

321909  
8  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

CLAVE 3219

**“ANÁLISIS JURÍDICO EN TORNO A LOS CONTENIDOS FISCAL Y  
ECOLÓGICO EN LA LEY FEDERAL DE DERECHOS EN MATERIA DE AGUA”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

**CARLOS SANTIBÁÑEZ VENCES**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ÁNGEL RICARDO CARBONELL PAREDES

México, D.F., a 2 de mayo de 2002.



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.

## DEDICATORIAS

A la maestra:

**María Luisa Santibáñez Sosa**  
Por la oportunidad y su gran amor.

Al licenciado:

**José G. Pineda Pineda**  
Por su ejemplo y solidaridad.

A la compañera de mi vida, la licenciada:

**Alicia Elena Alarcón Nava**  
Con todo mi amor y admiración.

A nuestro hijo:

**Carlos Fernando Santibáñez Alarcón**  
Por ser motivo y sustancia de mi vida

**ANÁLISIS EN TORNO A LOS CONTENIDOS FISCAL  
Y ECOLÓGICO EN LA  
LEY FEDERAL DE DERECHOS EN MATERIA DE AGUA**

**ÍNDICE**

**INTRODUCCIÓN**

	Pág.
<b>CAPITULO I</b>	<b>1</b>
<b>UBICACIÓN, FINALIDAD Y CONTENIDO DE LOS DERECHOS ECOLÓGICO Y FISCAL</b>	
1. Concepto de Derecho Administrativo.	1
2. Ramas del Derecho Administrativo.	4
3. Concepto y Finalidad del Derecho Fiscal	6
4. Concepto y Finalidad del Derecho Ecológico	12
5. Relación entre el Derecho Fiscal y el Ecológico.	17
<b>CAPITULO II</b>	<b>19</b>
<b>ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, EN LA PARTE RELATIVA A LOS DERECHOS EN MATERIA DE AGUA</b>	
1. Breve reseña general de la Ley Federal de Derechos.	19
2. Análisis de los artículos del 1° al 6° de la Ley Federal de Derechos.	22
3. Análisis de los artículos de 192, 192-A, 192-B, 192-C, 192-D y 192-E de la Ley Federal de Derechos.	33
4. Análisis de los artículos del 222 al 231-A de la Ley Federal de Derechos.	40
5. Estudio de los artículos del 276 al 286-A de la Ley Federal de Derechos	55
6. Contenido fiscal de los Artículos analizados.	75
7. Contenido ecológico de los Artículos analizados.	79

### **CAPITULO III**

81

#### **ESTUDIO DE LAS FACULTADES Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES Y ECOLÓGICAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS EN MATERIA DE AGUA**

1. Concepto de autoridad. 81
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 83
3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 88
4. Necesidad de definir las facultades y las autoridades fiscales y ecológicas que aplican la Ley Federal de Derechos. 95

### **CAPITULO IV**

96

#### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, CONSECUENCIAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN EN TORNO A LOS CONTENIDOS FISCAL Y ECOLÓGICO DENTRO DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS Y DE LAS AUTORIDADES QUE LA APLICAN**

1. En relación a la congruencia del contenido de la ley. 96
2. En relación a la congruencia de las facultades conferidas a las autoridades que aplican la ley. 99

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis recepcional consiste en un análisis en torno a la parte relativa a los derechos de agua, contenida en la Ley Federal de Derechos.

La idea de realizar la tesis sobre el tópico en comento nació de la inquietud posterior a la revisión de la ley, y advertir que la recaudación en la materia era insuficiente, así como también lo es el respeto al recurso natural, que significa el agua, por parte de los contribuyentes. El anterior problema, lo atribuimos a diversas incongruencias, que desde nuestro punto de vista, se presentan en la norma jurídica aludida.

Como métodos de investigación, hemos utilizado el método deductivo, dónde partimos de lo general para arribar a lo específico.

En ese sentido, iniciamos nuestro estudio con una breve reseña de la ubicación, finalidad y contenido del derecho administrativo, a fin de localizar correctamente a las dos áreas jurídicas que involucramos en nuestro estudio, tales como el derecho fiscal y el derecho ecológico.

Posteriormente, realizamos un análisis de la Ley Federal de Derechos, en lo que se refiere a los derechos en materia de agua, dicho análisis se efectúa artículo por artículo, a fin de desentrañar los contenidos fiscal y ecológico que en la parte de la ley, objeto de estudio, se encuentra.

Después, hacemos alusión a las facultades de las autoridades fiscales y ecológicas que aplican la Ley Federal de Derechos, para dejar claro cual es la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el multicitado cuerpo legal.

Finalmente, abordamos los problemas que se desprenden de la situación descrita en los párrafos anteriores, exponiendo las consecuencias que se suscitan y proponiendo soluciones jurídicas.

Nuestro trabajo tiene como finalidad que, después de exponer un problema jurídico relacionado con la aplicación de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, plantear propuestas de solución que en nuestra opinión podrían ayudar a la recaudación y al respeto a los ecosistemas.

El presente trabajo lo soportamos en un análisis de la ley de la materia, adminiculado con otras normas jurídicas y el estudio de la doctrina plasmada por connotados estudiosos del derecho, además, incluimos la experiencia del sustentante adquirida en nuestro desempeño laboral dentro de la Administración Pública Federal.

Estamos conscientes de las limitaciones de este trabajo, pero reconocemos que ha sido elaborado con un gran entusiasmo y preocupación por que nuestro país sea cada día mejor, al ordenarse adecuadamente las leyes que constituyen nuestro marco jurídico.

## **CAPÍTULO 1**

### **UBICACIÓN, FINALIDAD Y CONTENIDO DE LOS DERECHOS ECOLÓGICO Y FISCAL**

#### **1. Concepto de Derecho Administrativo**

Tanto el derecho fiscal, como el derecho ecológico se ubican dentro del derecho administrativo, y éste se localiza dentro del derecho público.

En ese sentido, es menester conceptuar, con toda precisión el significado y alcance del derecho administrativo. Antes de emitir un concepto personal del derecho administrativo, acudiremos a la definición, que en su texto, aporta el maestro Andrés Serra Rojas, quien sostiene:

“El derecho administrativo, es la rama del derecho público interno, constituida por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.<sup>1</sup>

De la definición antes citada, advertimos que el derecho administrativo pertenece al derecho público interno y que se encuentra constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales de la administración pública y por las normas que regulan su actividad directa e indirecta, como órgano del Poder Ejecutivo Federal. Además, el citado autor agrega que esta constituido por la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

---

<sup>1</sup> Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Sexta Edición, Tomo Primero, Editorial Porrúa, S.A, México 1974, Pág. 162.



De lo anterior, inferimos que el derecho administrativo es un conjunto de normas jurídicas que pertenecen al derecho público interno, que regulan la actividad estatal directa o indirecta de la administración pública, como órgano del Poder Ejecutivo Federal, en otras palabras, que el gobierno actúa con autoridad en sus relaciones con los particulares o con otros órganos del Estado, en la prestación de los servicios públicos y otras actividades estatales.

Ahora bien, después de haber analizado el concepto de derecho administrativo, se hace necesario definir lo que debe entenderse por acto administrativo, a efecto de entender la actuación de la administración pública, frente a los gobernados y a otras entidades del Estado. En efecto, Jaime Orlando Santofimio, define al acto administrativo de la siguiente manera:

"Entendemos por acto administrativo aquella actuación de la administración que se caracteriza por consistir en una manifestación unilateral de voluntad de órganos públicos o privados en ejercicio de funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos. Comprende, primordialmente, una manifestación de decisión producida voluntaria y unilateralmente por el órgano que ejerce claras y precisas funciones administrativas y que se exterioriza con la concreta finalidad de modificar, extinguir o crear relaciones de carácter jurídico".<sup>2</sup>

En este orden de ideas, apreciamos que los actos administrativos son manifestaciones unilaterales de voluntad, emitidas por órganos públicos o privados, en ejercicio de funciones administrativas, a efecto de producir efectos jurídicos, en el sentido de crear modificar o extinguir relaciones de carácter jurídico.

En efecto, los actos administrativos son actos de autoridad, en funciones del ejercicio del servicio público, que producen consecuencias de derecho, las que pueden recaer en los gobernados o en otras entidades del propio gobierno.

Estimamos necesario recoger otras definiciones de derecho administrativo, a efecto de no quedarnos con una sola y estar en posibilidad de conjuntarlas y arribar a una definición que propongo el propio sustentante.

En ese sentido, el maestro Eduardo García Maynez define al derecho administrativo del siguiente modo:

---

<sup>2</sup> Santofimio G. Jaime Orlando, "Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez", Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988, pág. 34

“La rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública.”<sup>3</sup>

Efectivamente, el derecho público contiene a todas aquellas normas jurídicas que tienen por objeto la administración pública. En su texto, el mencionado autor entiende a la función administrativa, desde los puntos de vista material y formal. Desde un punto de vista formal, las funciones del Estado, pueden ser ejecutivas, legislativas o judiciales, dependiendo del poder del que emanen, lo anterior, sin importar la esencia del acto administrativo. Por ejemplo, en nuestro País, el Poder Ejecutivo realiza funciones de carácter judicial o legislativo, tales como las que realizan los tribunales administrativos, así como las iniciativas y publicaciones de leyes, que son actividades judiciales y legislativas, respectivamente.

Desde un punto de vista material, la función del estado debe ser analizada de acuerdo a la naturaleza del propio acto del estado, administrativo, legislativo o judicial. Sin embargo, los tres poderes de la unión, legislativo, ejecutivo y judicial emiten actos de índole administrativo.

Desde nuestro punto de vista, el derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización, funciones, estructura y relaciones entre el Estado en funciones de derecho público interno y los gobernados u otras entidades del Gobierno. En esta definición se incluyen todas aquellas normas sustantivas y adjetivas, que están vinculadas con los elementos de nuestra definición, así como también las normas sancionadoras en materia administrativa.

Estimamos que debe tomarse en cuenta lo que manifiesta el maestro Eduardo García Maynez en los supracitados pasajes de su obra jurídica, en el sentido de que los actos administrativos se ubican en todo el gobierno mexicano, en el poder ejecutivo, legislativo y judicial. En virtud, de que existen actos materialmente administrativos en todo el gobierno, cuyo poder se divide, para su ejercicio, en tres poderes ya mencionados.<sup>4</sup>

En el siguiente apartado, trataremos de analizar la amplitud del derecho administrativo, al enunciar las ramas que lo comprenden y las relaciones que regulan cada una de ellas.

---

<sup>3</sup> García Maynez Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, Editorial Porrúa S.A., Trigésima Quinta Edición, México 1984., pág. 139.

<sup>4</sup> IDEM.

## **2. Ramas del Derecho Administrativo**

Es menester, que analicemos la amplitud del derecho administrativo, ya que dentro de éste se encuentran diversas ramas jurídicas, entre ellas, el derecho ecológico y el derecho fiscal, que constituyen la parte toral del nuestro análisis en este trabajo recepcional.

En ese sentido y a continuación, expondremos las principales ramas del derecho administrativo y comentaremos lo que regulan sus normas jurídicas, en la inteligencia de que todas las ramas del derecho administrativo regulan relaciones entre entidades del estado y entre éstas y los particulares, pero siempre el estado como autoridad.

El derecho administrativo contiene las normas jurídicas que regulan las relaciones entre el gobierno y todos aquellos gobernados que tienen derechos de propiedad industrial e intelectual, así como, las personas que utilizan los derechos de propiedad industrial e intelectual. A esta rama del derecho administrativo se le conoce como el derecho de propiedad intelectual e industrial.

En el derecho administrativo también se encuentran normas jurídicas que regulan las relaciones entre el gobierno y los gobernados, quienes se definen como servidores públicos, para regular su actuación y responsabilidad frente al Estado por los actos que emitan a nombre de éste. A esta parte del derecho administrativo se le designa como derecho de responsabilidades de los servidores públicos.

Dentro del derecho administrativo existen normas jurídicas que regulan las relaciones entre el gobierno y las instituciones y organizaciones religiosas. A esta área jurídica se le conoce como derecho de las asociaciones religiosas.

Asimismo, en el derecho administrativo se localizan normas jurídicas que se refieren a las relaciones entre el gobierno, como autoridad y las personas que ingresan al País con alguna calidad migratoria de las que contiene la Ley General de Población. A esta parte del derecho administrativo se le intitula derecho migratorio o poblacional.

Dentro del derecho administrativo se ubica el derecho electoral, que contiene normas jurídicas que regulan la relación entre el gobierno y los gobernados en los procesos e instituciones electorales, para designar a todos aquellos servidores públicos, cuyo cargo sea de elección popular.

Una rama importante dentro del derecho administrativo, es la que corresponde al derecho financiero, cuyas normas jurídicas regulan las relaciones entre el estado y todos aquellos que utilizan los servicios financieros, como bancos, casas de cambio, casas de bolsa, empresas de factoraje, fianzas, seguros, moneda, presupuesto público, gasto público, deuda pública, entre otras. De lo anterior, se infiere que el derecho financiero contiene otras ramas del derecho, como el derecho bancario, bursátil, de seguros y fianzas, de factoraje, cambiario, monetario, presupuestario y desde luego, el derecho fiscal. El derecho fiscal regula las relaciones entre los fiscos.

El derecho turístico, es otra rama del derecho administrativo que regula las relaciones entre la administración pública y todas aquellas personas que se dedican a la actividad turística.

En este sentido, el derecho fiscal es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre las entidades fiscales, y entre éstas y los contribuyentes, sobre el particular haremos alusión con mayor amplitud en apartados posteriores.

La rama del derecho que ahora nos ocupa también incorpora normas jurídicas que regulan las relaciones entre el gobierno y los gobernados que de acuerdo al texto de la ley, tienen que observar conductas para respetar el medio ambiente. El derecho ecológico o ambiental es el que se encarga de este tipo de relaciones.

Ahora bien, hemos hecho alusión a algunas de las ramas del derecho administrativo, a sabiendas que aún existen otras ramas que pertenecen a esta disciplina jurídica. Sin embargo, el estudio al que se enfocará la presente tesis corresponde al derecho fiscal y al derecho ecológico.

Lo anterior, obedece a que el gobierno, a manera de estrategia ecológica y fiscal, ha incluido normas ecológicas en la Ley Federal de Derechos, que es una ley, eminentemente fiscal. Haremos las críticas que consideramos pertinentes para tratar de desentrañar si se trata de una decisión acertada o incorrecta.

### **3. Concepto y finalidad del Derecho Fiscal.**

Cuando pretendemos definir al derecho fiscal, nos encontramos con algunas dificultades, pues existe una gran cantidad de conceptos. Los doctrinarios no coinciden, para algunos, los términos derecho fiscal, derecho tributario y derecho impositivo son sinónimos, mientras que para otros no lo son.

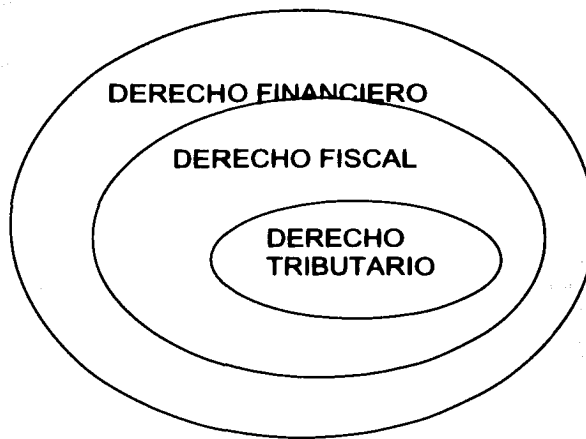
Desde nuestro punto de vista, el derecho tributario se refiere a la palabra tributo, por lo que sólo abarcaría a los gravámenes fiscales denominados tributos, cuestión que resulta insuficiente para nuestro sistema fiscal. El derecho fiscal emana de la palabra fisco, que dentro del fisco encontramos una acepción amplia y que encaja en nuestro sistema fiscal, de acuerdo a los primeros artículos del Código Fiscal de la Federación. El derecho impositivo alude a la palabra impuesto, en nuestro sistema tributario no sólo encontramos a los impuestos dentro del menú de contribuciones fiscales, ya que éstas son los impuestos, derechos, aportaciones a la seguridad social y contribuciones de mejoras, por lo que el término de derecho impositivo resulta incompleto para nuestro sistema tributario.

En efecto, la denominación que se le dé a la rama jurídica que ahora nos ocupa se distingue por la amplitud del concepto, el derecho tributario se orienta hacia los tributos, el derecho impositivo, hacia los impuestos, y el derecho fiscal hacia el fisco. En la legislación de nuestro país no se contemplan los tributos, por lo que no sería aplicable la palabra derecho tributario; el impuesto es una de las cuatro contribuciones que se encuentran en el Código Fiscal de la Federación, por lo que dicho nombre sería incompleto, ya que no abarca a los derechos, las contribuciones de mejoras ni a las aportaciones a la seguridad social; sin embargo, el fisco es la autoridad que cobra gravámenes fiscales en México, por lo que sería la denominación más cercana a nuestro régimen fiscal.

Sin embargo, para los efectos del presente trabajo de tesis haremos alusión a las denominaciones de derecho fiscal, tributario o impositivo de manera indistinta, como si se tratara de sinónimos.

Sobre el particular, el profesor Adolfo Atchabahian, al ser citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, manifiesta:

“En realidad, no había solamente una rama jurídica, sino tres íntimamente vinculadas, y en cuanto al modo de denominarlas con propiedad somos partidarios de sostener, como lo sugirieron algunos autores, que existirán algo así como sucesivos círculos concéntricos que comprenden dentro de sí, o bien resultan comprendidos, los diferentes ámbitos de normatividad jurídica que nos interesa”



"En orden decreciente de comprehensividad, habría: derecho financiero, derecho fiscal y derecho tributario. De esta manera, ubicamos claramente la estructura de las disciplinas que cada vez tienen mayor autonomía, pues aunque no tenemos completamente el sustento científico para ubicarlas como tales, pero que para fines didácticos es importante exponerlo de esa manera. La tendencia del desarrollo jurídico se encamina a esa ramificación."

"Los contenidos de cada una de las ramas en esta materia son los que se señalan en el siguiente cuadro:

<b>Derecho Financiero</b>	<b>Derecho Fiscal</b>	<b>Derecho Tributario</b>
Obtención de recursos	Recurso Patrimoniales	
	Recursos Crediticios	
	Recurso Tributarios	Sólo obtención de contribuciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos</li> <li>• Aportaciones de seguridad social</li> <li>• Contribuciones de mejoras</li> <li>• Derechos</li> </ul>
Manejo de recursos		
Aplicación de recursos		

5

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", Editorial Limusa, México 1996, pág. 28.

Resulta natural que existan confusiones que entre el derecho financiero, fiscal y tributario, dado que el derecho tributario se encuentra dentro del derecho fiscal, y éste dentro del derecho financiero. A su vez, el derecho financiero es una parte del derecho administrativo, y éste está dentro del derecho público. por que tienen el mismo origen, a un cuando se van especializando gradualmente en los aspectos concretos que el Estado requiere para incorporar recursos a su patrimonio y poder cumplir con sus fines. Sin embargo, es importante precisar con toda claridad que en nuestro estudio se enfoca al derecho fiscal.

