un servicio público particular divisible, para que pueda exigir a su vez el pago correspondiente, pues por el simple hecho de tener acceso a la red general del agua potable sin estar conectado al mismo, no es razón suficiente para cobrar un derecho.

Si la autoridad prestadora del servicio del suministro del agua potable se ve afectada en sus ingresos, por la derogación del artículo 132, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, tiene a su alcance (como ya lo hemos indicado) la publicación de los precios públicos, para que pueda cubrir sus gastos corrientes y para mejorar los servicios del agua potable. Además, por el alza de los precios del agua potable en el Estado de México, traería como consecuencia que los usuarios del recurso natural valoraran más el vital líquido y no la desperdicien, claro que esta alza de precios se harían sobre la

base de los principios de proporcionalidad y equidad que consagra nuestra Constitución Federal, y conforme a los elementos y características de los derechos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La prestación del servicio del agua potable, ha sido preocupación de los gobiernos, en todos los tiempos, pues de la reseña histórica que hemos presentado, es de hacerse notar los grandes avances que en materia de infraestructura hidráulica se ha tenido, pero en lo que no podemos opinar lo mismo, es en cuanto al régimen legal de las aguas, sobre todo en materia fiscal, pues aún se siguen cometiendo errores en el establecimiento de contribuciones llamados “derechos” sin justificación alguna.

SEGUNDA.- La gran importancia que guarda el agua potable, para la población hoy en día, es primordial, en consecuencia no puede quedar al arbitrio o discreción de la autoridad, por lo que, el suministro siempre debe ser considerado como un servicio público, a efecto de que el Estado controle dicho suministro para satisfacer el interés general, y no quede sujeto a prácticas monopolicas.

TERCERA.- Las contribuciones que se cobran por la prestación de un servicio público particular divisible son derechos, como es el caso del suministro del agua potable, en la cual existe un beneficio directo; que a diferencia de los impuestos, se cobran para cubrir el gasto público para la prestación de servicios públicos generales indivisibles, como puede ser la seguridad pública, jardines públicos, en el cual existe un aprovechamiento general.

CUARTA.- En el caso del agua se cobran derechos en tres ámbitos de competencia, Federal, Estatal y Municipal. En el territorio mexiquense se cobran derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por el Gobierno Federal; el Gobierno del Estado de México, cobra derechos por el suministro y conexión de la toma para la dotación del agua potable en bloque, a los organismos prestadores del servicio, a los núcleos de población o a las personas que lo requieran; y por último, se cobran derechos en el ámbito Municipal, por el suministro del vital líquido a la población.

QUINTA.- Los derechos como especie de las contribuciones participan de los principios de los tributos en general, siendo las más importantes los principios de igualdad, de proporcionalidad y equidad; puesto que, los derechos por la prestación de los servicios del agua potable deben de aplicarse de la misma manera a los usuarios en igualdad de circunstancias; y deberán de sujetarse al principio de proporcionalidad y equidad, sin atender a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria (como es en el caso de los impuestos), sino a los costos que le represente a la autoridad fiscal prestar el servicio del suministro del agua potable.

SEXTA.- En el Estado de México, la prestación del servicio público del agua potable, se rige por el “Código Financiero del Estado de México y Municipios”, y por la “Ley del Agua del Estado de México”, aplicación que tienen lugar en lo siguiente:

a) Introducción de la red de distribución del agua potable.- que es regulada por el título sexto, de las aportaciones de mejoras, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, en el cual se determina la obligación de pagar una aportación de mejora a los propietarios o poseedores de predios que se localicen dentro del área de beneficio, justificándose dicha contribución por el aumento del valor del inmueble, por la introducción de la red hidráulica.

b) Obligación de contratar.- La “Ley del Agua del Estado de México”, en su artículo 65, establece la obligación de contratar el servicio del suministro del agua potable, una vez que se haya introducido la red general del agua potable, contratación que hemos considerado necesario para que los predios que tengan acceso a la red general hidráulica, no carezcan del vital líquido; por lo que hace a los predios sin construcción, a pesar de que no requieren del servicio, podrán contratar el servicio sin que se instale la toma al interior del inmueble, hasta en tanto, no se requiera el suministro del vital líquido, sin que con ello, signifique que tenga que pagar un derecho.