No obstante, en la presente tesis haremos alusión a las denominaciones de derecho fiscal, tributario o impositivo como si se tratara de sinónimos.

Ahora bien, a continuación citaremos a diversos juristas, quienes han emitido alguna definición de derecho fiscal, a efecto de estar en aptitud de plantear una definición personal, enriquecida por los autores indicados.

Por su parte, el maestro Rodríguez Lobato concibe al derecho fiscal de la siguiente manera:

"El Derecho Fiscal es el sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con "determinados principios comunes de todas ellas, regula el establecimiento, "recaudación y control de los ingresos de Derecho Público del Estado derivados "del ejercicio de su potestad tributaria, así como de las relaciones entre el propio "Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes."<sup>6</sup>

En la anterior definición, Raúl Rodríguez Lobato destaca que el derecho fiscal es un sistema de normas jurídicas. La palabra sistema, desde nuestro punto de vista, la utiliza como sinónimo de conjunto. Este sistema, al que se refiere Rodríguez Lobato tiene por objeto tres funciones regulatorias, a saber: el establecimiento, recaudación y control de los ingresos fiscales del Estado, en otras palabras todos aquellos ingresos que son producto de su potestad tributaria.

En opinión del connotado jurista Sergio Francisco de la Garza, el derecho fiscal es:

---

<sup>6</sup> Rodríguez Lobato Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial HARLA, Segunda Edición, México 1986, 13.

"El conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, "esto es, a los impuestos, derechos, contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos "o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su "violación".<sup>7</sup>

Para Sergio Francisco de la Garza el derecho tributario es un conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, entiende por tributo a los impuestos, derechos y contribuciones especiales. En nuestro sistema jurídico fiscal existen cuatro contribuciones, los impuestos, los derechos, las contribuciones de mejoras y las aportaciones a la seguridad social. En este sentido, la definición del maestro de la Garza no coincide felizmente con el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, el maestro de la Garza agrega que el derecho tributario también se refiere a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración Pública y los particulares con motivo de los tributos, del cumplimiento o incumplimiento que los gobernados hagan de los mismos, así como de los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir entre el fisco y los contribuyentes, aunado a esta rama del derecho, el citado tratadista incorpora a las sanciones establecidas por violaciones a las leyes tributarias.

En opinión nuestra, el término de derecho tributario debería ser cambiado por el de derechos fiscal. Es importante destacar, que el maestro de la Garza incorpora la parte procesal oficiosa y contenciosa y el área de sanciones a la rama del derecho que ahora nos ocupa.

A su vez, Manuel Andreozzi, al ser citado por el tratadista Raúl Rodríguez Lobato, aporta las siguiente definición de derecho tributario:

"Es la rama del derecho Público que estudia los principios, fija las normas que rigen la creación y percepción de los tributos y determina la naturaleza y los "caracteres de las relaciones del Estado con el administrado que está obligado a "pagarlos".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> De la Garza Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1973, pág. 21

<sup>8</sup> Rodríguez Lobato Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial HARLA, Segunda Edición, México 1986, pág.48.



Es importante resaltar, que la anterior cita define al derecho tributario, desde un punto de vista muy general y en relación a la ubicación del derecho tributario, como una rama que pertenece al derecho público, y cuyo campo de estudio abarca los principios, la normatividad en torno a la creación y percepción de los tributos, también, determina la naturaleza y caracteres de las relaciones del estado con el administrado, quien tiene la obligación de tributar.

En este orden de ideas, podemos extraer como elementos principales contenidos en la definición de Andreozzi, los siguientes:

En principio, la supracitada definición, parte de que el derecho tributario pertenece al derecho público. Asimismo, se refiere a que dicha rama jurídica estudia principios y fija normas que rigen la creación y percepción de tributos, en otras palabras, el derecho tributario contiene normas que crean gravámenes fiscales y determinan la manera en que deben ser pagados. Finalmente, Andreozzi estima que el derecho tributario determina la naturaleza y los caracteres de las relaciones entre el estado, como fisco y los obligados a pagar tributos, como contribuyentes.

En la anterior definición, encontramos todos los elementos de las definiciones antes citadas, nos parece una definición que en pocas palabras, abarca todos los elementos necesarios del derecho fiscal.

Otra definición interesante, es la del maestro argentino Rafael Bielsa, quien es citado por el Maestro Emilio Margáin Manautou, y que a la letra reza:

"El Derecho Fiscal es el conjunto de disposiciones legales y de principios de "Derecho Público que regulan la actividad jurídica del fisco".<sup>9</sup>

Sin duda, la anterior definición con bastante sencillez define al derecho fiscal, al entenderlo como el conjunto de normas y principios que rigen la actividad del fisco.

En efecto y en pocas palabras el derecho fiscal esta orientado hacia la actividad del fisco, sin embargo desde nuestro punto de vista no toda la actividad del fisco esta prevista por el derecho fiscal, ya que existen normas de responsabilidad de servidores públicos, de adquisiciones y otras que no pertenecen propiamente al derecho fiscal. En tal virtud dicha definición nos parece imprecisa.

---

<sup>9</sup> Margáin Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa S.A., México 1997, pág. 17.

Por su parte, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez propone, en su texto, como definición del derecho fiscal, la siguiente:

"El derecho fiscal incorpora los principios y normas según los cuales el estado percibe los recursos resultantes de la contraprestación por los particulares, en pago de los servicios públicos que le son dados, los derivados de la explotación de los bienes del dominio público originarios, y de las empresas de que sea titular, como igualmente los percibidos por el uso del crédito público".<sup>10</sup>

Al respecto, opinamos que el citado tratadista incluye, en el derecho fiscal, normas y principios que corresponden al derecho de deuda pública, al derecho de bienes nacionales y otras ramas del derecho financiero.

En ese sentido, los ingresos que recibe el estado por la prestación de servicios públicos, efectivamente se puede tratar de derechos, que pertenecen al derecho fiscal. Sin embargo, los ingresos derivados de la explotación de los bienes del dominio público originarios, de las empresas públicas y los percibidos por el uso del crédito público, su estudio no corresponde al derecho fiscal, sino a otras áreas del derecho financiero.

Ahora bien, después de haber expuesto las definiciones de derecho fiscal planteadas por prestigiados estudiosos de la materia, nos permitimos proponer una definición propia sobre el particular, es la rama del derecho público, del derecho administrativo y del derecho fiscal que contiene normas y principios jurídicos que se encarga de la relación entre el fisco y los contribuyentes para la creación de los gravámenes fiscales, su forma de pago, consecuencias del cumplimiento o incumplimiento y la solución de las controversias entre éstos y entre los fiscos.

En cuanto a los fines del derecho fiscal, esta rama de la ciencia jurídica tiene como objetivo plantear todas las reglas para que el fisco recaude de los contribuyentes los ingresos de los gravámenes fiscales que les corresponden de una manera proporcional y equitativa, en otras palabras, que los mexicanos y extranjeros que realicen hechos generadores en territorio nacional contribuyan al gasto público de la federación, entidad federativa y municipios en que residen. En la inteligencia que los residentes, para efectos fiscales, en México, también paguen sus contribuciones respecto a los hechos generadores que realicen en el extranjero.

---

<sup>10</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Editorial Limusa, México 1996, pág. 28.

En efecto, el principal fin de las normas fiscales es que el gobierno pueda recaudar los recursos suficientes para poder cumplir con las obligaciones a su cargo. Resulta frecuente, que cuando inicia funciones el titular del Poder Ejecutivo Federal, durante la campaña así como durante su gobierno, propone fórmulas tendientes a aumentar la recaudación fiscal, cuestión que en nuestro País, ha alcanzado pocos frutos.

Si bien es cierto, que el incremento en la recaudación es una de las finalidades más importantes del derecho fiscal, también lo es que no se trata de la única, toda vez que existen otros fines de esta rama del derecho.

El derecho fiscal rige la forma en que debe cumplirse con la obligación tributaria, estableciendo las facultades de las autoridades hacendarias, para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y hacer exigibles los créditos fiscales a cargo de las personas obligadas.

El derecho fiscal contiene normas y principios que se refieren a las consecuencias, para el caso de que los contribuyentes no cumplan con sus obligaciones tributarias, o cumplan de manera extemporánea. La finalidad del derecho fiscal es cobrar actualizaciones, recargos, multas y otros accesorios a los contribuyentes que no cumplan oportunamente con las obligaciones a su cargo.

También, el derecho impositivo contiene normas y principios jurídicos que se refieren a la parte adjetiva, es decir, a los procedimientos para resolver las controversias entre el fisco y los contribuyentes, o entre los fiscos, desde recursos administrativos hasta el procedimiento contencioso administrativo. En este orden de ideas, el derecho tributario tiene como finalidad resolver litigios entre fiscos y entre éstos y los gobernados.

#### **4. Concepto y finalidad del Derecho Ecológico.**

Para los efectos del presente trabajo de tesis, es necesario que definamos con toda precisión al derecho ecológico, así como recoger sus finalidades. Lo anterior, a fin de contar con los elementos suficientes para determinar que normas le deben corresponder al derecho ecológico y cuales al derecho fiscal.

El derecho ecológico es también denominado como derecho ambiental, en el presente trabajo utilizaremos indistintamente las palabras derecho ecológico o ambiental, a sabiendas que el alcance y enfoque, podría diferir. Sin embargo, dichas diferencias no serán tratadas en el presente trabajo, por no tener relación con los objetivos que nos hemos propuesto.

Ahora bien, para el doctor Raúl Brañez Ballesteros el concepto de derecho ambiental es el siguiente:

“El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tiene lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.”<sup>11</sup>

Efectivamente, el derecho ambiental es un conjunto de normas jurídicas que regula la conducta de los hombres que pueden influir de manera relevante en los procesos de interacción entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente. Así las cosas, es necesario precisar que la conducta del hombre debe influir relevantemente en los procesos de interacción que surgen entre los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, tendiendo el derecho ecológico, a proteger a los seres vivos, así como a su medio ambiente. El derecho ecológico se preocupa por aquellas conductas humanas, mediante las que se modifica de manera significativa las condiciones de existencia de los organismos vivos.

De lo anterior, claramente se advierte que el derecho ecológico está integrado por normas y principios jurídicos que rigen la conducta humana, en todo aquello que trascienda a las condiciones de vida de seres, así como de su medio ambiente. En opinión nuestra, el derecho ecológico también contiene normas jurídicas de tipo preventivo y correctivo, a efecto de que se respete a los seres vivos y a su medio ambiente.

Aunado a lo anterior, el citado jurista agrega cual es la finalidad del derecho ambiental, sobre el particular, en su texto, asentó:

---

<sup>11</sup> Brañez Ballesteros, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pág. 27.

"El Derecho Ambiental es el conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos."<sup>12</sup>

Coincidimos con la opinión del supracitado ambientalista jurídico, en el sentido de que el objeto de la asignatura que ahora nos ocupa, radica en regular las conductas de las personas que incidan, directa o indirectamente, en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos.

Sin embargo, nosotros le agregaríamos que lo anterior debe ser atendiendo a un irrestricto respeto a los recursos naturales bióticos y abióticos, ya que la explotación de estos recursos, así como los procesos industriales y los de asentamientos humanos, se pueden y deben lograrse respetando los recursos, que son los que finalmente, garantizan la preservación de la especie humana.

Otra opinión interesante, es la definición de derecho ambiental que vierte el tratadista español Ramón Martín Mateo, al ser citado por Raquel Gutiérrez Nájera, en su texto de Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, y que es la que nos permitimos transcribir:

"El conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat."

Disentimos de la opinión del jurista español citado, toda vez, que desde nuestro punto de vista, el derecho ecológico es un conjunto sistemático y ordenado de normas jurídicas, no exclusivamente de leyes, que efectivamente, regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del medio ambiente. Al respecto, es importante destacar que en nuestro País, ese conjunto de normas y principios jurídicos no se encuentra debidamente ordenado y sistematizado, sin embargo, debía estarlo.

---

<sup>12</sup> Brañez Ballesteros, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pág. 27.

En efecto, el desorden a que hacemos alusión, radica en el ya conocido y reiterado problema de la falta de una codificación del derecho administrativo, aunado al problema que en capítulos posteriores atacaremos relativo a que las normas de derecho ecológico las encontramos en leyes que corresponden a otras asignaturas jurídicas.

Ahora bien, sobre el particular la jurista Raquel Gutiérrez Nájera sostiene que el derecho ambiental se entiende a partir de la realidad sistemática en que incide y un sistema lo entiende como un conjunto de elementos relacionados entre sí y que pueden ser simples o complejos y que deben tener las siguientes características:

- a) Constituyen el soporte de la vida.
- b) Interaccionan con los organismos naturales.
- c) Tienen ámbito planetario.

Además, respecto a los sistemas ambientales la mencionada tratadista agrega que:

“Los sistemas ambientales, son materiales, físicos, químicos, suministran los “elementos necesarios para que la vida se mantenga y evolucione.”<sup>13</sup>

Resulta interesante analizar los elementos proporcionados en la cita que antecede, en el sentido de que el derecho ambiental debe ser comprendido a partir de una realidad que incide sobre los recursos bióticos y abióticos, así como su sistema necesario para que funcione y que tenga los tres elementos antes referidos.

En este orden de ideas, entendemos que el derecho ecológico debe ser creado para cada comunidad, en la que se encuentra vigente ese derecho, como si se tratara de un traje a la medida. Estimamos que el derecho ambiental también deber ser creado en atención a las características propias del lugar donde se va a aplicar, es decir tomar en consideración el desarrollo científico, comercial, industrial, gubernamental y otros que son necesarios para su establecimiento.

---

<sup>13</sup> Gutiérrez Nájera Raquel, Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, Editorial Porrúa S.A., segunda edición, México 1999, pág. 113.

El derecho ambiental es relativamente joven, como se puede apreciar en las normas existentes. La conciencia humana, en cuanto a la valoración de los recursos naturales y a su ambiente, es reciente, no obstante que la vida humana siempre ha dependido de la vida de otras especies y de su medio ambiente.

A pesar de la dependencia que el hombre tiene de su entorno, recientemente ha tomado medidas para preservar el medio ambiente, y se ha percatado que atentar contra la naturaleza, es atentar contra la misma humanidad.

Ahora bien, después de haber expuesto diversas definiciones de tratadistas del derecho ecológico, a continuación nos permitimos proponer una definición propia, de la manera siguiente:

Entendemos al derecho ecológico como el conjunto de normas y principios jurídicos que rigen la conducta del hombre, cuando esta se involucra con la alteración de los organismos vivos y su medio ambiente, así como con los recursos naturales, para su explotación, aprovechamiento o utilización.

Referente a la finalidad del derecho ecológico y tomando en consideración las opiniones citadas con antelación y vertiendo nuestra propia opinión, las podemos constreñir a las siguientes:

El derecho ecológico, esencialmente, tiene por objeto regular las relaciones entre la administración pública y los gobernados, a fin de que se respete a los organismos vivos, el medio ambiente y se racionalice la explotación, aprovechamiento y utilización de los recursos naturales.

En ese sentido, el derecho ecológico contiene normas jurídicas que van a regular las actividades humanas, que pudieran afectar a los seres vivos. Entre estos seres vivos, se encuentran los que se destinan al consumo humano, y el fin del derecho ecológico, es precisamente preservar a las especies, para evitar su extinción y que se modifiquen las cadenas ecológicas.

Por otra lado, el derecho ecológico, tiene como fin, regular las actividades humanas en las que se aprovechan, utilizan o explotan recursos naturales renovables o no renovables, con el objetivo de que se racionalice su explotación, utilización y aprovechamiento, a efecto de que el progreso industrial, científico, tecnológico, comercial, gubernamental, de asentamientos humanos y otros, no afecten de manera irreparable a la ecología.

Asimismo, el derecho ambiental propone que las actividades del hombre, no contaminen de manera irreversible el medio ambiente de los organismos vivos, nos referimos a los suelos, aguas y aire.

La asignatura jurídica ecológica incorpora disposiciones, que los gobernados deben observar, cuando realicen alguna actividad involucrada con los seres vivos, su medio ambiente, el aprovechamiento, utilización y explotación de recursos naturales. En ese sentido, el derecho ecológico va a establecer parámetros y límites permisibles para realizar las actividades a las que hacemos alusión.

También, el derecho ecológico integra normas jurídicas que se destinan a sancionar a los gobernados, que realicen actividades que vayan en contra de los fines a que nos referimos en los párrafos que anteceden. Desde luego, también se contienen todos los procedimientos con los que cuenta la autoridad para ejercer sus facultades de verificación, sancionatorias y de intervención en los problemas de la materia.

Entre otras más, el derecho ambiental contiene normas jurídicas tendientes a resolver las controversias entre entidades del Estado, o entre autoridades ecológicas y gobernados, cuando se presentan problemas en la interpretación, cumplimiento o incumplimiento del derecho ecológico.

## **5. Relación entre el Derecho Fiscal y el Ecológico.**

Después de haber analizado el concepto de derecho administrativo, las ramas que contiene esta asignatura jurídica, el concepto y finalidad del derecho fiscal y del ecológico, resulta necesario analizar la relación que existe entre el derecho fiscal y ecológico, para estar en aptitud de resolver los problemas planteados en el presente trabajo de tesis profesional.

Ahora bien, el derecho fiscal y el derecho ecológico, constituyen conjuntos de normas jurídicas, cuyos fines son diferentes. Por una parte, el derecho ecológico regula relaciones entre la administración pública, como autoridad ambiental y los gobernados, cuando éstos afectan a la ecología. Por la otra, el derecho fiscal regula relaciones entre la administración pública, como fisco, y los gobernados, obligados al pago de contribuciones.



Resulta claro, que el derecho ecológico y el derecho fiscal tienen objetivos completamente diferentes, a los que ya hemos hecho alusión en los apartados precedentes.

Tanto el derecho ecológico como el derecho fiscal, son ramas del derecho administrativo, es decir, ambas tienen como característica que interviene el estado, en su carácter de autoridad, en relaciones interestatales, o bien en relaciones ente el estado y los administrados.

El derecho ecológico o ambiental es una rama independiente que forma parte del derecho administrativo, y a su vez del derecho público; mientras que el derecho fiscal, constituye una rama del derecho financiero, que se ubica dentro del derecho administrativo y a su vez esta, pertenece al derecho público.

En efecto, el derecho fiscal y el derecho ecológico coinciden en su pertenencia al derecho administrativo y al público.

Sin embargo, el derecho ecológico y el derecho fiscal son ramas autónomas e independientes, toda vez, que cada una de ellas tiene un conjunto de normas jurídicas que se aplican respectivamente; asimismo, las autoridades encargadas de ejecutar las normas jurídicas de cada una de las asignaturas, es diferente.

En tal virtud, podemos concluir que el derecho fiscal y el derecho ecológico, únicamente tienen relación de pertenencia al derecho administrativo, pero en lo que hace las normas jurídicas que lo integran y las autoridades que lo ejecutan, no son las mismas. Lo anterior le otorga a cada una de las áreas jurídicas en estudio, autonomía e independencia.

En ese sentido, estimamos que la ley fiscal y la ecológica deben tener, cada una de ellas, contenidos congruentes a la naturaleza de su asignatura y a los fines y objetivo propios de la misma.