c) Pago obligatorio.- La obligación de pagar un derecho por la prestación del servicio del agua potable, al igual que las contribuciones en general, son de carácter obligatorio, y por el suministro del agua potable, su pago puede efectuarse previamente a la prestación del servicio, como es en el caso de la cuota fija bimestral, o con posterioridad a la prestación del servicio, como es en el caso del servicio medido, pues para

determinar la cantidad a pagar se debe saber el volumen de metros cúbicos consumidos en el bimestre, siendo posterior su pago.

SEPTIMA.- El artículo 132, del “Código Financiero del Estado de México y Municipios”, dispone que los propietarios o poseedores de predios que tengan acceso a la red de distribución del agua potable, tendrán que pagar una cuota de 1.614 número de salarios mínimos, por concepto de derechos. Pago que no es congruente, lógico y jurídico, por lo que no estamos de acuerdo en que se pague ésta cuota fija bimestral, porque en este caso no se recibe ningún servicio, en la cual se beneficie particularmente al contribuyente; careciéndose de la contraprestación y de proporcionalidad y equidad de las contribuciones llamados derechos.

OCTAVA.- Nos parece incongruente que se tenga que pagar una cuota fija bimestral por el simple hecho de ser propietario o poseedor de un inmueble que tenga acceso a la red del agua potable sin estar conectado a la misma, que en consecuencia, carezca del servicio del suministro del agua potable, por las siguientes razones:

a) Por que viola el principio de proporcionalidad y equidad de las contribuciones (derechos).- Para que la autoridad pueda establecer las tarifas y cuotas de un derecho, debe tomar en cuenta el valor que le cuesta prestar el servicio, y en nuestro caso, no existe servicio alguno que sea prestado por la autoridad, para que pueda fijar el monto de una cuota de 1.614

salarios mínimos, sin que exista base gravable, y en consecuencia, su pago carezca de proporcionalidad y equidad.

b) Por ser contrario al principio de igualdad de las contribuciones.- De acuerdo con el principio de igualdad las contribuciones deben de gravarse de igual forma, para todos aquellos sujetos pasivos que coincidan con el mismo hecho imponible, y deberán de aplicarse de diferente manera a quienes se encuentren en desigualdad de circunstancias, por lo tanto, el pago de \$ 52.77 bimestrales, por el simple hecho de tener acceso a la red general hidráulica, sin estar conectado a la misma; y el pago de \$ 29.43, por un consumo de 25 metros cúbicos de agua potable en el bimestre, se observa una clara desigualdad entre quien no tiene el servicio del agua potable de quien si hace uso del servicio, pues paga más quien no tiene el servicio; pero esa desigualdad debería de tratarse en los siguientes términos: cobrar las cuotas y tarifas a quien hace uso del agua potable y exentarse del pago a quien no tiene el servicio del suministro del agua potable.

c) Por ser contrario a las características de los derechos y en específico a la contraprestación.- Para que se configure la contraprestación de los derechos es indispensable que exista una relación de bilateralidad entre la autoridad y el particular, es decir, por la prestación de un servicio público particular divisible, por parte de la autoridad, el particular debe de efectuar el pago correspondiente por el servicio prestado. Por el simple hecho de tener acceso a la red general de distribución del agua potable, sin estar conectado a la misma, se carece de la

prestación del servicio por parte de la autoridad, por la cual no se llega a configurar ésta característica.

NOVENA.- Debido a las incongruencias del pago de una cuota fija bimestral de 1.614 número de salarios mínimos diarios, según el área geográfica que le corresponda, por concepto del pago de un derecho por el simple hecho de tener acceso a la red general de agua potable sin que exista conexión a la misma, se hace necesario derogar el artículo 132, del “Código Financiero del Estado de México y Municipios” por carecer de lógica jurídica.

DECIMA.- La anterior propuesta traería los siguientes alcances:

1) Evitar errores futuros en el establecimiento de contribuciones llamados derechos, sin apearse a los principios de las contribuciones y a las características de los derechos.