## CAPÍTULO II

### ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, EN LA PARTE RELATIVA A LOS DERECHOS EN MATERIA DE AGUA

#### 1. Breve reseña general de la Ley Federal de Derechos en materia de Agua.

Es importante dejar claro que el análisis de la Ley Federal de Derechos que se pretende exponer en el presente capítulo, corresponde únicamente a la parte relativa a los derechos en materia de agua, lo anterior, toda vez, que el estudio, objeto del presente trabajo recepcional, esta orientado a analizar, desde el punto de vista fiscal y ecológico, los derechos en materia de aguas nacionales.

Antes de iniciar nuestro estudio en torno a la Ley Federal de Derechos, es necesario recoger la definición de derechos, que se encuentra incluida en el artículo 2º, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, y que a la letra dispone:

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

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

De conformidad con el citado precepto legal, los derechos son un tipo de contribución que deben encontrarse establecidos en una ley, y los pagará el contribuyente por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.

En ese sentido, entendemos como bienes del dominio público de la nación, todo aquel patrimonio que pertenece a la Federación y que va a ser utilizado para la utilidad pública y el interés general, se trata de bienes inalienables e imprescriptibles, cuya regulación jurídica es de derecho público e interés social, tal y como lo describe el Maestro Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo.<sup>14</sup>

En efecto, usar, aprovechar o explotar aguas, que son bienes del dominio público de la Nación, constituyen hechos generadores de derechos en materia de agua. Asimismo, arrojar aguas residuales a cuerpos receptores de propiedad nacional, es hecho generador de derechos en materia de agua.

Por otra parte, el precepto legal en cuestión dispone que recibir servicios que presta el estado en funciones de derecho público, también constituye hecho generador de derechos. Sobre el particular, el texto legal señala la excepción, en caso de que dichos servicios se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. En el caso concreto, los derechos objeto de nuestro estudio, emanan del otorgamiento de concesiones para usar, aprovechar o explotar aguas, cuya propiedad corresponda al estado, así como arrojar dichas aguas a cuerpos receptores de propiedad nacional, que deben ser bienes del dominio público.

De acuerdo a los autores Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yáñez los derechos se pueden definir de la siguiente manera:

“Existe uniformidad de criterio en la doctrina y un reconocimiento tácito en el Código Fiscal de la Federación, de que el derecho es una contraprestación en dinero, toda vez, que el contribuyente recibe un servicio del Estado a cambio de una cantidad de dinero determinada en ley, y que el particular se encuentra obligado a cubrir.” Además, los citados tratadistas agregan:

“Es una obligación ex lege, por que para su nacimiento es necesaria la conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador.”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Serra Rojas Andrés “Derecho Administrativo”, sexta edición, tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1974, pág. 114.

<sup>15</sup> Quintana Valtierra Jesús y Yáñez Rojas Jorge, “Derecho Tributario Mexicano”, primera edición, Editorial Trillas, México Distrito Federal, 1998, pp 67-68.

La anterior definición se reduce a que el derecho es una contraprestación que paga un contribuyente, mismo que recibe un servicio que presta el estado en funciones de derecho público.

De conformidad con el texto actual del Código Fiscal de la Federación, el derecho es algo más, ya que además de lo mencionado son las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.

Sobre el particular, el connotado fiscalista Emilio Margáin Manautou, sostiene que:

"Los tratadistas están de acuerdo en que la figura jurídica de nominada tasa o taxa, llamada "derecho" en nuestra legislación fiscal federal, es la más difícil de caracterizar, lo que no ha impedido que nuestras escuelas superiores, salvo excepciones, se les trate superficialmente y los estudiantes la consideren como la más sencilla de explicar. A ésta idea equívoca han contribuido elementos que por su experiencia en la materia, era de esperarse que, al tratarla, lo hicieran, en forma exhaustiva y no elementalmente, como ha ocurrido, máxime cuando nuestra legislación fiscal federal, hasta 1982, ignoraba la existencia de contribución especial, lo que ha traído como consecuencia que se asimilen las prestaciones que reúnen las características de esta última figura o de un impuesto, con los derechos."<sup>16</sup>

Ciertamente, a los derechos se les ha dado un tratamiento demasiado simple y no se ha profundizado en su naturaleza jurídica, como contribuciones. En el presente trabajo pretendemos verter algunos elementos analíticos y de reflexión en torno a este tipo de contribuciones.

La Ley Federal de Derechos contiene todos los derechos federales que deben pagar los contribuyentes, por los diferentes conceptos que se presentan a nivel federal, entre éstos, los derechos en materia de agua.

La esencia de la Ley Federal de Derechos es eminentemente fiscal, sin embargo, el legislador le ha incluido diversos contenidos ecológicos, a efecto de que las personas que no respeten el ambiente paguen más, y así obligar a los contaminadores del ecosistema a tomar medidas tendientes a respetar el ambiente, con la intención de que paguen menos contribuciones.

---

<sup>16</sup> Margáin Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1997. p. 103.

A continuación procederemos a realizar un análisis de los artículos que se refieren a los derechos de agua dentro de la Ley Federal de Derechos, a fin, de evaluar el contenido fiscal y ecológico que en éstos se encuentra, para estar en posibilidad de opinar respecto al acierto o desacierto de combinar las materias fiscal y ecológica.

## **2. Análisis de los artículos del 1º al 6º de la Ley Federal de Derechos**

A efecto de ubicar correctamente, en la Ley Federal de Derechos, los derechos en materia de agua, es menester partir de las disposiciones generales de la mencionada ley, cuyo artículo 1º literalmente dispone:

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

“Los derechos por la prestación de servicios que establece esta Ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio.

“Cuando se concesione o autorice que la prestación de un servicio que grava esta Ley, se proporcione total o parcialmente por los particulares, deberán disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo en la proporción que represente el servicio concesionado o prestado por un particular respecto del servicio total.

“Las cuotas de los derechos se actualizarán en los meses de enero y julio con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el séptimo mes inmediato anterior hasta el último mes anterior a aquel por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará y distribuirá, mediante folletos, los textos de la Ley.”

En el artículo transcrito de la ley en comento, se determina cuales son los hechos generadores de los derechos federales, en ese sentido, los derechos deben pagarse 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, con la excepción de aquellos servicios que sean prestados por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, en este último caso cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en el ordenamiento legal en cuestión. Además, el precepto en estudio agrega que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Es importante destacar, que el precepto que ahora nos ocupa dispone que los derechos por la prestación de servicios establecidos en el propio ordenamiento jurídico, deben estar relacionados con el costo total del servicio, incluido el financiero, salvo el caso de que el cobro tenga un carácter racionalizador del servicio, como es el caso de las concesiones para uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales.

En los casos que el Estado otorgue concesiones o autorizaciones, que constituyan un servicio gravado por la Ley Federal de Derechos, se proporcione total o parcialmente por los particulares, deberá disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo, en la proporción que represente el servicio concesionado o prestado por el particular respecto del servicio total.

Lo anterior significa que el contribuyente debe pagar únicamente por los servicios que realmente le fueron proporcionados, no obstante que cuente con concesión para un servicio mayor.

Objeto de las modificaciones a la ley para el año 2001, se adicionó un párrafo que dispone que las cuotas de los derechos se actualizará en los meses de enero y julio de cada año, de conformidad con el artículo 17 A del Código Fiscal de la Federación.

A manera de prevenir posibles cambios a la ley, el precepto, objeto de comentario, dispone que cuando de conformidad a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones, los servicios que presta una dependencia de la administración pública centralizada o un organismo descentralizado, sean proporcionados por otra dependencia u organismo, debe entenderse que las disposiciones señaladas en la Ley Federal de Derechos, deben aplicarse para las entidades u organismos que en ese momento presten los servicios. Asimismo, cuando cambie la denominación de una entidad, se deben seguir pagando los derechos, aún cuando el cambio de denominación no haya quedado plasmado en esa ley fiscal.

La anterior disposición constituye una manera de proteger los ingresos del estado, por concepto de derechos federales, al prevenir cualquier cambio de denominación en las entidades que conforman la Administración Pública Federal, sin que afecte el pago de derechos por los servicios que éstas presten.

De alguna forma, la disposición anterior reconoce la gran movilidad de que es objeto la administración pública federal, tanto en sus dependencias, como en las denominaciones a las mismas, que en ocasiones ocurre cuando cambia el titular del Ejecutivo Federal.

Los derechos que se establecen en esta Ley se pagarán, en el monto, forma, lugar y época de pago que en cada capítulo se señalan. Cuando en el capítulo respectivo no se establezca la forma, el monto, lugar y época de pago se aplicarán estas disposiciones.

El artículo 2º de la Ley Federal de Derechos se refiere a la forma, lugar, monto y época de pago de los derechos consignados en ese ordenamiento legal, a continuación nos permitimos transcribir el precepto legal mencionado:

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

"Cuando se constituyan o modifiquen organismos descentralizados que en cumplimiento del objeto para el que fueron creados presenten 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.

"Los derechos que están obligados a pagar los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado en cumplimiento del objeto para el que fueron creados, se destinarán al organismo de que se trate en caso de encontrarse en estado deficitario para cubrir sus gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta por el monto de la deficiencia presupuestal correspondiente. Esta circunstancia y el monto correspondiente se determinará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que, en su caso, podrá otorgar la autorización respectiva. Las cantidades excedentes no tendrán destino específico.

Al respecto, la norma jurídica señala que los derechos deben pagarse en el monto, forma, lugar y época de pago que en cada capítulo de la ley se indique, cuando el capítulo respectivo no establezca tales circunstancias, deberán observarse las reglas previstas en el mencionado numeral.

Además, en el precepto en comento se contienen las excepciones que se aplican a las entidades del Estado, cuando realicen los hechos generadores previstos en la ley fiscal, objeto de estudio, sobre el particular, no abundaremos ya que nuestro estudio no tiene relación con tales circunstancias.

Las personas físicas y las morales pagarán los derechos que se establecen en esta Ley en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 3º de la ley en estudio se refiere a la responsabilidad del cobro de los derechos, dicho artículo prescribe lo siguiente:

“Artículo 3º.- Los servidores públicos encargados de la prestación de los servicios, así como de la administración de los bienes del dominio de la Nación que regula esta Ley, serán responsables del cobro de los derechos previstos en la misma. La omisión total o parcial en el cobro de los derechos, afectará el presupuesto de la dependencia o entidad en un equivalente a dos veces el valor de la reducción efectuada.

“Cuando no se compruebe que el pago de derechos se ha efectuado previamente a la prestación del servicio y se trate de derechos que deban pagarse por anticipado, el servicio no se proporcionará.

“Cuando el pago de los derechos deba efectuarse con posterioridad a la prestación del servicio por tratarse de servicios continuos o por que así se establezca, éste dejará de prestarse si no se efectúa dicho pago.

“Las cuotas de los derechos que correspondan a servicios en donde la mayoría de los costos se cubran en moneda extranjera y las de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación que señale el Congreso de la Unión, se incrementarán o disminuirán semestralmente en los meses de enero y julio, en la proporción en que fluctúe en el periodo el valor de la moneda nacional en relación con la extranjera con la que, en su caso, se cubran dichos costos, considerando el tipo de cambio libre a la venta, en billete, del último día hábil del semestre inmediato anterior al de su aplicación, que dé a conocer el Banco de México. Dichos servicios son los prestados por oficinas de la Federación en el extranjero y por el tránsito internacional de mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.



“Los servidores públicos encargados de la prestación de los servicios, así como de la administración de los bienes del dominio público de la Nación que regula esta Ley, serán responsables del cobro y entero de los derechos previstos en la misma. La omisión total o parcial en el cobro y entero de los derechos, afectará el presupuesto de la dependencia o entidad en el equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en otras Leyes para los citados servidores públicos.

“Las cuotas de los derechos que correspondan a servicios en donde la mayoría de los costos se cubran en moneda extranjera y las de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación que señale el Congreso de la Unión, se incrementarán o disminuirán semestralmente en los meses de enero y julio, en la proporción en que fluctúe en el periodo el valor de la moneda nacional en relación con la extranjera con la que, en su caso, se cubran dichos costos, considerando el tipo de cambio a la venta, en billete, del antepenúltimo día hábil del semestre inmediato anterior al de su aplicación, que dé a conocer el Banco de México. Dichos servicios son los prestados por oficinas de la Federación en el extranjero y por el tránsito internacional de mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.

“Cuando el contribuyente realice el pago de los derechos y por causas imputables al mismo, la autoridad no puede realizar la prestación del servicio u otorgar el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación durante el mes inmediato posterior a dicho pago, el contribuyente pagará la diferencia que resulte a su cargo derivado de los incrementos de los derechos que haya en dicho período, salvo en aquellos casos en que la Ley establezca otro período.

En este artículo de la Ley Federal de Derechos, se dispone que las personas físicas y morales obligadas al pago de derechos federales, tendrán que realizar sus pagos en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicho pago debe efectuarse por el contribuyente previamente a la prestación de los servicios, salvo que expresamente la ley disponga que sea posterior o cuando se trate de servicios que sean de utilización obligatoria.

Es importante mencionar, que cuando el contribuyente no compruebe haber efectuado el pago de los derechos, previamente a la prestación del servicio, éste no le será proporcionado, cuando legalmente el pago deba hacerse por anticipado.

En el caso de los derechos que deban efectuarse con posterioridad a la prestación del servicio, éste dejará de prestarse sino se efectúa dicho pago.

El artículo 4º de la multicitada ley a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 4º.- Cuando el Título I de esta Ley, establezca que los derechos se pagarán por mensualidades o anualidades, se entenderá que dichos pagos son previos a la prestación del servicio correspondiente, excepto en los casos en que por la naturaleza del servicio el pago no pueda efectuarse con anterioridad a la prestación del servicio.

“En los casos en que esta Ley establezca el destino específico de los derechos, el monto de los mismos se destinará a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión autorizado para cada mes por la Secretaría de Programación y Presupuesto o el órgano regulador en su caso. La parte de los ingresos que exceda el límite autorizado para el mes que corresponda se deberá enterar a la Tesorería de la Federación a más tardar el décimo día del mes siguiente a aquél en que se obtuvo el ingreso.

“Tratándose de mensualidades, el contribuyente efectuará el entero del derecho, a más tardar el día 5 del mes en que se preste el servicio y deberá presentar el comprobante de pago a la dependencia correspondiente a más tardar el día 15 de ese mes, a excepción de los casos que señale esta Ley.

“Si el servicio, cuyas cuotas se paguen por mensualidades, se solicita después de los primeros 5 días del mes de que se trate, el entero del derecho deberá efectuarse dentro de los 5 días siguientes a aquel en que se empieza a prestar el servicio y el comprobante de pago se entregará a la dependencia correspondiente dentro de los 5 días siguientes a aquel en que se hizo el entero. Las subsecuentes mensualidades se pagarán conforme al párrafo anterior.

“Tratándose de anualidades, el contribuyente efectuará el entero del derecho en el mes de enero del año al que corresponda el pago y deberá presentar el comprobante del entero a la dependencia que preste el servicio, a más tardar el día 15 del mes de febrero siguiente, excepto en el caso en que se señale otro plazo.

"Si el servicio, cuyas cuotas se paguen por anualidades, se solicita después de los primeros 15 días del mes de enero de que se trate, el entero del derecho deberá efectuarse dentro de los 15 días siguientes a aquel en que se empieza a prestar el servicio y el comprobante de pago se entregará a la dependencia correspondiente dentro de los 10 días siguientes a aquel en que se hizo el entero. Las subsecuentes anualidades se pagarán conforme al párrafo anterior.

"En el supuesto de que el contribuyente no haga la presentación de los comprobantes de pago a que se refiere este artículo en los plazos citados, la dependencia prestadora del servicio dejará de proporcionarlos.

"Cuando el derecho por la prestación de un servicio deba pagarse por mensualidades o anualidades y el servicio se comience a proporcionar después de iniciado el período de que se trate, el pago correspondiente a dicho mes o año se calculará dividiendo el importe de la mensualidad o anualidad entre 30 o entre 12 según corresponda, el cociente así obtenido se multiplicará por el número de días o meses en los que se prestará el servicio, y el resultado así obtenido será la cuota a pagar por dichos períodos.

"Los derechos que deban pagarse previamente a la prestación del servicio por mensualidades o anualidades conforme a lo dispuesto en este artículo, se pagarán conforme a la cuota vigente en el momento en que deba enterarse el derecho, sin aplicar a la cuota los incrementos posteriores que haya aprobado el Congreso de la Unión.

"En los casos de prestación de servicios en los que el derecho deba determinarse en base a la medición o duración del servicio, se pagará dentro de los 10 días siguientes a aquél en que la dependencia prestadora del servicio lo haga. En estos casos si el derecho se compone además con una cuota fija esta se pagará previamente a la prestación del servicio. La dependencia prestadora del servicio comunicará a las autoridades fiscales la fecha en que entregó al contribuyente el documento que contiene la cuantificación.

"Cuando no se llenen los requisitos legales para el otorgamiento del permiso o se haya establecido alguna prohibición, el pago de los derechos por los servicios o por el otorgamiento del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público a que se refiere esta ley, no implica necesariamente el otorgamiento del mismo, en cuyo caso los derechos que se hayan pagado serán sin perjuicio de las multas que procedan.

“Los derechos que esta Ley establezca que se encuentran destinados a un fin específico estarán sujetos a las reglas administrativas que establezcan los sistemas, procedimientos e instrucciones para la disposición de los ingresos y la concentración de los excedentes que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo informar mensualmente las dependencias u organismos a dicha Secretaría la recaudación total obtenida por esos conceptos.

“En los casos en que esta Ley establezca el destino específico de los derechos, el monto de los mismos se destinará a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión autorizado para cada mes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el órgano regulador en su caso. La parte de los ingresos que exceda el límite autorizado para el mes que corresponda, se deberá enterar a la Tesorería de la Federación a más tardar el décimo día del mes siguiente a aquél en que se obtuvo el ingreso.

“Los ingresos recaudados por las dependencias organismos descentralizados y órganos desconcentrados en los términos de los dos párrafos que anteceden, podrán ser aplicados directamente por ellos como participaciones, para cubrir los gastos que se originen con motivo de la prestación del servicio o la administración del bien de dominio público de la Nación de que se trate. La parte de los ingresos que exceda el monto del presupuesto que le hubiere sido autorizado, no tendrá fin específico y se entenderán en los términos señalados en este artículo.

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

En el artículo que ahora nos ocupa, se establecen las reglas para los pagos que deban efectuarse de manera mensual o anual, por ejercicios, las fechas en que deben ser cumplidos, así como el destino de dichos pagos, que deben realizarse a la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El artículo 5º de la Ley Federal de Derechos se refiere a las cuotas que deben pagar los contribuyentes por diversos servicios que prestan las diferentes dependencias, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 5º.- Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señalan, salvo en aquellos casos que en esta Ley se establecen expresamente.