2) No afectar la economía de los contribuyentes que se ven disminuidos en sus ingresos por el pago de un derecho que es arbitrario y absurdo.

3) Si la autoridad prestadora del servicio del suministro del agua potable, no alcanza a cubrir su gasto corriente, tiene la facultad de emitir precios públicos sobre la base de los estudios técnicos y financieros, para que pueda establecer las tarifas suficientes para cumplir con sus objetivos, y no recurrir al establecimiento de contribuciones llamados derechos, fuera del contexto legal y sin ninguna justificación.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, S. A., 1998. 995 p.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal. 11ª. ed. México, Ed. Themis, S.A. de C.V., 1999. 538 p.
- BAQUEIRO ROJAS, Edgar, et. al. Introducción al Derecho Ecológico. s/ed. México, Ed. Oxfon University Press, Harla, 1999. 227 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 2ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1989. 459 p.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 3ª. ed. México, Ed. Limusa, 1998. 223p.
- FAYA VIESCA, Francisco. Finanzas Públicas. 4ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1998. 413 p.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. México, Ed. Mc Graw Hill, 1998. 446 p.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Horizontes del Agua en el Estado de México. México, Ed. Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 1999. 160 p.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 17ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1997. 1025 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 11ª. ed. México, Ed. Porrúa, UNAM, 1998. 3272 p.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Legislación de Aguas en México. México, Ed. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1982. 4 Tomos.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 13ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1997. 333 p.

PONCE GÓMEZ, Francisco, et. al. Derecho Fiscal. 3ª. ed. México, Ed. Banca y Comercio, S.A. de C.V., 1998. 327 p.

ROODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª. ed. México, Ed. Harla, 1998. 309 p.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 1999. 593 p.

SÁNCHEZ PIÑA, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal. 4ª. ed. México, Ed. PAC, 1998. 151 p.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 23ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1989. 651 p.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 19º. ed. México, Ed. Delma, 2000. 166 p.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 66ª. ed. México, Ed. Porrúa, S. A., 1997. 655 p.

COMPILACIÓN TRIBUTARIA 2000 (Código Fiscal de la Federación). 37ª. ed. México, Ed. Dofiscal Editores, 1999.

LEY FEDERAL DE DERECHOS EN MATERIA DE AGUA. s/ed. México, Ed. Comisión Nacional del Agua, 2000. 141 p.

LEY DE AGUAS NACIONALES. 3ª. ed. México, Ed. Delma, 1999. 133 p.

CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. México, Secretaría de Finanzas y Planeación, 1999. 199 p.

LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO. México, Ed. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Comisión del Agua del Estado de México, 1999. 92 p.

PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 2000. México, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Procuraduría Fiscal, 2000. 831 p.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, en tesis: P.CXXVII/97, página 39.

DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN. Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, en tesis: P./J. 1/98, página 40.

DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Tesis, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 44, Pleno, agosto de 1991, pág. 100.

ECONOGRAFÍA

ENCICLOPEDIA DE MÉXICO. 2ª. ed. México, Ed. Enciclopedias de México, S.A. de C.V., 1988. 12 Tomos. 7320 p.