"I.- Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño  
"carta u oficio \$50.00

"II.- Reposición de constancias o duplicados de la misma, así como de  
"calcomanías \$12,000.00

"III.- Compulsa de documentos, por hoja \$30.00

"IV.- Copias de planos certificados, por cada una \$13,500.00

"V.- Legalización de firmas \$39,000.00

"VI.- Por cualquier otra certificación o expedición de constancias distintas  
"de las señaladas en las fracciones que anteceden \$12,000.00

"VII.- Por la prestación de servicios fuera de la población donde radique la  
"autoridad que los proporciona, una cantidad equivalente a las prestaciones  
"laborales a que los empleados tengan derecho por el desempeño de su  
"trabajo fuera del lugar de su adscripción, incluidos los gastos de pasaje por el  
"viaje redondo.

"Por la expedición de documentos o copias certificadas de los mismos que  
"sean solicitados por la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios  
"de asuntos oficiales y de su competencia, siempre que esta solicitud no  
"derive de la petición de un particular, así como por la expedición de copias  
"certificadas para la substanciación del juicio de amparo, no se pagarán  
"derechos.

"Cuando por causas no imputables a los solicitantes de alguno de los  
"servicios a que se refiere el Título I de esta Ley, fuere necesario reponer o  
"modificar algún registro, documento o trámite, no se pagarán los derechos  
"correspondientes a la reposición o modificación.

"Asimismo no se pagará el derecho a que se refiere este artículo por los  
"servicios solicitados por los Partidos Políticos constituidos en los términos de  
"la legislación correspondiente.

"Cuando se soliciten constancias u otros documentos a alguna de las  
"dependencias a que se refiere este artículo con motivo de la relación laboral  
"entre el solicitante y le dependencia, no se pagarán los derechos a que se  
"refiere este artículo.

Por su parte, este artículo de la multicitada ley, se refiere a derechos por expedición de copias certificadas de documentos, reposición de constancias o duplicados de las mismas, de calcomanías, compulsas de documentos por hoja, copias certificadas de planos, legalización de firmas, cualquier otra certificación y expedición de constancias. Dichos conceptos, no son objeto del estudio de la presente tesis profesional, por lo que no haremos mayor abundamiento sobre el particular.

Con relación a las fracciones de peso, el artículo 6° de la multiinvocada ley previene lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 6°.- Para determinar las cuotas de los derechos establecidos en esta Ley, se considerarán, inclusive, las fracciones de peso; no obstante lo anterior, para efectuar su pago, el monto se ajustará para que las que contengan cantidades que incluyan de 1 hasta 50 centavos se ajusten a la unidad del peso inmediata anterior y las que contengan cantidades de 51 a 99 centavos, se ajusten a la unidad de peso inmediata superior.

"Cuando en un mismo acto el contribuyente deba efectuar el pago de dos o más derechos, deberá considerar, en todo caso, la cuota sin ajuste que corresponda a cada derecho, y sólo a la suma de los mismos se aplicará el ajuste a que se refiere el párrafo anterior.

"Para Facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, los derechos establecidos en esta Ley que se paguen en oficinas autorizadas en el extranjero o por residentes en el extranjero, se efectuarán en moneda extranjera.

"Los pagos de derechos que se hagan en el interior del país se harán en moneda nacional, y en moneda extranjera en los siguientes derechos siempre que el contribuyente sea residente en el extranjero;

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

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

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

**"IV.- (Se deroga).**

**"Tratándose de buques de bandera extranjera, el pago de los derechos de puerto, atraque, embarque y desembarque se realizará en moneda extranjera o el equivalente de ésta en moneda nacional al mercado libre de divisas, a la venta, al momento en que se efectúe el pago.**

Este precepto de la ley en estudio, se refiere a la utilización de peso y sus fracciones para efectos del pago de los derechos los pagos en el extranjero y en el interior del país. Si bien es cierto, lo anterior se aplica en materia de derechos de agua, también lo es, que nuestro estudio no se orienta hacia la forma de pago de los derechos. Asimismo en el citado dispositivo legal se previene la consecuencia en el pago de los derechos cuando el contribuyente no recibe los servicios, por causas no imputables a éste.

El artículo 7º de la ley que ahora nos ocupa hace alusión a las obligaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública, para el caso de que reciban ingresos derivados de derechos federales, a fin de hacer llegar dichos ingresos a la Tesorería de la Federación. Dicho precepto legal a la letra reza lo siguiente:

**"Artículo 7º.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar en el mes de marzo del ejercicio correspondiente, los montos de los ingresos por concepto de derechos que hayan percibido, así como de los enteros efectuados a la Tesorería de la Federación por dichos conceptos, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior.**

**"Asimismo, las dependencias y entidades a que se refiere el párrafo anterior, deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un informe durante el mes de agosto respecto de los ingresos que hayan percibido por derechos durante el primer semestre del ejercicio fiscal en curso, así como los que tengan programados percibir durante el segundo semestre.**

El ordenamiento legal en comento, se refiere a las obligaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto a los términos para informar los montos que hayan percibido, así como los enteros efectuados a la Tesorería de la Federación por dichos conceptos.

Las disposiciones generales que hemos citado en el presente capítulo son aplicables a todos los derechos previstos en la ley en estudio, incluyendo, desde luego, a los derechos en materia de agua, que constituyen la materia de análisis de nuestro trabajo de tesis profesional. Con lo anterior, nos encontramos en aptitud de iniciar el análisis de los derechos específicos, que en materia de agua, se contienen en la norma jurídica en estudio y en los artículos a que se refiere el capítulo siguiente.

### **3. Análisis de los artículos 192, 192-A, 192-B, 192-C, 192-D y 192-E de la Ley Federal de Derechos.**

En el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1997, el Poder Legislativo modificó la Sección Segunda de la Ley Federal de Derechos, que se refería a los permisos de excepción para pesca, y en su lugar incluyó los artículos 192, 192-A, 192-B, 192-C, 192-D y 192-E, cuyo título actual es servicios relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes. Asimismo, el legislativo derogó los artículos 82, 82 A, 82 B, 82 C, 83, 83 A, 83 B, 83 C y 83 D, cuyo capítulo VIII del Título Primario de la ley se intitulaba De los Derechos por la Prestación de Servicios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Dichos artículos fueron derogados en virtud de los cambios en las dependencias públicas que se suscitaron en aquella época. Principalmente porque las funciones que tenía la mencionada Secretaría pasaron a lo que era antes la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), facultades que se confirieron al nuevo organismo denominado Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

En el presente capítulo haremos un análisis de la Sección Segunda del Título Primero de la Ley Federal de Derechos, que se refiere a los derechos por la prestación de servicios relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes. En esta parte del dispositivo legal en estudio encontramos disposiciones que se refieren a los derechos por expedición de títulos de asignación o concesión, o de permisos o autorizaciones, mismo que precisaremos en la parte posterior de este capítulo, incluyendo su posterior inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua ante el Registro Público de Derechos de Agua.

En ese sentido, el artículo 192 de la Ley Federal de Derechos se refiere a los derechos por la expedición de títulos de asignación o concesión, o permisos o autorizaciones de descarga, modificatorios y otros, incluyendo su posterior inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua ante el Registro Público de Derechos de Agua. Dicho precepto a la letra establece lo siguiente:



"Artículo 192.- Por la expedición de títulos de asignación o concesión, o de permisos o autorizaciones que se indican, incluyendo su posterior inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua, se pagará el derecho de servicios relacionados con el agua, conforme a las siguientes cuotas:

"I.- Por la expedición de cada título de asignación o concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales incluyendo su registro \$1,289.90

"II.- Por la expedición de cada permiso de descarga de aguas residuales provenientes de procesos industriales a un cuerpo receptor, incluyendo su registro \$1,766.61

"III.- Por la expedición de cada permiso de descarga de aguas residuales, distintas a las que prevé la fracción anterior, incluyendo su registro \$588.87

"IV. Por la modificación, a petición de parte interesada, a las características de los títulos o permisos a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, respecto a la extracción, derivación, a la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, sustitución de usuarios, relocalización o reposición de pozos, punto o calidad de descarga o plazo \$975.00".

El supracitado precepto legal contiene las cuotas aplicables a cada uno de los derechos que en el mismo se precisan, cantidades que incluyen la inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua. Es importante recordar que el monto de las cuotas sufre cambios cada semestre del año, tal y como se establece en las disposiciones generales de la Ley Federal de Derechos.

En este orden de ideas, el servicio relacionado con el agua y sus bienes públicos inherentes, contenido en el artículo citado con antelación, consiste en el pago de los derechos por la expedición de títulos de asignación o concesión, o permisos o autorizaciones para descarga de aguas residuales y modificación de los títulos o permisos mencionados.

Es importante aclarar que los derechos que paga el contribuyente por el otorgamiento de una concesión o un título de asignación o permiso o autorización, es completamente independiente de los derechos que se pagan por la utilización, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales.

Por su parte, el artículo 192-A de la Ley Federal de Derechos se refiere a los derechos por expedición de títulos de concesión y permisos para la extracción de materiales de cauces, vasos y depósitos de propiedad nacional, títulos de concesión para el uso o aprovechamiento de terrenos de cauces, vasos, lagos o lagunas, así como esteros, zonas federales y demás bienes nacionales que regulan la Ley de Aguas Nacionales; permisos para la construcción de obras hidráulicas, destinadas a la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales en zona de veda, perforación de pozos para uso de aguas del subsuelo o para construcción de obras en zona federal; concesiones para el uso o aprovechamiento de infraestructura hidráulica federal; o por la modificación de los títulos o permisos relacionados con este artículo.

El aludido artículo de la Ley Federal de Derechos, a la letra reza:

“Artículo 192-A.- Por la expedición de títulos de concesión y permisos que se indican, incluyendo su posterior inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua, se pagará el derecho de servicios relacionados con el agua, conforme a las siguientes cuotas:

“I. Por cada título de concesión para la extracción de materiales de cauces, vasos y depósitos de propiedad nacional. \$640.00

“II.- Títulos de concesión para el uso o aprovechamiento de terrenos de cauces, vasos, lagos o lagunas, así como esteros, zonas federales y demás bienes nacionales regulados por la Ley de Aguas Nacionales, por cada uno \$546.80

“III. Permiso para la construcción de obras hidráulicas destinadas a la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales o en zonas de veda y reglamentadas, para perforación de pozos para uso de aguas del subsuelo o para la construcción de obras en zona federal, por cada uno \$1,955.00

“IV.- Por cada título de concesión para el uso o aprovechamiento de infraestructura hidráulica federal, incluyendo la prestación de los servicios respectivos \$1,756.83

“V. Por la modificación, a petición de parte interesada, a las características de los títulos o permisos a que se refieren las fracciones I a IV de este artículo, respecto a la explotación, uso o aprovechamiento, sustitución de usuario, ubicación o plazo, por cada uno \$975.00

“Los derechos a que se refiere este artículo, se pagarán independientemente de los que corresponden por el uso o goce de inmuebles, conforme al Título II de esta Ley.”

El artículo citado anteriormente se refiere a servicios relacionados con el agua y por los que el contribuyente debe pagar derechos de conformidad con la cuota que aparece en el propio dispositivo legal, al respecto, debe recordarse que los montos de las cuotas se modifican cada semestre.

Los derechos previstos en el supracitado artículo de la Ley Federal de Derechos se pagan por los títulos de concesión para la extracción de materiales de causas, vasos y depósitos de propiedad nacional; así como por los títulos de concesión para el uso o aprovechamiento de terrenos de causas, vasos, lagos o lagunas, esteros, zonas federales y demás bienes que regula la Ley de Aguas Nacionales; por los permisos para la construcción de obras hidráulicas destinadas a la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales o zonas de veda, perforación de pozos para uso de aguas del subsuelo o para la construcción de obras en zonas federales; y, por la modificación, a petición de la parte interesada, de las características de los títulos o permisos antes mencionados.

El artículo 192-B de la Ley que ahora se analiza se refiere a los derechos por la expedición de certificados, que en efecto, se encuentran relacionados con los servicios de agua y sus bienes públicos inherentes. El mencionado precepto legal establece lo siguiente:

“Artículo 192-B.- Por la expedición de los certificados siguientes, se pagarán “derechos conforme a las siguientes cuotas:

“I.- Por la expedición del certificado de calidad del agua, a que se refieren las “fracciones V del artículo 224 y IV del artículo 282, por cada uno \$1,707.80

“II.- Por la expedición del certificado sobre el contenido de sólidos disueltos “totales de aguas salobres, a que se refiere la fracción VI del artículo 224, por “cada uno \$1,707.80”

Los derechos por la expedición del certificado de calidad del agua y del certificado sobre el contenido de sólidos disueltos totales de aguas salobres, es únicamente por la expedición de dichos certificados, por parte de la autoridad, lo anterior no incluye los pagos que derivados del propio certificado tengan que efectuarse.

El artículo 192-C de la Ley Federal de Derechos, contiene las cuotas que por los derechos derivados de los servicios que presta el Registro Público de Derechos de Agua, que a petición de la parte interesada, deben enterarse al fisco. El precepto en cuestión dispone:

"Artículo 192-C.- Por los servicios que preste el Registro Público de Derechos de Agua, a petición de parte interesada, se pagará el derecho conforme a las siguientes cuotas:

"I.- Por el estudio y tramitación de cada solicitud hecha por los usuarios o beneficiarios para la inscripción de la transmisión o prórroga de los títulos de concesión, asignación o permiso, en los términos de Ley, por cada uno \$257.89

"II.- Por estudio y tramitación de cada solicitud de inscripción de los cambios que se efectúen en los títulos de concesión, asignación, permiso o autorización, así como de los padrones de usuarios distintos de los señalados en la fracción I de este artículo, por cada uno \$64.44

"III. Por la búsqueda o acceso a la información sobre antecedentes registrales, a cargo de la Comisión Nacional del Agua siempre que genere la expedición de una constancia, por cada una \$187.00

"Por los servicios a que se refiere esta fracción, no se pagará el derecho establecido en la fracción IV de este artículo.

"IV.- Por la expedición de certificados o constancias de las inscripciones o documentos que obren en el Registro Público, por cada uno \$64.44."

El artículo precedente contiene un menú de los servicios que presta el Registro Público de Derechos de Agua y los montos de las cuotas por cada uno de dichos servicios. Es importante destacar que el Registro Público de Derechos de Agua tiene una función importante para hacer valer, ante terceros, los derechos de agua que aparecen asentados en los libros de la entidad pública en cuestión.

El artículo 192-D de la Ley Federal de Derechos se refiere a las exenciones a favor de los usuarios de aguas nacionales que se dediquen a actividades agrícolas o pecuarias, así como el uso doméstico que se relacione con éstas, y las poblaciones rurales iguales o inferiores a 2,500 habitantes, de conformidad con el último Censo General de Población y Vivienda. Textualmente el precepto legal dispone:

"Artículo 192-D.- No pagarán los derechos a que se refieren los artículos 192 y 192-A, fracciones II, III y V del presente Capítulo, los usuarios de aguas nacionales que se dediquen a actividades agrícolas o pecuarias, así como el uso doméstico que se relacione con éstas, y las poblaciones rurales iguales o inferiores a 2,500 habitantes, de acuerdo al resultado del último Censo General de Población y Vivienda."

Este artículo de la Ley Federal de Derechos, hace alusión a los casos de exención de los derechos previstos en los artículos 192 y 192-A fracciones II, III y V del capítulo de la Ley en estudio. Las personas exentas son los usuarios de aguas nacionales que se dediquen a actividades agrícolas o pecuarias, así como el uso doméstico que se relacione con éstas, y las poblaciones rurales iguales o inferiores a 2,500 habitantes, de conformidad con los resultados del último censo general de población y vivienda.

Por razones sociales, el legislador dispone los casos de excepción a favor de las personas que se dediquen a las actividades agrícolas o pecuarias, al uso doméstico que se le dé a las aguas federales y a las poblaciones rurales que tengan 2,500 o menos habitantes.

Estimamos que debían ser revisados los casos de exención previstos en el precepto antes citado, toda vez, que en opinión nuestra las actividades agrícolas y pecuarias en algunos casos realizan uso irracional del vital líquido, deteriorando gravemente el medio ambiente y existiendo desproporción entre el deterioro a la ecología y los beneficios que por dichas actividades se reciben. Lo anterior, aunado a que algunas empresas se colocan en dichos dispositivos legales, realizando actividades de tipo industrial.

Estimamos que el artículo 192-E de la Ley Federal de Derechos es de relevante importancia para nuestro estudio, ya que en este se faculta a la Comisión Nacional del Agua para realizar actos administrativos, de carácter exclusivamente fiscal, cuando se trata de una autoridad, cuya ubicación administrativa y finalidades son de tipo ecológico.

El artículo 192-E de la Ley Federal de Derechos textualmente anota:

“Artículo 192-E.- La Comisión Nacional del Agua, tratándose de los derechos “a que se refiere el presente Capítulo, estará facultada para ejercer, de “conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, las “siguientes atribuciones:

“I.- Devolver y compensar pagos.

“II.- Autorizar el pago de contribuciones a plazo, en parcialidades o diferido.

“III.- Proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes.

“IV.- Contestar consultas sobre situaciones individuales, reales y concretas.

"V.- Dar a conocer criterios de aplicación.

"VI.- Requerir la presentación de declaraciones.

"VII.- Comprobar el cumplimiento de obligaciones, incluyendo la práctica de visitas domiciliarias y el requerimiento de información a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados.

"VIII.- Determinar contribuciones omitidas mediante la liquidación del crédito a pagar y sus accesorios.

"IX.- Imponer y condonar multas.

"X.- Notificar los créditos fiscales determinados.

"XI. (Se deroga).

"El ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo, es independiente y sin menoscabo de las atribuciones que competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Cuando en el ejercicio de las facultades fiscales a que se refiere este artículo, la Comisión Nacional del Agua imponga multas por infracciones a las disposiciones fiscales y éstas sean efectivamente pagadas y que hubieren quedado firmes, las mismas se destinarán a los fondos de productividad para el otorgamiento de estímulos y recompensas a los servidores públicos de la Comisión Nacional del Agua que intervengan en la comprobación, determinación, notificación y recaudación de los créditos fiscales. La distribución de los fondos se hará en los términos que señala la fracción VIII del artículo 39 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como en lo señalado por los artículos 9 último párrafo y 14 fracción XIII del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales."

El artículo citado contiene una lista de facultades a favor de la Comisión Nacional del Agua las cuales son de naturaleza fiscal, e incluso el propio precepto las vincula con el Código Fiscal de la Federación. Lo anterior, evidencia que la Comisión Nacional del Agua se constituye en un organismo fiscal, mismo que tiene las facultades antes anotadas, pero carece de facultades para aplicar los procedimientos administrativos de ejecución o de cobro coactivo, lo que se deja a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el propio texto del citado artículo, el legislador menciona que las facultades fiscales contenidas en el mismo son independientes y sin menoscabo de las atribuciones que competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, la autoridad que de hecho se encarga de cobrar los derechos en materia de agua es precisamente la Comisión Nacional del Agua, autoridad que pertenece a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuya función debía consistir en preservar el recurso natural del vital líquido, y no en una autoridad recaudatoria.

En ese sentido, al facultar a la Comisión Nacional del Agua para todas aquellas actividades fiscales tendientes al cobro de los derechos en materia de agua, se desvirtúa la finalidad y la esencia de la autoridad ecológica.

En los artículos del 192 al 192-D claramente advertimos que se trata de derechos por servicios que presta el Estado, al otorgar concesiones, títulos, asignaciones, derechos de registro, etc. En ellos no encontramos el pago de derechos por utilizar, aprovechar o explotar aguas nacionales, que son los derechos que constituyen la parte toral de este trabajo de tesis recepcional y de los cuales haremos el análisis en el capítulo siguiente.

#### **4. Análisis de los artículos del 222 al 231-A de la Ley Federal de Derechos.**

El análisis del presente apartado se orienta a los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, precisamente del agua, propiedad de la federación. Nos referimos al Capítulo VIII del Título Segundo de la Ley Federal de Derechos.

El artículo 222 de la ley en estudio hace alusión a los sujetos obligados al pago de los derechos sobre agua, cuestión que se precisa de la siguiente manera:

“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.”

Es claro, que los contribuyentes obligados al pago de derechos sobre agua son personas físicas o morales que utilicen, exploten o aprovechen aguas nacionales, cuestión que configura el hecho generador del gravamen fiscal en comento.

El uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales, para que se de la causación fiscal debe darse de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permisos, otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo a la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción, de conformidad con la división territorial contenida en el artículo 231 de la multicitada Ley.

De lo anterior, advertimos que deben pagar derechos por el referido concepto, aún las personas que no cuenten con alguno de los documentos oficiales a que hemos hecho referencia, en otras palabras, las personas que ilegalmente usen exploten o aprovechen aguas nacionales.

Ahora bien, el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos se refiere a los derechos sobre agua que deben pagar los contribuyentes, de conformidad con la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción, aplicando cuotas por metro cúbico de agua, de acuerdo a la división territorial contenida en el artículo 231 del mismo ordenamiento jurídico. Al respecto, el dispositivo legal en cuestión dispone lo siguiente:

"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:

"I.- Zona de disponibilidad 1 \$8.5958

"II.- Zona de disponibilidad 2 \$6.8766

"III.- Zona de disponibilidad 3 \$5.7305

"IV.- Zona de disponibilidad 4 \$4.7277

"V.- Zona de disponibilidad 5 \$3.7249

"VI.- Zona de disponibilidad 6 \$3.3666

"VII.- Zona de disponibilidad 7 \$2.5342

"VIII.- Zona de disponibilidad 8 \$0.9007

"IX.- Zona de disponibilidad 9 \$0.6752



"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.

"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 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.

"Zona de disponibilidad 1 a 6	\$199.46
"Zona de disponibilidad 7	\$92.91
"Zona de disponibilidad 8	\$46.43
"Zona de disponibilidad 9	\$23.15

"II.- Generación Hidroeléctrica \$1.8073

"III.- Acuacultura:

"Zona de disponibilidad 1 a 6	\$1.1922
"Zona de disponibilidad 7	\$0.5874
"Zona de disponibilidad 8	\$0.2766
"Zona de disponibilidad 9	\$0.1316

"IV.- Balnearios y centros recreativos:

"Zona de disponibilidad 1 a 6	\$4.8896
"Zona de disponibilidad 7	\$2.4092
"Zona de disponibilidad 8	\$1.1346
"Zona de disponibilidad 9	\$0.5396

"Lo dispuesto en esta fracción no es aplicable a hoteles, centro recreativos de "acceso exclusivo o privado y campos de golf."

Del artículo transcrito, claramente advertimos que la Ley Federal de Derechos, ordenamiento jurídico de carácter fiscal, aplica cuotas a los derechos de agua, dependiendo del origen de las aguas que vayan a ser objeto de uso, explotación o aprovechamiento, así como de la zona de disponibilidad en donde se efectúe su extracción.

Estamos de acuerdo en que la ley fiscal debe precisar las cuotas que por derechos de agua deban pagar los contribuyentes, sin embargo, no estamos de acuerdo en que la ley fiscal contenga en su artículo 231 el enunciado de todos los municipios que configuran cada una de las zonas de disponibilidad de agua, en nuestra opinión dicha división territorial debía encontrarse en una norma de tipo ecológico, como puede ser la Ley de Aguas Nacionales, ya que la finalidad de la ley fiscal, en este caso la Ley Federal de Derechos, debe orientarse únicamente a la recaudación y no a cuestiones ecológicas, que ni la autoridad fiscal ni la propia ley tienen los elementos suficientes para determinar tales circunstancias.

El artículo 224 de la Ley Federal de Derechos previene ocho casos de exención de derechos de agua, por su uso, aprovechamiento o explotación, en los que vincula beneficios sociales y desde luego, ecológicos, con la materia fiscal, cuya finalidad es apoyar a las clases desprotegidas de nuestro país y pretende que las personas que utilicen racionalmente, responsablemente y con un sentido ecológico el agua, reciban dicho beneficio. A continuación nos permitimos transcribir textualmente el contenido de mencionado dispositivo legal.

“Artículo 224.- No se pagará el derecho a que se refiere este Capítulo, en los siguientes casos:

“I. Por la extracción o derivación de aguas nacionales que realicen personas físicas dedicadas a actividades agrícolas o pecuarias para satisfacer las necesidades domésticas y de abrevadero, sin desviar las aguas de su cauce natural.

“II. Por el uso o aprovechamiento de aguas residuales, cuando se deje de usar o aprovechar agua distinta a ésta en la misma proporción o cuando provengan directamente de colectores de áreas urbanas o industriales.

“III. Por las aguas que broten o aparezcan en el laboreo de las minas o que provengan del desagüe de éstas, salvo las que se utilicen en la explotación, beneficio o aprovechamiento de las mismas, para uso industrial o de servicios.

"IV. Por usos agropecuarios, incluyendo a los distritos y unidades de riego, así como a las juntas de agua, con excepción de las usadas en la agroindustria. Tampoco se pagará el derecho establecido en este Capítulo, por el uso o aprovechamiento que en sus instalaciones realicen las instituciones educativas, diferentes a la conservación y mantenimiento de zonas de ornato o deportivas. Estas instituciones deberán contar con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de las leyes de la materia.

"V. Por las aguas que regresen a su fuente original o que sean vertidas en cualquier otro sitio previamente autorizado por la Comisión Nacional del Agua en los términos de la Ley de Aguas Nacionales, siempre que tengan el certificado de calidad del agua expedido por esta última en los términos del Reglamento de la citada Ley, de que cumple los lineamientos de calidad del agua señalados en la tabla contenida en esta fracción, de acuerdo con el grado de calidad correspondiente al destino inmediato posterior y se acompañe una copia de dicho certificado a la declaración del ejercicio. Estos contribuyentes deberán tener instalado medidor tanto a la entrada como a la salida de las aguas.

"El certificado a que se refiere el párrafo anterior será válido únicamente por el periodo del ejercicio fiscal por el que se expide.

"El certificado de calidad del agua deberá solicitarse dentro de los tres primeros meses del ejercicio fiscal de que se trate. En caso de ser solicitado posteriormente al plazo antes señalado, el certificado será válido a partir del momento en que se solicitó.

"Para la aplicación de los valores contenidos en la tabla de lineamientos de calidad del agua, se deberá considerar lo siguiente:

"USO 1: Fuente de abastecimiento para uso público urbano.

"USO 2: Riego Agrícola.

"USO 3: Protección a la vida acuática: Agua dulce, incluye humedales.

"USO 4: Protección a la vida acuática: Aguas costeras y estuarios.

" (I): La alcalinidad natural no debe reducirse en más del 25%, ni cuando ésta sea igual o menor a 20 mg/l.

" (II): Cultivos sensibles al boro, un máximo de 0.75 mg/l; otros hasta 3 mg/l.

" (III): La concentración promedio de 4 días de esta sustancia no debe exceder este nivel, más de una vez cada año.

" (IV): Cultivos sensibles 500-1000 mg/l; cultivos con manejo especial 1000-2000 mg/l; cultivos tolerantes en suelos permeables 2000-5000 mg/l; para frutas sensibles relación de absorción de sodio  $RAS \leq 4$ , y para forrajes de 8-18, cuando la descarga sea directamente a suelo con uso en riesgo agrícola.

" (V): La concentración total de gases disueltos no debe exceder a 1.1 veces el valor de saturación en las condiciones hidrostáticas y atmosféricas prevalecientes.

"C.N. Condiciones Naturales del sitio donde sea vertida la descarga de aguas residuales.

"NMP= Número más probable. BHC=HCH=1,2,3,4,5,6 Hexaclorociclohexano. Niveles máximos en mg/l, excepto cuando se indique otra unidad.

"Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable al agua que se use o aproveche para la generación de energía hidroeléctrica.

"VI. Por la explotación, extracción, uso o aprovechamiento de las aguas interiores salobres, cuando se obtenga certificado expedido por la Comisión Nacional del Agua en el que se establezca que dicha agua contiene más de 2,500 miligramos por litro, de sólidos disueltos totales, independientemente de si se desaliniza o se trata. Dicho certificado será válido durante tres ejercicios fiscales contado aquél en que fue expedido.

"El certificado deberá solicitarse dentro de los tres primeros meses del ejercicio fiscal de que se trate. En caso de ser solicitado posteriormente al plazo antes señalado, será válido a partir del momento en que se solicitó.

"Estos contribuyentes deberán tener instalados dispositivos de medición tanto a la entrada como a la salida de las aguas.

"VII. Por el uso o aprovechamiento de aguas efectuado por las poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes de conformidad con el último Censo General de Población y Vivienda y por los organismos operadores de agua potable y alcantarillado, públicos o privados, que abastezcan de agua para consumo doméstico a estas poblaciones, por los volúmenes suministrados para este fin.

"VIII. Por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales efectuada por entidades públicas o privadas, que sin fines de lucro presten servicios de asistencia médica, servicio social o de impartición de educación escolar gratuita en beneficio de poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes de conformidad con el último Censo General de Población y Vivienda.

"Las personas físicas o morales que estén exentas en los términos del presente artículo y que realicen usos o aprovechamientos diferentes a éstos, deberán medir los volúmenes y pagar los derechos respectivos en los términos del presente Capítulo. Cuando no se midan los volúmenes exentos respecto de los que sí causan derechos, estarán obligados al pago de los mismos por la totalidad de los volúmenes de agua que usen o aprovechen, quedando sin efecto las citadas exenciones.

"El cumplimiento de calidad del agua a que se refieren las fracciones V y VI del presente artículo, se realizará con base en determinaciones analíticas efectuadas por un laboratorio acreditado ante el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba (SINALP) de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y aprobado por la Comisión Nacional del Agua."

En el precepto transcrito se encuentra una tabla de lineamientos de calidad del agua, que estimamos que no es necesario transcribir para los efectos de nuestro estudio. En dicha tabla se contienen los parámetros en unidades en mg/l si no se indican otras, destinados para cada uno de los usos del agua que están previstos en el propio artículo con los números 1, 2, 3 y 4, que contiene parámetros inorgánicos, parámetros orgánicos, parámetros físicos y parámetros microbiológicos.

En este precepto, la fracción I del citado artículo, se refiere a la extracción o derivación de aguas nacionales que realicen personas físicas dedicadas a actividades agrícolas o pecuarias, para satisfacer las necesidades domésticas y de abrevadero, siempre y cuando no se desvíen las aguas de su cause natural. Este caso de excepción obedece a fines sociales, para beneficiar a las personas físicas que se encuentran en el supuesto legal.

La fracción II del artículo en análisis, hace alusión a I uso o aprovechamiento de aguas residuales, cuando se deje de usar o aprovechar agua distinta a ésta en la misma proporción o cuando provengan directamente de colectores de áreas urbanas o industriales. Este caso de excepción está orientado a promover el reciclaje de aguas industriales o urbanas.

La fracción III del dispositivo legal anteriormente citado, hace alusión a la exención por aguas que broten o aparezcan en el laboreo de las minas o que provengan del desagüe de éstas, salvo las que se utilicen en la explotación, beneficio o aprovechamiento de las mismas minas, para uso industrial o de servicios. Claramente se observa que la finalidad de ésta exención radica en promover el reuso de las aguas que utiliza la industria minera, que desafortunadamente, en a mayoría de los casos se desperdicia.

La fracción IV del numeral que ahora nos ocupa, se refiere a la exención por usos agropecuarios, exceptuando la agroindustria, así como por el uso o aprovechamiento de las aguas que en sus instalaciones realicen las instituciones educativas, diferentes a la conservación y mantenimiento de zonas de ornato o deportivas, siempre que cuenten con reconocimiento de validez oficial. Evidentemente, se trata de una exención con fines sociales y educativos, para ayudar a las personas que se dedican a las actividades agropecuarias y a las instituciones de educación.

En la fracción V del artículo 224 de la Ley Federal de Derechos se contiene una exención con fines principalmente ecológicos, que consiste en que no pagan el gravamen fiscal por las aguas que regresen a su fuente original o que sean vertidas en cualquier otro sitio que previamente autorice la Comisión Nacional del Agua, siempre que cuenten los contribuyentes con el certificado de calidad del agua expedido por la mencionada Comisión, de que el contribuyente cumple con los lineamientos de calidad del agua señalados en la tabla contenida en esa misma fracción V, de acuerdo con el grado de calidad correspondiente al destino inmediato posterior que se le de al agua y se acompañe una copia de dicho certificado a la declaración del ejercicio. Asimismo, se impone a los contribuyentes que opten por dicho beneficio la obligación de tener instalados medidores tanto a la entrada como a la salida de las aguas. Cabe señalar, que el certificado de calidad del agua tiene una vigencia únicamente por el periodo del ejercicio fiscal en que se expida.

En la fracción V a que hacemos alusión en el párrafo que antecede, se evidencia que la finalidad de la exención se encuentra en realizar tratamientos de aguas residuales, a fin de regresarlas a su fuente original o darles una posibilidad de ser utilizadas posteriormente, sin duda, dicha exención tiene una finalidad ecológica para racionalizar el uso de las aguas nacionales.

Sin embargo, estimamos que el certificado de calidad del agua debe ser expedido por una autoridad ecológica y no por una autoridad fiscal, como naturalmente lo es la Comisión Nacional del Agua.

Además, consideramos que la tabla de lineamientos de calidad del agua también debía ubicarse en la Ley de Aguas Nacionales, ya que sus iniciativas y su ejecución debía competir a la autoridad ecológica y no a la fiscal, toda vez que ésta al emitir las iniciativas de ley y al ejecutarla, orienta sus acciones primordialmente a la recaudación y no al respeto al medio ambiente.

La fracción VI del multicitado dispositivo jurídico se refiere a la exención de aguas interiores salobres cuando se obtenga un certificado expedido por la Comisión Nacional del Agua en el que se establezca que dicha agua contiene más de 2,500 miligramos por litro, de sólidos disueltos totales, independientemente de si se desaliniza o se trata, en la inteligencia que dicho certificado será válido durante tres ejercicios fiscales.

En opinión nuestra, el certificado a que se refiere el párrafo que antecede debe ser expedido por una autoridad ecológica y no por la Comisión Nacional del Agua, cuya función es principalmente recaudatoria. Asimismo, nos pronunciamos en el sentido de que dicho certificado debe estar contemplado en las leyes ecológicas y no en la legislación fiscal, si bien es cierto, puede servir de referencia para obtener una exención, también lo es, que las condiciones y términos para su obtención debe estar previstas en la Ley de Aguas Nacionales.

La fracción VII del artículo en comentario se refiere a una exención con una finalidad meramente social, que consiste en no pagar el gravamen por el uso o aprovechamiento de aguas efectuado por poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes de conformidad con el último censo de población y vivienda, así como por los organismos operadores de agua potable y alcantarillado, público o privados que abastezcan de agua para consumo doméstico a las mencionadas poblaciones, evidentemente en los volúmenes suministrados para este fin. Con tal exención se pretende apoyar a las comunidades pequeñas.

La fracción VIII del dispositivo legal en cuestión, dispone que no pagarán los contribuyentes por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales efectuado por entidades pública o privadas, que sin fines de lucro presten servicios de asistencia médica, servicio social o impartición de educación escolar gratuita en beneficio de poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes. En efecto, se trata de una exención con finalidades sociales.

El artículo 224-A de la Ley Federal de Derechos, se refiere a las exenciones que pueden aplicar los contribuyentes contra el pago de los derechos de agua previstos en la Sección correspondiente de la ley, estableciéndolo de la siguiente manera:

“Artículo 224-A.- Los contribuyentes de los derechos a que se refiere la presente Sección al momento de presentar sus declaraciones, podrán disminuir del pago del derecho respectivo, las cantidades siguientes:

"I.- El costo comprobado de los aparatos de medición y los gastos de su "instalación que se efectúen a partir de 1998, sin incluir las cantidades que "además se carguen o cobren al adquirente por otras contribuciones, para "calcular el volumen de agua explotada, usada o aprovechada, en los "términos de la presente Ley.

"A fin de hacer efectiva dicha disminución, los contribuyentes deberán "presentar ante las oficinas de la Comisión Nacional del Agua, para su "verificación y sellado, el original de la factura de compra del aparato de "medición y de su instalación, que deberán cumplir con los requisitos fiscales "a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación.

"II.- \$1.0019 por cada metro cúbico de agua potable que se proporcione al "Distrito Federal o a los municipios del Valle de México, a través de su "conexión transitoria a la respectiva red de agua potable, tratándose de pozos "que no sean propiedad de dichas instancias de gobierno, pero que por "necesidad pública las mismas requieran de su uso o aprovechamiento.

"El monto a disminuir, deberá señalarse en la declaración provisional "trimestral o bien en la declaración del ejercicio fiscal que corresponda. "Cuando el monto a disminuir sea mayor al derecho a cargo, el excedente se "descontará en las siguientes declaraciones provisionales trimestrales o "anuales."

El citado precepto legal se explica por sí mismo y no es necesario abundar en comentarios.

El artículo 225 de la multicitada Ley Federal de Derechos hace alusión a las obligaciones que tienen los contribuyentes de derechos de agua, en torno a los medidores de las aguas, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 225.- Los contribuyentes del derecho a que se refiere este Capítulo, "deberán contar con aparatos de medición de las aguas que usen o "aprovechen, mismos que deberán tener sellos oficiales de la Comisión "Nacional del Agua, e instalarlos en lugares visibles, así como permitir el "acceso al personal de la Comisión para verificar su lectura. Asimismo estarán "obligados a informar a dicha Comisión las descomposturas de su medidor "dentro del trimestre en que tuvieron conocimiento de las mismas."



Lo anterior obedece, al control que debe tener el órgano fiscalizador, en este caso la Comisión Nacional del Agua, tendiente a evitar que los contribuyentes usen, aprovechen o exploten volúmenes de agua superiores a los que declaran.

El artículo 226 de la Ley en comento, se refiere al cálculo, declaraciones y pagos que deben efectuar los contribuyentes de los derechos de aguas nacionales, en los términos siguientes:

"Artículo 226.- El usuario calculará el derecho sobre agua por ejercicios fiscales y efectuará pagos provisionales trimestrales a más tardar el día 15 de los meses de enero, abril, julio y octubre, mediante declaración que presentará en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El pago provisional se hará por el derecho que corresponda al agua que se haya usado o aprovechado durante los tres meses inmediatos anteriores, para lo cual efectuarán la lectura del medidor durante el último día hábil del trimestre de que se trate y lo compararán con la lectura que efectuaron el último día del trimestre anterior.