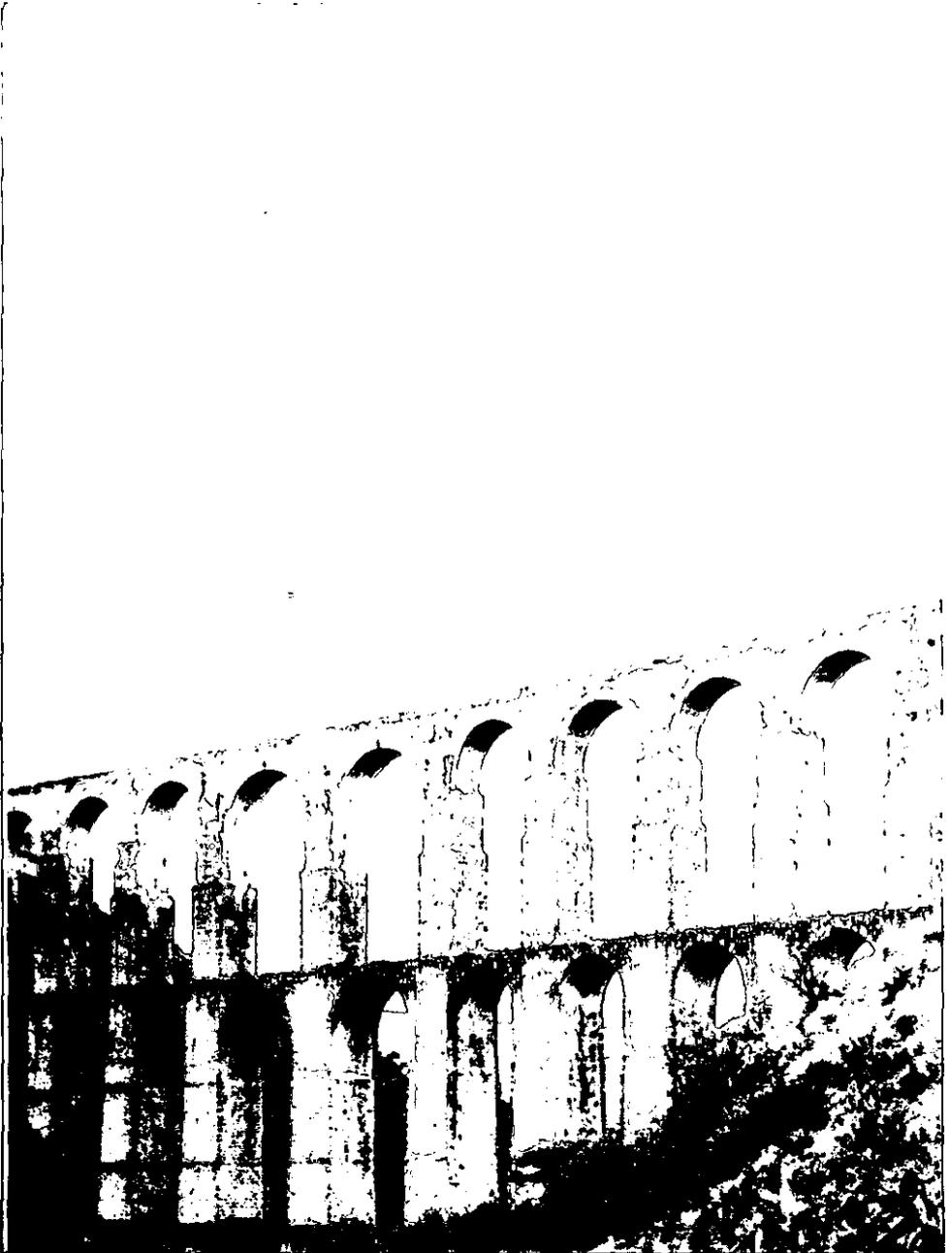
DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO REYMO, España, Ed. Cultural S.A., 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA
REVOLUCIÓN MEXICANA, Nuestra Constitución. México, Cuaderno
Número 11, 1990. 97 p.

Anexo - A



Anexo - B



Anexo - C



El Poder Ejecutivo Federal, por conducto de LA COMISION NACIONAL DEL AGUA, que en lo sucesivo se denominara "LA COMISION" con fundamento en lo dispuesto en los artículos 27, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 los artículos V, XXIV, XXVI, XXXI y XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2º, 3º, 34, 35, 37, 38, 40 fracciones I y II y 41 fracciones I y II del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 4º, 5º, 6º, fracciones I, IV, V, VI, VII y XVI, 12, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25 párrafo segundo, 26, 27, 28, 29, 33, 37, 42, 43, 47, 49, 50 fracción II, 60, 63, 70, 77, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 98, 102, 107, 109, 112, 113 fracciones IV y VII, 118, Sexto Transitorio, Décimo Primero Transitorio y demás relativos de la Ley de Aguas Nacionales, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 57, 58, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 133, 135, 136, 139, 143, 151, 152, 157, 162, 164, 171, 172, 174 y 182 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, 1º, fracciones III y IV, 4º fracción I, 5º fracciones IV, VII y XV, 118 fracciones IV y V, 119 fracción I, sucias A), 120, 121 y 122 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 16, 20 y demás relativos y aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales y, Octavo Transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1994.