"El contribuyente estará obligado a presentar en términos de lo dispuesto en este artículo, una declaración por cada uno de los aprovechamientos con que cuente en sus instalaciones, sean de aguas superficiales o provenientes del subsuelo."

En efecto, en el citado dispositivo jurídico se contienen las obligaciones de pagar trimestralmente los derechos de agua, mediante declaración presentada ante las autoridades autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciendo las bases para los pagos y para las declaraciones. Es importante destacar que debe hacerse una declaración por cada uno de los aprovechamientos con que el contribuyente cuente en sus instalaciones.

El artículo 227 de la Ley Federal de Derechos previene las reglas que se deben observar cuando no sea posible medir el volumen de agua, objeto de derechos, por causas no imputables al contribuyente, el texto del dispositivo es el siguiente:

"Artículo 227.- Cuando no se pueda medir el volumen de agua, como consecuencia del cambio o descompostura del medidor, por causas no imputables al contribuyente, el derecho se pagará conforme a la cantidad de metros cúbicos extraídos en promedio durante los cuatro últimos trimestres.

“Cuando no exista medidor o no se hubiere reparado o repuesto dentro de los tres meses siguientes a su descompostura o cambio, el pago del derecho por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, no podrá ser inferior al que resulte de calcular el uso o aprovechamiento aplicando el volumen que resulte mayor entre el máximo autorizado en la asignación, concesión, permiso o autorización respectiva, y el determinado de acuerdo con el procedimiento previsto en la fracción III del artículo 229 de esta Ley.”

De acuerdo al citado precepto, el contribuyente debe calcular su posible consumo elaborando un promedio de los consumos que se tuvieron en los últimos cuatro meses.

El artículo 228 de la ley en comento, precisa los casos en que la autoridad fiscal tiene la facultad de determinar presuntivamente los volúmenes de agua, cuando no se pueda determinar los volúmenes consumidos, a continuación nos permitimos transcribir textualmente el numeral mencionado:

“Artículo 228.- Procederá la determinación presuntiva del volumen del agua, en los siguientes casos:

“I.- No se tenga instalado aparato de medición.

“II.- No funcione el medidor y no se haya informado dentro del plazo que se establece en el artículo 225 de esta Ley o habiendo informado no se hubiera reparado dentro del trimestre siguiente.

“III.- Estén rotos los sellos del medidor o se haya alterado su funcionamiento.

“IV.- El contribuyente no efectúe el pago del derecho en los términos del artículo 226 de esta Ley.

“V.- Se opongan u obstaculicen la iniciación o desarrollo de las facultades de verificación y medición o no presenten la información o documentación que les solicite la Comisión Nacional del Agua.

“La determinación presuntiva a que se refiere este artículo procederá independientemente de las sanciones a que haya lugar.”

En términos del artículo transcrito la autoridad puede determinar presuntivamente el volumen de agua utilizado cuando el contribuyente no haya cumplido con sus obligaciones respecto a los medidos, o no efectúe el pago en términos del artículo 226 de la ley de la materia o se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de verificación por parte de la autoridad fiscal o no se presenten los informes o documentos que le requiera la Comisión Nacional del Agua.

Consideramos que la determinación presuntiva del volumen de agua utilizado, y consecuentemente del crédito fiscal debe corresponder a las Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no a la Comisión Nacional del Agua, a menos que en la propia ley se precise que ésta última es una autoridad fiscal.

Por otro lado, el artículo 229 de la ley objeto de nuestro análisis se refiere propiamente a la determinación del crédito fiscal, cuando ésta se deriva de la determinación presuntiva del volumen de agua utilizado. A efecto de ilustrar claramente el contenido del artículo en cuestión, lo transcribimos a continuación:

"Artículo 229.- Para los efectos de la determinación presuntiva a que se refiere el artículo anterior, se calculará el derecho de agua, considerando "indistintamente:

"I.- El volumen que señale el título de asignación, concesión, autorización o "permiso.

"II.- Los volúmenes que señale su aparato de medición o que se desprendan "de alguna de las declaraciones trimestrales o anuales presentadas del mismo "ejercicio o de cualquier otro, con las modificaciones que, en su caso, "hubieran tenido con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación.

"III.- Calculando la cantidad de agua que el contribuyente pudo obtener "durante el periodo para el cual se efectúe la determinación, de acuerdo a las "características de sus instalaciones, debiéndose tomar en cuenta entre otros "los siguientes elementos:

"a).- Energía eléctrica consumida por cada pozo o aprovechamiento.

"b) Potencia del motor, gasto producido y el diámetro de la descarga del "equipo de bombeo.

"c).- Altura o desnivel entre el nivel dinámico del agua y el punto de descarga.

"d).- Pérdida por fricción.

"e).- Coeficiente de eficiencia del equipo de bombeo.

"IV.- Otra información obtenida por las autoridades fiscales en el ejercicio de "sus facultades de comprobación.

"V.- Los medios indirectos de la investigación económica o de cualquier otra "clase.

"VI. Cualquier otra información que obtenga la autoridad fiscal distinta a las "anteriores."

En el citado precepto, observamos que el legislador decidió calcular los derechos de agua a través de inferencias lógicas, tales como el volumen autorizado en el título de asignación, concesión, autorización permiso, datos de los aparatos de medición, características de instalaciones, tales como energía eléctrica consumida por cada pozo, potencia del motor, gasto producido y el diámetro de la descarga del equipo de bombeo, altura entre el nivel dinámico del agua y el punto de descarga, fricción, coeficiente de eficiencia del equipo de bombeo, cualquier información obtenida por el fisco durante el ejercicio de sus facultades de comprobación, medios indirectos de investigación o cualquier otra información que obtenga la autoridad fiscal de cualquier otra autoridad distinta.

El artículo 230-A de la ley de la materia, confiere a la Comisión Nacional del Agua la facultad para ejercer las atribuciones a que se refiere el artículo 192-E, cuyo texto transcribimos en apartados anteriores y en este caso sólo lo relacionamos.

El citado precepto a la letra dispone lo siguiente:

“Artículo 230-A.- Tratándose del derecho a que se refiere el presente “Capítulo, la Comisión Nacional del Agua está facultada para ejercer las “atribuciones a que se refiere el artículo 192-E de esta Ley, así como en la “distribución de las multas para los fondos que en el mismo se señala.”

Estimamos que la Comisión Nacional del Agua no debía tener las facultades fiscales a que se refiere el artículo 192-E, toda vez, que ésta debía de ser una autoridad ecológica y preocuparse por el medio ambiente y no por la recaudación.

En el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos se establecen las zonas de disponibilidad de agua a que se refiere el ya citado artículo 223 de la misma ley, cabe señalar que en este artículo se enuncian cada uno de los municipios de los estados que pertenecerán a cada una de las zonas de disponibilidad de agua, consideramos que no es necesario transcribir el contenido de dicho precepto legal en virtud de que únicamente ser reduce a mencionar zonas y enunciar que municipios pertenecen a ellas.

El citado precepto dispone que tratándose de municipios que no se encuentren dentro de las zonas 1 a 9, el pago del derecho sobre aguas se efectuará de conformidad con la cuota establecida para el municipio más próximo al lugar de la extradición.

Desde nuestro punto de vista, el artículo 231 de la citada ley no debía encontrarse dentro de una ley fiscal, como es la Ley Federal de Derechos, en virtud de que el análisis de las zonas de disponibilidad de agua debía ser un estudio que le corresponda a la autoridad ecológica y no a la fiscal. En ese sentido, opinamos que dicha disposición debía encontrarse en la Ley Federal de Aguas, que es una norma jurídica elaborada por especialistas en cuestiones del agua.

Además, ni en la propia ley ni en su exposición de motivos aparecen las razones y los estudios en los que se soporta que en las zonas de disponibilidad de agua, efectivamente corresponden a las que marca la ley.

El artículo 231-A de la Ley Federal de Derechos se refiere a que un contribuyente que realice obras de infraestructura hidráulica, para agua potable, drenaje y saneamiento, entre otras, podrá acreditar el gasto contra los derechos de agua a su cargo, siempre y cuando cumpla con las condiciones previstas en la ley, a continuación transcribimos el texto del artículo en mención:

"Artículo 231-A.- Cuando las personas físicas o morales realicen obras de "infraestructura hidráulica, para agua potable, drenaje y saneamiento, así "como las señaladas en la fracción VII, del artículo 113 de la Ley de Aguas "Nacionales, que eviten una erogación a la Comisión Nacional del Agua, "contemplada en el gasto autorizado a dicha Comisión dentro de su Programa "Operativo Anual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará, "previa opinión técnica favorable de la propia Comisión, el acreditamiento "contra el monto de los derechos sobre agua que les corresponda pagar, por "un monto equivalente a los gastos en que hubiera incurrido la mencionada "Comisión para desarrollar dicho satisfactor.

"La Comisión Nacional del Agua, supervisará y emitirá opinión técnica "favorable, siempre y cuando la obra que se pretenda acreditar, esté "contemplada como parte de los proyectos que atienden el cumplimiento de "los objetivos y metas del programa sectorial de mediano plazo, elaborado de "acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.

"El monto a acreditar, deberá efectuarse en la declaración provisional "trimestral o bien en la declaración del ejercicio fiscal que corresponda. "Cuando el monto a acreditar sea mayor al derecho a cargo, el excedente se "descontará en las siguientes declaraciones provisionales trimestrales o "anuales.

El citado precepto busca la participación del capital privado en inversiones que corresponden a la administración pública, consideramos adecuado que sea así.

## **5.- Estudio de los artículos del 276 al 286 A de la Ley Federal de Derechos:**

De los artículos 276 al 286-A de la Ley Federal de Derechos se refieren a los derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales, los cuales se encuentran en el Capítulo XIV de la referida ley.

El artículo 276 del mencionado dispositivo legal enuncia que personas son las obligadas a pagar el gravamen fiscal previsto en el Capítulo XVI de la ley, dicho precepto a la letra reza:

"Artículo 276.- Están obligados a pagar el derecho por uso o aprovechamiento "de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las "descargas de aguas residuales, las personas físicas o morales que "descarguen en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en "ríos, cuencas, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes "de agua, así como los que descarguen aguas residuales en los suelos las "infiltran en terrenos que sean bienes nacionales o que puedan contaminar el "subsuelo o los acuíferos, en términos de lo dispuesto en esta Ley."

El precepto legal transcrito dispone que están obligados a pagar el derecho por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación, como cuerpos receptores de aguas residuales, las personas físicas o morales que de manera permanente, intermitente o fortuita, descarguen aguas residuales en ríos, cuencas, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, así como los que descarguen aguas residuales en los suelos o las infiltran en terrenos que sean bienes nacionales o que puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos.

El anterior precepto, no permite que se contaminen los suelos, simplemente dispone que hacerlo es hecho generador del gravamen fiscal en cuestión.

Sin embargo, estimamos que los hechos generadores previstos en el numeral antes citado no están controlados debidamente por la autoridad fiscal y por la ecológica, en virtud de que un gran número de empresas contamina los cuerpos de agua, el suelo y el subsuelo sin pagar derechos y sin ser sancionados por las autoridades ecológicas, en este caso el Instituto Nacional de Ecología (INE).

Probablemente, lo anterior no obedece a razones atribuibles a la ley, sino que dicha circunstancia se da por la falta de infraestructura en las entidades administrativas encargadas de cuidar el ambiente y de recaudar.

Por otra lado, el artículo 277 de la Ley que regula los derechos federales define con claridad el significado de aguas residuales, de carga de contaminante, cianuros, coliformes fecales, cuerpo receptor, demanda bioquímica de oxígeno, descarga y otros, a continuación nos permitimos transcribir el texto del numeral en comento:

"Artículo 277.- Para los efectos del presente Capítulo se consideran:

"I.- Aguas residuales: Las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos municipales, industriales, comerciales, de servicios, agrícolas, pecuarios, domésticos, incluyendo fraccionamientos y en general de cualquier otro uso, así como la mezcla de ellas.

"Cuando el contribuyente no separe en la descarga de agua residual el agua que no tiene este carácter, toda la descarga se considerará de agua residual para los efectos de esta Ley.

"II.- Carga de Contaminante: Cantidad de un contaminante expresada en unidades de masa sobre unidad de tiempo, aportada en una descarga de aguas residuales.

"III.- Cianuros: Suma de las concentraciones de todas las formas químicas simples y complejas que contengan el ion cianuro;

"IV.- Coliformes Fecales: Bacterias aerobias Gram-negativas, no formadoras de esporas, de forma bacilar, y que incubadas a 44.5°C en un término de 48 horas, fermentan la lactosa con producción de gas, pudiendo ser residentes del tracto digestivo humano y de animales de sangre caliente;

"V.- Cuerpo Receptor: Corrientes, depósitos naturales de agua, presas, cauces, zonas marinas o bienes nacionales donde se descargan aguas residuales, así como los terrenos en donde se infiltran o inyectan dichas aguas, cuando puedan contaminar el suelo o los acuíferos;

"VI. Demanda Bioquímica de Oxígeno 5: Cantidad de oxígeno consumido por la actividad metabólica de microorganismos, en un periodo de cinco días, a 20°C, considerando la suma de las concentraciones solubles y en suspensión;

"VII.- Descarga: Acción de verter, infiltrar, depositar o inyectar aguas residuales a un cuerpo receptor en forma continua, intermitente o fortuita.

"VIII.- Fósforo Total: Suma de las concentraciones de fosfatos, ortofosfatos, "polifosfatos, fósforo inorgánico y fosfatos orgánicos;

"IX.- Grasas y Aceites: Cualquier material que puede ser recuperado como "una sustancia soluble, en los siguientes solventes: n-hexano, "triclorotrifluoroetano o una mezcla de 80% de n-hexano y 20% de "metilterbutileter;

"X. Índice de Incumplimiento: Cantidad de veces que la concentración de cada "contaminante en las descargas de aguas residuales vertidas, rebasa los "límites máximos permisibles establecidos en esta Ley, la cual se obtiene de "la diferencia entre la concentración de contaminantes de las descargas de "aguas residuales y la concentración establecida como límite máximo "permisible, dividida entre esta última;

"XI.- Límite Máximo Permissible: Valor o rango asignado a un parámetro, el "cual no debe ser excedido en la descarga de aguas residuales;

"XII.- Metales Pesados: Suma de las concentraciones de los metales en "solución o disueltos y en suspensión;

"XIII.- Nitrógeno Total: Suma de las concentraciones de nitrógeno Kjeldahl, "nitritos y nitratos;

"XIV.- Población: Corresponde al número de habitantes indicado en el Censo "General de Población y Vivienda de 1990.

"XV.- Potencial Hidrógeno (pH): Concentración de iones Hidrógeno expresada "como logaritmo negativo que representa la acidez o alcalinidad del agua;

"XVI. Tipos de contaminantes:

"a) Contaminantes Básicos: Son aquellos compuestos y parámetros que se "presentan en las descargas de aguas residuales y que pueden ser removidos "o estabilizados mediante tratamientos convencionales. En lo que "corresponde a esta Ley, sólo se consideran grasas y aceites, sólidos "suspendidos totales, demanda bioquímica de oxígeno<sup>5</sup>, nitrógeno total (suma "de las concentraciones de nitrógeno Kjeldahl, de nitritos y de nitratos, "expresadas en miligramos por litro como nitrógeno), fósforo total y pH;

"b) Contaminantes Patógenos y Parasitarios: Son aquellos microorganismos, "quistes y huevos de parásitos que pueden estar presentes en las aguas "residuales y que representan un riesgo para la salud humana, flora o fauna. "En lo que corresponde a esta Ley, se consideran los coliformes fecales; "expresados como número más probable de organismos por 100 mililitros;



"c) Metales Pesados y Cianuros: Son aquellos que en concentraciones por encima de determinados límites, pueden producir efectos negativos en la salud humana, flora o fauna. En lo que corresponde a esta Ley, se consideran los siguientes: arsénico, cadmio, cobre, cromo, mercurio, níquel, plomo, zinc y cianuros expresados en su forma total.

"XVII.- Sólidos Suspendidos Totales: Concentración de partículas que son retenidas en un medio filtrante de microfibras de vidrio, con un diámetro de poro de 1.5 micrómetros o su equivalente;

"XVIII.- Uso Consuntivo: Volumen de agua de una calidad determinada que se consume al llevar a cabo una actividad específica, el cual se determina como la diferencia del volumen de una calidad determinada que se extrae, menos el volumen de una calidad también determinada que se descarga, y que se señalan en el título respectivo.

"XIX. Embalse Artificial: Vaso de formación artificial que se origina por la construcción de un bordo o cortina y que es alimentado por uno o varios ríos o agua subterránea o pluvial.

"XX. Embalse Natural: Vaso de formación natural que es alimentado por uno o varios ríos o agua subterránea o pluvial.

"XXI. Estuario: Es el tramo del curso de agua, bajo la influencia de las mareas que se extiende desde la línea de costa hasta el punto donde la concentración de cloruros en el agua es de 250 miligramos por litro.

"XXII. Humedales Naturales: Las zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, ciénegas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional; las áreas donde el suelo es predominantemente hídrico; y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos, originados por la descarga natural de acuíferos.

"XXIII. Riego no Restringido: La utilización del agua residual destinada a la actividad de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas en forma ilimitada como forrajes, granos, frutas, legumbres y verduras.

"XXIV. Riego Restringido: La utilización del agua residual destinada a la actividad de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas, excepto legumbres y verduras que se consumen crudas."

El transcrito precepto es claro y no requiere mayor comentario, únicamente que nos parece correcto que se contengan en la ley las acepciones de las palabras que pudieran, en la práctica, resultar con diferentes significados y confundir a las autoridades y gobernados.

El artículo 278 del cuerpo legal que nos ocupa, dispone que el pago de derechos por descargas en cuerpos receptores de propiedad nacional, se causará de acuerdo con el tipo de cuerpo receptor en donde se realice la descarga, conforme a volumen de agua descargada y a los contaminantes vertidos, en lo que rebasen los límites máximos permisibles establecidos en la propia ley. El artículo en cuestión dispone literalmente lo siguiente:

“Artículo 278.- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de “la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales, se “causará el derecho de acuerdo con el tipo del cuerpo receptor en donde se “realice la descarga, conforme al volumen de agua descargada y los “contaminantes vertidos, en lo que rebasen los límites máximos permisibles “establecidos en la presente Ley.

“Los responsables de las descargas de aguas residuales no deberán exceder “los límites máximos permisibles establecidos en esta Ley.”

En ese sentido, el legislador toma en cuenta los elementos que acabamos de mencionar para determinar el monto del gravamen fiscal, además en la Ley se hace alusión a que los responsables de las descargas no deberán exceder los límites máximos permisibles establecidos en la propia norma jurídica.

El artículo 278-A-I de la Ley Federal de Derechos clasifica a los cuerpos de propiedad nacional, receptores de descargas de aguas residuales, en cuerpos receptores tipo A, B y C, considerando como tipo A a todos los que no se señala ni como B ó C y se consideran tipo B todos los estuarios y humedades naturales. Asimismo, se consideran tipo B todos los embalses naturales o artificiales, a excepción de los que se clasifican como tipo C.