OTORGA

TÍTULO DE CONCESIÓN

No

131NEX100327/264HMSG98

A. ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TECÁMAC, que en lo sucesivo se denominara "LA CONCESIONARIA", de nacionalidad MEXICANA, con Registro Federal de Contribuyentes OTE9209219P1, con domicilio en QUETZALCOATL N° 38, COL. HUEYOTENCO, Municipio o Delegación de TECÁMAC, de la Entidad Federativa de MEXICO y Código Postal 55740

NO PARA EXPLOTAR, USAR O APROVECHAR AGUAS NACIONALES SUPERFICIALES POR UN VOLUMEN DE

XXXXXXXXXXXX

METROS CÚBICOS ANUALES, EN LOS TÉRMINOS DE ESTE TÍTULO

SI PARA EXPLOTAR, USAR O APROVECHAR AGUAS NACIONALES DEL SUBSUELO POR UN VOLUMEN DE

25'573,930.65

METROS CUBICOS ANUALES, EN LOS TERMINOS DE ESTE TÍTULO

NO PARA EXPLOTAR, USAR O APROVECHAR CAUCES, VASOS, ZONA FEDERAL O BIENES NACIONALES A

CARGO DE LA COMISION

PERMISO

NO PARA CONSTRUIR LAS OBRAS NECESARIAS PARA EXPLOTAR, USAR O APROVECHAR AGUAS NACIONALES

NO PARA DESCARGAR AGUAS RESIDUALES

La(s) concesión(es) y el (los) permiso(s) se entienden otorgados sin perjuicio de derechos de terceros y se sujetan a las condiciones generales y específicas contenidas posteriormente en este título y el (los) anexo(s) número(s) DOS en TRES hojas, que forman parte del mismo para todos los efectos legales. En el caso de que la explotación, uso o aprovechamiento de agua se otorgue a una dependencia pública u organismo descentralizado, el presente título se considerará de asignación en dicha parte.

La(s) concesión(es) y el permiso de descarga de aguas residuales se otorga(n) por un plazo de DIEZ año(s), contados a partir de la fecha del presente título

México, D.F. a 6 de marzo de 1998


 COMISION NACIONAL DEL AGUA
 ING. SERGIO MORLANS MILIA
 SUBDIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION DEL AGUA

FOLIO 0047791



Anexo - D

ARTÍCULO 222.- Están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y las morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción de conformidad a la división territorial contenida en el artículo 231 de esta Ley.

(Se derogan los dos últimos párrafos)

ARTÍCULO 223.- Por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere este Capítulo, se pagará el derecho sobre agua, de conformidad con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción y de acuerdo con las siguientes cuotas:

A.- Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, por cada metro cúbico:

	VIG. 1er. Trimestre.	VIG. 2º. Trimestre.	VIG. 3er. Trimestre.	VIG. 4º. Trimestre.
I.- Zona de disponibilidad 1	\$ 11.4960			
II.- Zona de disponibilidad 2	\$ 9.1966			
III.- Zona de disponibilidad 3	\$ 7.6638			
IV.- Zona de disponibilidad 4	\$ 6.3228			
V.- Zona de disponibilidad 5	\$ 4.9815			
VI.- Zona de disponibilidad 6	\$ 4.5022			
VII.- Zona de disponibilidad 7	\$ 3.3890			
VIII.- Zona de disponibilidad 8	\$ 1.2043			
IX.- Zona de disponibilidad 9	\$ 0.9026			

Las empresas públicas y privadas que tengan asignación o concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales y suministren volúmenes de agua para consumo doméstico a centros o núcleos de población, cubrirán el derecho respecto de los volúmenes de agua suministrada, con las cuotas establecidas en el Apartado B, fracción I, de este artículo; para tales efectos, deberán contar con medidor que contabilice exclusivamente el volumen de agua que proporcionen para el citado uso.

Anexo - E

ARTÍCULO 231.- Las zonas de disponibilidad a que se refiere el artículo 223 de esta Ley, son las siguientes:*

ZONA 1.

Distrito Federal.

Estado de México: Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán-Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tepotzotlán, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

Estado de San Luis Potosí: Cerro de San Pedro, **San Luis Potosí** y Soledad de Graciano Sánchez.

ZONA 2.

Estado de Aguascalientes: Aguascalientes.

Estado de Baja California: Playas de Rosarito y Tijuana.

Estado de Coahuila: Matamoros y Torreón.

Estado de Durango: Gómez Palacio y Lerdo.

Estado de Guanajuato: Celaya y León.

Anexo - F

B.- Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará el derecho sobre agua por cada mil metros cúbicos, destinadas a:

I.- Uso de agua potable:

- a) Asignada a Entidades Federativas, Municipios, organismos paraestatales, paramunicipales.
- b) Concesionadas a empresas que presten el servicio de agua potable o alcantarillado y que mediante autorización o concesión, presten el servicio en sustitución de las personas morales a que se refiere el inciso a).
- c) Concesionada a colonias populares constituidas como personas morales que por concesión de las personas morales a que se refiere el inciso a), presten el servicio de suministro de agua potable de uso doméstico.

	VIG. 1er. Trimestre	VIG. 2º. Trimestre	VIG. 3er. Trimestre.	VIG. 4º. Trimestre.
Zona de disponibilidad 1 a 6	\$ 227.77			
Zona de disponibilidad 7	\$ 106.08			
Zona de disponibilidad 8	\$ 53.00			
Zona de disponibilidad 9	\$ 26.41			

Anexo - G



ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TECAMAC
 QUETZALCOTL No 38 COL HUEYOTENCO TECAMAC EDO DE MEX. C.P. 5240 TE. 01-593-503-81 R.F.C. OPO-920430 U29



F
 FACTURA
 43132

<p>SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE GASTOS</p>	No DE CONT		R.F.C.		OFICINA		
	NOMBRE		FECHA		T SERVICIO		
	DIRECCIÓN		T USUARIO		CONSUMO		
	COLONIA		MES/B MES/RE		AÑO		
CONCEPTO O PERIODO DE PAGO		NO VIVIENDAS	NO CERN	LECT ANT	LECT ACT	CONSUMO	
PARTIDA		IMPORTE		15% FTO PEDUC	I.V.A	TOTAL	
OBSERVACIONES		IMPORTE CON I.V.A				IMPORTE TOTAL	

LA ENTREGA DE ESTE DOCUMENTO CONSTITUYE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TECAMAC. EN SU CASO, SE DEBE ENTENDER QUE EL USUARIO AUTORIZA AL SERVIDOR PARA QUE REALICE LAS OPERACIONES NECESARIAS PARA LA EMISIÓN DE ESTE DOCUMENTO.

Anexo - H

Artículo 130.- Por el suministro de agua potable, se pagarán bimestralmente derechos conforme a lo siguiente:

- I. Para uso doméstico:
 - A). Con medidor.

TARIFA

Número de Salarios Mínimos Diarios del Área Geográfica que corresponda.

CONSUMO BIMESTRAL POR m ³	GRUPOS	
	A	B
De 0 hasta 25	0.038	0.036
De 25.01 hasta 50	0.061	0.058
De 50.01 hasta 85	0.080	0.075
De 85.01 hasta 100	0.100	0.094
De 100.01 hasta 135	0.137	0.125
De 135.01 hasta 165	0.171	0.161
De 165.01 hasta 480	0.187	0.174
De 480.01 en adelante	0.209	0.197

Para consumo de agua en edificios de departamentos y vecindades que tengan para su servicio una sola toma de agua y medidor, la lectura del consumo bimestral se promediará en cada caso entre el número de departamentos o viviendas registradas para cuantificar el consumo de cada una, aplicando el precio por metro cúbico de acuerdo a la tarifa vigente.

La cuota mínima a pagar en el bimestre no será menor a la que corresponda a un consumo de 25 m³.