En el precepto en cuestión se enuncian los cuerpos receptores tipo B de acuerdo a la entidad federativa y municipio en que se localicen, de conformidad con la lista que se contiene en la ley.

El artículo 278-B de la Ley en análisis, dispone las bases conforme a las que se determinan el volumen de agua residual y las concentraciones de contaminantes descargados al cuerpo receptor, de la manera que a continuación se señala:

"Artículo 278-B.- El volumen de agua residual y las concentraciones de contaminantes descargados al cuerpo receptor se determinarán trimestralmente, conforme a lo siguiente: .

"I.- Volumen:

"a).- Cuando el caudal de la descarga se efectúe en forma continua, intermitente o fortuita, y sea igual o mayor a 9,000 metros cúbicos en un trimestre, el contribuyente deberá instalar medidores totalizadores o de registro continuo en cada una de las descargas de agua residual. El volumen de cada descarga corresponderá a la diferencia entre la lectura tomada el último día del trimestre de que se trate y la lectura efectuada el último día del trimestre anterior.

"b).- Cuando el caudal de descarga sea continuo, intermitente o fortuito y menor a 9,000 metros cúbicos en un trimestre, el usuario podrá optar entre instalar medidores o efectuar cada trimestre bajo su responsabilidad la determinación del volumen con otros dispositivos de aforo. Dicha determinación se deberá manifestar bajo protesta de decir verdad en la declaración correspondiente.

"En caso de que no se pueda medir el volumen de agua descargada, a falta de medidor o como consecuencia de la descompostura de éste, por causas no imputables al contribuyente, o cuando no se hubiere reparado o repuesto dentro de los tres meses siguientes a su descompostura, el volumen a declarar no podrá ser inferior al que resulte de aplicar el procedimiento previsto en el artículo 285, fracción I de esta Ley.

"II.- Concentración promedio de contaminantes:

"El responsable de la descarga tendrá la obligación de realizar el muestreo y análisis de la calidad del agua descargada, en muestras de cada una de sus descargas que reflejen cuantitativa y cualitativamente el proceso más representativo de las actividades que den origen a la descarga y para todos los contaminantes que genere, establecidos en esta Ley.

"Asimismo, cuando por la naturaleza de sus procesos productivos y conforme a las disposiciones del presente Capítulo, se genere o presente periódicamente un contaminante específico como base para el pago del derecho, podrá efectuar la determinación de su pago únicamente por este contaminante, no estando obligado al análisis y muestreo de los demás, manifestando bajo protesta de decir verdad que no se ha modificado el proceso generador de la descarga que altere la base para el pago del derecho.

"Para cada descarga, el contribuyente determinará, conforme al promedio de las muestras tomadas, la concentración promedio de contaminantes básicos, metales pesados y cianuros en miligramos por litro. En caso de los parámetros potencial Hidrógeno y coliformes fecales, se determinarán en sus respectivas unidades. Lo anterior, conforme lo señalado en el procedimiento obligatorio de muestreo de descargas.

"En el caso de que el agua de abastecimiento registre alguna concentración promedio mensual de los parámetros referidos en la tabla 1 del presente artículo, se podrá restar de la concentración de la descarga, siempre y cuando se notifique por escrito a la Comisión Nacional del Agua.

"Una vez determinadas las concentraciones de los contaminantes básicos, metales pesados y cianuros, coliformes fecales y potencial Hidrógeno, expresados en miligramos por litro o en las unidades respectivas, se compararán con los valores correspondientes a los límites máximos permisibles por cada contaminante, previstos en el presente Capítulo. En caso de que las concentraciones sean superiores a dichos límites, se causará el derecho, por el excedente del contaminante correspondiente. Para los efectos de la Tabla 1, se entiende que la concentración de los contaminantes nitrógeno, fósforo, arsénico, cadmio, cianuros, cobre, cromo, mercurio, níquel, plomo y zinc, debe ser medida de manera total.

"Para coliformes fecales, si la descarga presenta un valor que supere el límite máximo permisible de 1,000 como número más probable (NMP) de coliformes fecales por cada 100 mililitros, se causará el derecho conforme a las disposiciones del presente Capítulo.

"Para el potencial Hidrógeno (pH), si la descarga presenta un valor superior a 10 o inferior a 5 unidades, se causará el derecho conforme a las disposiciones del presente Capítulo.

" (Se deroga último párrafo).

"III. Para el Procedimiento Obligatorio del Muestreo de las Descargas, se entenderá por:

"a) Muestra Compuesta: La que resulta de mezclar el número de muestras "simples, según lo indicado en la tabla de frecuencia de muestreo. Para "conformar la muestra compuesta, el volumen de cada una de las muestras "simples deberá ser proporcional al caudal de la descarga en el momento de "su toma.

"b) Muestra Simple: La que se tome en el punto de descarga, de manera "continua, en día normal de operación que refleje cuantitativa y "cualitativamente el o los procesos más representativos de las actividades que "generan la descarga, durante el tiempo necesario para completar cuando "menos, un volumen suficiente para que se lleven a cabo los análisis "necesarios para conocer su composición, aforando el caudal descargado en "el sitio y en el momento del muestreo.

"El volumen de cada muestra simple necesario para formar la muestra "compuesta se determina mediante la siguiente ecuación:

"c) Parámetro: Variable que se utiliza como referencia para determinar la "calidad física, química y biológica del agua.

"d) Promedio Diario: El valor que resulta del análisis de una muestra "compuesta. En el caso del parámetro grasas y aceites, es el promedio "ponderado en función del caudal, y la media geométrica para los coliformes "fecales, de los valores que resulten del análisis de cada una de las muestras "simples tomadas para formar la muestra compuesta. Las unidades de pH no "deberán estar fuera del rango permisible, en ninguna de las muestras "simples, definido en el presente artículo.

"Cuando los valores de pH estén dentro del rango permisible en todas las "muestras simples, se reportará el valor promedio ponderado en función del "caudal. En caso de que existan valores fuera del rango permisible en "cualquiera de las muestras simples, se reportará el valor más alejado del "rango permisible.

"e) Promedio Mensual: El valor que resulta de calcular el promedio ponderado "en función del caudal, de los valores que resulten del análisis de al menos "dos muestras compuestas promedio diario. En el caso del pH, cuando los "valores estén dentro del rango permisible en todas las muestras simples, se "reportará el valor promedio ponderado en función del caudal. En caso de que "existan valores fuera del rango permisible en cualquiera de las muestras "simples, se reportará el valor más alejado del rango permisible.

"IV. El muestreo, análisis y reporte de la calidad de las descargas, se "efectuará como a continuación se indica:

"a). Método de Muestreo: El método que se deberá llevar a cabo al efectuar la toma de muestras, así como los términos y forma de hacerlas, son los indicados en la Norma Mexicana NMX-AA-003-1980 Aguas Residuales-Muestreo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Marzo de 1980.

"La obligación de realizar el muestreo y análisis de la calidad del agua descargada, corresponde al responsable de estas descargas.

"b) Frecuencias del Muestreo y Análisis, y del Reporte de Datos: La frecuencia de muestreo y análisis y de reporte será de acuerdo al tamaño de población en el caso de efluentes municipales, y en el caso de descargas no municipales, de acuerdo a la carga de contaminantes, según se indica en las tablas de efluentes municipales y de efluentes no municipales, respectivamente.

"Los parámetros a ser considerados en el muestreo y análisis, así como en el reporte de datos son los que se indican en el presente Capítulo y en la Tabla I de este artículo.

"El responsable de la descarga estará exento de realizar el muestreo y análisis de alguno o varios de los parámetros que se señalan en la Tabla I del presente artículo, cuando demuestre que, por las características del proceso productivo o el uso que le dé al agua, no genera o concentra los contaminantes a eximir, manifestándolo ante la Comisión Nacional del Agua, por escrito y bajo protesta de decir verdad. La autoridad podrá verificar la veracidad de lo manifestado por el usuario. En caso de falsedad, el responsable quedará sujeto a lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables.

"C) Cálculo de los Valores: En el muestreo y análisis y reporte de datos del parámetro o parámetros requeridos, se debe considerar el valor del promedio mensual de acuerdo a la definición dada en este procedimiento, y debe considerar días hábiles de actividad o producción normal.

"El muestreo y análisis del parámetro o parámetros requeridos en la frecuencia indicada en las tablas de efluentes municipales y de efluentes no municipales, debe considerar:

"1. Para la frecuencia mensual, el promedio mensual del parámetro o parámetros en el mes.

"2. Para la frecuencia trimestral, el promedio mensual del parámetro o parámetros en un mes del trimestre.

"3. Para la frecuencia semestral, el promedio mensual del parámetro o los parámetros en un mes del semestre.

"El reporte de los resultados del muestreo y análisis del parámetro o parámetros requeridos, deberá ser hecho en una frecuencia trimestral, conforme a lo señalado en el artículo 283 de esta Ley.

"El reporte del trimestre, para la frecuencia mensual de muestreo y análisis, será el promedio aritmético de los valores que resulten del análisis de cada mes. Para coliformes fecales, será la media geométrica de los valores mensuales. En el caso del pH, cuando los valores estén dentro del rango permisible en todas las muestras simples, se reportará el valor promedio aritmético. En caso de que existan valores fuera del rango permisible en cualquiera de las muestras simples, se reportará el valor más alejado del rango permisible.

"En el caso de la frecuencia semestral del muestreo y análisis, para el reporte del trimestre donde no se realice el muestreo y análisis, se podrá repetir el reporte del trimestre inmediato anterior.

"El cumplimiento de lo anterior, sin menoscabo de la observancia de las demás disposiciones legales y normativas en materia de descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales y bienes públicos inherentes.

"V. Método de Prueba: Para la toma de muestras y la determinación de los valores y concentraciones de los parámetros establecidos en este procedimiento, se deberá aplicar el método de prueba indicado en la fracción IV de este artículo y las normas mexicanas correspondientes.

"Los reportes que presente el responsable de la descarga estarán basados en determinaciones analíticas hechas por un laboratorio acreditado ante el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y aprobado por la Comisión Nacional del Agua."

Estimamos que el citado precepto contiene cuestiones que corresponden a la autoridad y a la ley ecológica, tales como la medición de la concentración promedio de contaminantes así como las tablas, que no transcribimos que se refieren a los límites máximos permisibles para contaminantes básicos, metales pesados y cianuros; frecuencia de muestreo efluentes municipales; y efluentes no municipales.

El artículo 278-C se refiere a las bases para calcular el monto de derecho a pagar por cada tipo de contaminante que rebase los límites máximos permisibles, cuyo texto literal es el siguiente:

"Artículo 278-C.- Para calcular el monto del derecho a pagar por cada tipo de contaminante que rebase los límites máximos permisibles, se considerará el volumen de aguas residuales descargadas por trimestre y la carga de los contaminantes respectivos, de la siguiente forma:

"I.- Para coliformes fecales, el importe del derecho se determinará conforme a lo siguiente: si la descarga presenta un valor que supere el límite máximo permisible de 1,000 como número más probable (NMP) de coliformes fecales por cada 100 mililitros, el volumen descargado a que se refiere la fracción I, del artículo 278-B, de esta Ley, se multiplicará cada metro cúbico descargado al trimestre por \$0.5888 por metro cúbico, si se trata de un cuerpo receptor tipo A y por \$0.2943 por metro cúbico, para un cuerpo receptor tipo B o C.

"II.- Para el potencial Hidrógeno (pH), el importe del derecho se determinará de acuerdo con las cuotas indicadas en la Tabla II de este Capítulo, para ello, si la descarga se encuentra fuera de los límites máximos permisibles, superior a 10 o inferior a 5 unidades, el volumen descargado a que se refiere la fracción I, del artículo 278-B de esta Ley, se multiplicará por la cuota que corresponda según el rango en unidades de pH a que se refiere la citada Tabla.

"III. Para los contaminantes básicos, metales pesados o cianuros, las concentraciones de cada uno de ellos que rebasen los límites máximos permisibles, expresadas en miligramos por litro, obtenidas conforme al artículo anterior, se multiplicarán por el factor de 0.001, para convertirlas a kilogramos por metro cúbico. Este resultado, a su vez, se multiplicará por el volumen de aguas residuales, en metros cúbicos descargados en el trimestre correspondiente, obteniéndose así, la carga de contaminantes, expresada en kilogramos por trimestre descargado al cuerpo receptor.

"Para determinar el índice de incumplimiento y la cuota en pesos por kilogramo, a efecto de obtener el monto del derecho para cada uno de los contaminantes básicos, metales pesados o cianuros, se procederá conforme a lo siguiente:

"a).- Para cada contaminante que rebase los límites señalados, a la concentración del contaminante correspondiente, se le restará el límite máximo permisible respectivo, cuyo resultado deberá dividirse entre el mismo límite máximo permisible, obteniéndose así el índice de incumplimiento del contaminante correspondiente.



"b).- Con el índice de incumplimiento, determinado para cada contaminante conforme al inciso anterior, se seleccionará el rango que le corresponda de la Tabla III de este Capítulo y se procederá a identificar la cuota en pesos por kilogramo de contaminante que se utilizará para el cálculo del monto del derecho.

"c) Para obtener el monto a pagar por cada contaminante, conforme al tipo de cuerpo receptor de que se trate, se multiplicarán los kilogramos de contaminante por trimestre, obtenidos de acuerdo con esta fracción, por la cuota en pesos por kilogramo que corresponda a su índice de incumplimiento, de acuerdo con la Tabla III de este Capítulo, obteniéndose así el monto del derecho.

"Para los contaminantes básicos, el resultado se multiplicará por 0.56 cuando la descarga sea a un cuerpo receptor tipo "A"; por 1.0 cuando la descarga sea a un cuerpo receptor tipo "B"; y por 1.2 cuando la descarga sea a un cuerpo receptor tipo "C".

"IV.- Una vez efectuado el cálculo trimestral del derecho por cada contaminante, el contribuyente estará obligado a pagar únicamente el monto que resulte mayor para el trimestre que corresponda.

El referido artículo se explica por sí mismo y en relación a nuestro trabajo, objeto de estudio consideramos que no es necesario mayor abundamiento.

El artículo 281-A de la Ley Federal de Derechos establece cuales son las deducciones que pueden aplicar los contribuyentes que paguen derechos por aguas residuales en cuerpos receptores de propiedad nacional, asimismo precisa las bases para tales efectos, tal y como se desprende del texto del dispositivo legal que a continuación se transcribe:

"Artículo 281-A.- Los contribuyentes del derecho a que se refiere el presente Capítulo, al momento de presentar sus declaraciones podrán disminuir del pago del derecho respectivo, el costo comprobado de los aparatos de medición y de su instalación, sin incluir las cantidades que además se carguen o cobren al adquirente por otras contribuciones.

"A fin de hacer efectiva dicha disminución, los contribuyentes deberán presentar ante las oficinas de la Comisión Nacional del Agua, para su verificación y sellado, el original de la factura de compra del aparato de medición y de su instalación, que deberán cumplir con los requisitos fiscales a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación.

"El monto a acreditar, deberá efectuarse en la declaración provisional trimestral o bien en la declaración del ejercicio fiscal que corresponda. Cuando el monto a acreditar sea mayor al derecho a cargo, el excedente se descontará en las siguientes declaraciones provisionales trimestrales o anuales."

Resulta singular el caso de que el contribuyente, para poder deducir el importe de los aparatos de medición y su instalación, contra el importe de los derechos, deben presentar ante las oficinas de la Comisión Nacional del Agua, para su verificación y sellado, el original de la factura de compra del aparato de medición y de su instalación, cuestión que nos parece inadecuada e impráctica, ya que de acuerdo al Código Fiscal de la Federación los contribuyentes deben guardar sus comprobantes y la autoridad tiene facultades de verificar dichos comprobantes. En nuestra opinión, es un requisito de deducibilidad que genera trámites innecesarios.

Por otra parte, el artículo 282 de la ley en comento previene los casos de exención en el pago de derechos por descargas de aguas residuales. El artículo resulta ilustrativo y a continuación se transcribe:

"Artículo 282.- No estarán obligados al pago del derecho federal a que se refiere este Capítulo:

"I. Los contribuyentes cuyos contaminantes no rebasen los límites máximos permisibles establecidos en la presente Ley.

"III.- Quienes descarguen aguas residuales a redes de drenaje o alcantarillado que no sean bienes del dominio público de la Nación.

"IV.- Quienes viertan agua residual a la fuente de donde originalmente se realizó su extracción, siempre que tengan el certificado que expedirá la Comisión Nacional del Agua en el que se precisará que no sufrió degradación en su calidad ni alteración en su temperatura. Una copia de dicho certificado se deberá acompañar a la declaración del ejercicio.

"V.- Las poblaciones rurales de hasta 2,500 habitantes y los organismos operadores de agua potable y alcantarillado, públicos o privados, por las descargas provenientes de aquéllas.

"VI.- Por las descargas provenientes del riego agrícola.

“VII. Las entidades públicas o privadas, que sin fines de lucro presten “servicios de asistencia médica, servicio social o de impartición de educación “escolar gratuita en beneficio de poblaciones rurales de hasta 2,500 “habitantes.

“VIII. Los usuarios domésticos que se ubiquen en localidades que carezcan “de sistemas de alcantarillado, por las aguas residuales que se generen en su “casa habitación.”

Con relación a la fracción del artículo en cita, cabe mencionar que los límites máximos permisibles que establece la ley son demasiado rígidos y no son congruentes con el desarrollo industrial de nuestro país, con lo que se hace nugatorio que los contribuyentes exenten por no rebasar los límites máximos permisibles.

Por lo que hace a la fracción III del dispositivo legal en comento, que se refiere a que quedan exentos quienes descarguen aguas residuales a redes de drenaje o alcantarillado que no sean bienes del dominio público de la nación, llama la atención, que cuando no se descargan aguas residuales en un cuerpo receptor de propiedad nacional, entonces no existe motivo o razón para pagar el derecho por lo que dicha deducción resulta ociosa.

El artículo 282-A de la ley de la materia, ofrece una prerrogativa para aquellas personas que realizan el hecho generador y cuyas aguas residuales rebasan los máximos permisibles establecidos en la ley, siempre y cuando presenten ante la Comisión Nacional del Agua un programa de acciones para mejorar la calidad de sus aguas residuales y cumplan con dicho programa, al respecto, el precepto legal literalmente dispone:

“Artículo 282-A.- No pagarán el derecho a que se refiere este Capítulo, “aquellos usuarios cuyas descargas contengan contaminantes que rebasen “los límites máximos permisibles establecidos en la presente Ley, siempre y “cuando presenten ante la Comisión Nacional del Agua, un programa de “acciones y cumplan con el mismo, para mejorar la calidad de sus aguas “residuales, ya sea mediante cambios en sus procesos productivos o para el “control o tratamiento de sus descargas, a fin de no rebasar dichos límites, y “mantengan o mejoren la calidad de sus descargas de aguas residuales.

"Para los efectos del párrafo anterior, la Comisión Nacional del Agua en "términos del instructivo para la presentación y seguimiento del programa de "acciones publicado en el Diario Oficial de la Federación, vigilará el "cumplimiento en el avance de las acciones comprometidas por los usuarios, "en estos casos, el contribuyente estará obligado a efectuar el cálculo de su "pago y a presentar sus declaraciones trimestrales conforme a lo establecido "en esta Ley, sin enterar el pago del derecho, señalando en su declaración "correspondiente la siguiente leyenda "Sin pago de conformidad con lo "establecido en el párrafo primero del artículo 282-A de la Ley Federal de "Derechos".

"Los contribuyentes están obligados a presentar ante la Comisión Nacional "del Agua, un informe, bajo protesta de decir verdad, de los avances del "programa de acciones presentado ante dicho órgano desconcentrado, en los "meses de julio y enero.

"En el caso de que los contribuyentes no presenten alguno de los informes "señalados en el párrafo anterior, en los meses establecidos para ello, estarán "obligados al pago del derecho que le hubiere correspondido pagar en los dos "trimestres inmediatos anteriores.

"Los contribuyentes que no cumplan con los avances programados, estarán "obligados a efectuar el pago de los derechos que corresponden a este "Capítulo, generados a partir de la fecha del incumplimiento, así como de "aquellos que se hubieren generado con anterioridad, con los accesorios de "Ley correspondientes.

"Si al término del programa los contribuyentes cumplen con los objetivos "previstos, tendrán derecho a la recuperación del monto histórico del Derecho "que hubieren pagado por incumplimiento de las metas parciales.

"A partir del 1o. de enero de 1997 y hasta la fecha de vencimiento para la "ejecución de los programas para el control de la calidad de sus descargas, "los usuarios que hayan presentado su programa de acciones no deberán "descargar concentraciones de contaminantes mayores de las que "descargaron durante los últimos tres años, o menos, si empezaron a "descargar posteriormente.

"Aquellos usuarios que no cumplan con esta disposición, estarán obligados al "pago del derecho a que se refiere este Capítulo."

El programa de acciones que establece la ley a cargo de los contribuyentes nos parece que es un apoyo que aún le faltan elementos para su mejor funcionamiento, en virtud de que en la ley se encuentra diversos candados que hace nugatorio el programa para los contribuyentes que recientemente han iniciado sus actividades, y que en ocasiones, son quienes más necesitan de esos apoyos.

El artículo 282-B de la ley objeto de análisis establece la obligación que tienen las empresas que traten aguas residuales, así como su responsabilidad solidaria con el contribuyente a quien le prestan el servicio, a continuación exponemos el contenido original del precepto en comentario:

“Artículo 282-B.- Cuando las personas físicas o morales para el cumplimiento de la obligación legal de tratar sus aguas residuales, contraten o utilicen los servicios de empresas que traten aguas residuales, estas últimas tendrán que cumplir con lo dispuesto en este Capítulo, siempre y cuando utilicen o contaminen bienes nacionales como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales que traten.

“Las personas físicas o morales que contraten o utilicen los servicios mencionados, serán solidariamente responsables con las empresas que traten aguas residuales, por el pago del derecho.

Resulta natural y lógico que las empresas que se dedican a tratar aguas residuales sean corresponsables de la obligación fiscal, que con motivo de dichas aguas residuales tiene la empresa a la que le prestan sus servicios, con lo que se produce que las empresas que tratan aguas residuales sean más serias en los trabajos que ofrecen a los contribuyentes. En otras palabras, nos parece adecuado el texto del precepto legal en cita.

El artículo 282-C de la Ley Federal de Derechos establece los descuentos que se aplican a los contribuyentes que cuenten con planta de tratamiento de aguas residuales y aquellos que en sus procesos productivos hayan realizados acciones para mejorar la calidad de sus descargas. El numeral referido a la letra dispone:

“Artículo 282-C.- Los contribuyentes que cuenten con planta de tratamiento de aguas residuales y aquellos que en sus procesos productivos hayan realizado acciones para mejorar la calidad de sus descargas y éstas, sean de una calidad superior a la establecida en los límites máximos permisibles establecidos en esta Ley, podrán gozar del descuento en el pago del derecho por uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere el Capítulo

“VIII, del Título II de esta Ley. Este beneficio se aplicará únicamente a los aprovechamientos de aguas nacionales que generen la descarga de aguas residuales, de acuerdo con lo indicado en la Tabla IV, de este artículo, siempre y cuando los contribuyentes cumplan con las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y esta Ley.

“Este porcentaje de descuento se aplicará al monto del derecho a que se refiere el Capítulo VIII del Título II de esta Ley, sin incluir el que corresponda al uso consuntivo del agua. En este caso, a la declaración del pago del derecho por uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se deberán acompañar los resultados de la calidad del agua, emitidos por un laboratorio acreditado ante el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorio de Prueba de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y aprobado por la Comisión Nacional del Agua.

Desde nuestro punto de vista, los contribuyentes para lograr los parámetros máximos permisibles establecido en la ley, para las aguas residuales, necesariamente requieren tratamientos de aguas residuales, por lo que estimamos necesario que existan mayores beneficios para las personas que efectivamente tratan sus aguas residuales.

El artículo 282-D se constriñe a precisar la aplicabilidad del artículo anterior y cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 282-D.- Los usuarios que con posterioridad al 7 de enero de 1997, hayan iniciado o inicien operaciones que originen descargas de aguas residuales y aquellos que incrementen la carga de contaminantes en su descarga, como consecuencia de la realización de una ampliación a su planta productiva o para el caso de localidades que incorporen usuarios industriales a su sistema de alcantarillado que previamente hayan descargado a un cuerpo receptor nacional, no deberán rebasar los límites máximos permisibles de contaminantes establecidos en la presente Ley. En caso contrario, deberán pagar el derecho conforme a lo señalado en el presente Capítulo.

"Asimismo, los usuarios que cuenten con planta de tratamiento, cuando su "descarga no cumpla con los límites máximos permisibles establecidos en la "presente Ley, están obligados a operar y mantener dicha infraestructura de "saneamiento. Los que se encuentren en este supuesto y que descarguen "una calidad de agua superior a la que están obligados, podrán gozar del "beneficio citado en el artículo 282-C de este Capítulo, si es el caso. Si el "usuario deja de operar la infraestructura, pagará el derecho a que se refiere "este Capítulo."

El citado precepto legal resulta ser claro y no requiere mayor aclaración.

El artículo 283 de la Ley Federal de Derechos establece las obligaciones para el cálculo y pago de las contribuciones de derechos por aguas residuales, de la siguiente manera:

"Artículo 283.- El usuario calculará el derecho federal a que se refiere el "presente Capítulo por ejercicios fiscales y efectuará pagos provisionales "trimestrales, a más tardar el día 15 de los meses de enero, abril, julio y "octubre, mediante declaración que presentará en las oficinas autorizadas por "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Los contribuyentes que efectúen descargas permanentes o intermitentes "estarán obligados a presentar la declaración a que se refiere el párrafo "anterior, aun cuando no resulte pago del derecho a su cargo.

"Las personas que efectúen descargas fortuitas de aguas residuales, deberán "presentar la declaración aun cuando no resulte pago a su cargo, dentro del "mes siguiente a aquél en que se realizó la descarga, misma que se se "considerará definitiva.

"El contribuyente estará obligado a presentar en términos de lo dispuesto en "este artículo, una declaración por cada uno de los sitios donde lleve a cabo la "descarga al cuerpo receptor."

El citado artículo deja claro que el contribuyente tiene que presentar pagos provisionales trimestrales, mediante declaración ante la autoridad autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los contribuyentes que efectúen descargas permanente o intermitente están obligados a presentar declaración definitiva, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio, que los contribuyentes que efectúen descargas fortuita de aguas residuales deben de presentar una declaración dentro del mes siguiente a aquel en que se realizó la descarga.

Por su parte el artículo 284 previene los casos en que la autoridad puede determinar presuntivamente los derechos federales por descargas de aguas residuales, a continuación se transcribe el precepto:

"Artículo 284.- Procederá la determinación presuntiva del derecho federal a "que se refiere el presente Capítulo, en los siguientes casos:

"I.- No se tenga instalado aparato de medición, cuando exista obligación de "instalarlos o el mismo no funcione.

"II.- Cuando el cálculo que efectúe el usuario bajo su responsabilidad sea "menor al que resulte de aplicar el mismo procedimiento que se señala en la "Ley, en la vista de inspección o verificación de contaminación en la descarga "de agua residual, que sobre el particular podrá efectuar en cualquier "momento la Comisión Nacional del Agua.

"III.- Se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de "verificación y medición que efectúe la Comisión Nacional del Agua, o no "presente la documentación que ésta le solicite.

"IV.- El usuario no efectúe el pago del derecho en los términos del artículo "anterior.

"V.- Cuando se efectúe en forma fortuita una descarga de aguas residuales o "contaminadas, por quienes normalmente no son contribuyentes del derecho "a que se refiere el presente Capítulo, y que causen daño ecológico conforme "a dictamen que al efecto emita la autoridad ecológica competente.

"VI. Cuando el usuario no presente sus reportes de análisis de la calidad de "las descargas de aguas residuales.

"La determinación presuntiva a que se refiere este artículo procederá "independientemente de las sanciones a que haya lugar.

El citado precepto dispone con toda claridad los casos en que procede la determinación presuntiva de derechos a que se refiere el capítulo correspondiente, por lo que no se abunda sobre el particular.

Por lo que respecta al artículo 285 de la Ley en comento, este se refiere a las consideraciones que deben observarse para la determinación presuntiva de los derechos por aguas residuales, dicho dispositivo previene literalmente:



"Artículo 285.- Para los efectos de la determinación presuntiva a que se refiere el artículo anterior, se calculará el derecho considerando "indistintamente:

"I.- El volumen de agua residual que aparezca en el permiso de descarga "respectivo, o en su defecto, el que corresponda al volumen señalado en el "título de asignación, concesión, autorización o permiso para la explotación, el "uso o aprovechamiento de aguas nacionales que originan la descarga, y a "falta de éste, se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 229, "fracción III.

"II.- El cálculo que efectúe la Comisión Nacional del Agua, aplicando el "procedimiento que conforme a la presente Ley, debe efectuar el "contribuyente para medir la descarga de agua residual para efectos del pago "del derecho a que se refiere el presente Capítulo.

"III. Los volúmenes que a la entrada o a la salida señale su aparato de "medición o que se desprendan de alguna de las declaraciones trimestrales o "anuales presentadas del mismo ejercicio o de cualquier otro, con las "modificaciones que, en su caso, hubieran tenido con motivo del ejercicio de "las facultades de comprobación.

"IV.- La información que se proporcione sobre el particular por las autoridades "fiscales o por las autoridades competentes en materia de equilibrio ecológico "y protección al ambiente, en el ejercicio de sus respectivas facultades.

"V.- La cuantificación del daño ecológico a los bienes nacionales a que se "refiere el presente Capítulo, realizada por autoridades ecológicas, en el "ámbito de su competencia.

"VI.- Los medios indirectos de la investigación económica o de cualquier otra "clase.

"VII. Cualquier otra información que obtenga la autoridad fiscal distinta a las "anteriores.

"En el caso de descargas fortuitas a que se refiere la fracción V del artículo "anterior se podrá utilizar como monto del derecho respectivo, la "cuantificación del daño a que se refiere la fracción V de este artículo, sin "deducción alguna.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público exigirá su pago con base en la "determinación del derecho que efectúe la Comisión Nacional del Agua, en los "términos del presente artículo."

Para la determinación presuntiva de los derechos por descargas de aguas residuales debe observarse casi los mismos requisitos que para los derechos por usar, aprovechar o explotar aguas nacionales, ya que se toma en cuenta el volumen de agua residual permitido en el documento que la autorice, el cálculo que realice la Comisión Nacional del Agua los volúmenes de entrada o la salida que se señalen en los aparatos de medición o que se desprendan de alguna declaración, la información que se proporcione a la autoridad la cuantificación del daño ecológico, los medios indirectos de investigación económica o cualquier otra información que obtenga la autoridad.

Nos parece que no es correcto que la autoridad fiscal sea la que mida los daños ecológicos, ya que no es su campo, no cuenta con los elementos necesarios ni tiene la infraestructura suficiente para tales efectos. En tal virtud, consideramos que la autoridad idónea para esos efectos debía ser la autoridad ecológica.

Finalmente, el artículo 286-A de la ley en cuestión dispone que la Comisión Nacional del Agua está facultada para el cobro de los derechos por descargas de aguas residuales en cuerpos receptores de propiedad nacional, de conformidad con el artículo 192-E de la misma ley. Dicho precepto a la letra reza:

“Artículo 286-A.- Tratándose del derecho del presente Capítulo, la Comisión Nacional del Agua está facultada para ejercer las atribuciones a que se refiere el artículo 192-E de esta Ley, así como en la distribución de los fondos que en el mismo se señale.

Tal y como lo hemos señalado con antelación, no nos parece adecuado que se faculte una autoridad ecológica, o que en teoría debía serlo, para que actúe como fisco, ya que se olvida de que debe preservar el medio ambiente, por dedicarse a recaudar los derechos a los que hemos hecho alusión.

Hecho un breve análisis de los derechos en materia de agua y sólo nos resta para concluir el capítulo precisar cuáles son los contenidos fiscal y ecológico que se encuentran en los artículos analizados.

## **6.-Contenido Fiscal de los artículos Analizados.**

Sin duda, la Ley Federal de Derechos es un ordenamiento jurídico de carácter fiscal, cuya finalidad es sentar las bases para que la autoridad hacendaria pueda hacer exigibles los créditos fiscales, cuando los contribuyentes realicen los hechos generadores previstos en dicho ordenamiento legal.

En ese sentido, el contenido primordial de la Ley Federal de Derechos debe ser fiscal y cuando se refiera a otras materias, como el derecho ecológico, lo idóneo es que la ley remita a la Ley Ecológica.

Sin embargo, en el caso que ahora nos ocupa, la Ley Federal de Derechos, por lo que hace a la materia de agua, tiene un gran número de disposiciones, cuyo contenido es ecológico, a lo que haremos alusión en el apartado siguiente.

Del artículo 1º al artículo 7º que contiene las disposiciones generales de la ley prácticamente encontramos casi la totalidad de contenido fiscal ya que se determinan hechos generadores determinaciones de bases gravables actualización de las cuotas, formas de pago, sujetos obligados, lugar de pago, ejercicios fiscales, determinación de cuotas, hechos generadores específicos, la utilización de fracciones de peso y obligaciones de las autoridades que reciban derechos, entre otras cuestiones, las anteriores son exclusivamente fiscales y estimamos que se encuentran correctamente ubicadas en la ley que ahora nos ocupa.

Con relación a los artículos 192, 192-A, 192-B, 192-C, 192-D y 192-E de la Ley Federal de Derechos, estimamos que el contenido de dichos preceptos es eminentemente fiscal ya que precisa hechos generadores relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes, señalándoles una cuota a cada uno de ellos, precisa la expedición de certificados, los servicios que presta el Registro Público de Derechos de Agua, los casos de exención, las facultades de la Comisión Nacional del Agua como autoridad fiscal, entre otra cuestiones.

Por lo que hace a los artículos del 222 al 231-A de la Ley Federal de Derechos haremos un análisis individual refiriéndonos a los que tienen contenido fiscal.

El artículo 222 de la mencionada Ley prácticamente señala a los sujetos obligados y los hechos generadores del capítulo de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

El artículo 222 de la ley en comento previene las cuotas que se van a pagar en cada una de la zonas de disponibilidad y por cada uno de los tipos de aguas que generan gravamen fiscal.

El artículo 224 de la ley de la materia, se refiere a los casos de exención sin embargo, en las fracciones V y VI, su contenido es ecológico.

El artículo 224-A del ordenamiento legal que ahora nos ocupa se refiere a las deducciones, cuestión que es meramente fiscal. Asimismo, el artículo 225 del mismo dispositivo jurídico previene algunas condiciones para poder optar por el beneficio del artículo precedente.

El artículo 226 se refiere al cálculo y forma de pago de los derechos, también cuestiones cuya naturaleza jurídica es fiscal.

El artículo 227 de la citada ley se refiere a la forma de cálculo del gravamen fiscal en los casos en que no exista posibilidad de tomar la lectura del medidor, cuestión también de naturaleza fiscal.

Desde luego, el artículo 228 de la ley de la materia se refiere a cuestiones fiscales ya que previene las causas de procedencia de la determinación presuntiva del volumen del agua. Asimismo el artículo 229 de la misma ley se refiere a las consideraciones para calcular el monto del derecho para los efectos de la determinación presuntiva.

El artículo 230-A de la ley en cuestión, se refiere a facultades de la autoridad fiscal.

El artículo 231-A se refiere a un caso de deducción, que sin duda se trata de una cuestión de naturaleza fiscal.

Referente a los artículos del 276 al 286-A de la Ley Federal de Derechos a continuación nos referiremos de manera individual a aquellos artículos, cuyo contenido es fiscal.

El artículo 276 se refiere a los sujetos y a los hechos generadores de los derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación, como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales.

Por su parte, el artículo 278 B de la Ley en comento, determina la forma de calcular el gravamen fiscal de acuerdo al volumen y concentración de contaminantes, dicho dispositivo contiene elementos fiscales, pero también contiene elementos de tipo ecológico.

El artículo 282 A del dispositivo jurídico en cuestión se refiere a un caso de exención, aplicable a los usuarios que desarrollen un programa de acciones para mejorar la calidad de sus aguas residuales y lo cumplan. En efecto, el contenido del mencionado precepto legal es de naturaleza fiscal.

Por otro lado, el artículo 282 B hace alusión a la responsabilidad de los prestadores de servicios para el tratamiento de aguas residuales y de los contribuyentes principales, en realidad la esencia de dicho precepto legal es de carácter fiscal.

En cuanto al artículo 282 C se refiere al descuento en el pago de los derechos por uso o aprovechamiento de aguas nacionales a favor de los contribuyentes que cuenten con planta de tratamiento de aguas residuales o hayan realizado acciones para mejorar la calidad de sus descargas de aguas residuales. El anterior contenido efectivamente es fiscal, pero también tiene un sentido ecológico, toda vez, que el descuento se aplica a los contribuyentes que se preocupan por cuidar la ecología.

El artículo 283 de la ley en cuestión se refiere al calculo y forma de pago de los derechos de agua por descargas de aguas residuales, cuyo contenido ciertamente es fiscal.

Por otra parte, el artículo 284 de la Ley Federal de Derechos se refiere a la precedencia de la determinación presuntiva de los derechos por descargas de aguas residuales en cuerpos receptores de propiedad nacional y cuyo contenido es sin duda de carácter tributario.

Para el calculo de los derechos por descargas de aguas residuales en la determinación presuntiva, el artículo 285 de la invocada ley, previene cuales son las circunstancias que deben considerarse. El citado numeral tiene un contenido de naturaleza impositiva.

Finalmente, el artículo 286 A de la multicitada ley se refiere a las facultades fiscales de la Comisión Nacional del Agua.

Ahora bien, hemos tratado de desentrañar el contenido fiscal de los artículos relacionados con los derechos de agua dentro de la Ley Federal de Derechos. En otras palabras, los artículos que opinamos se encuentran correctamente ubicados en la ley, sin embargo, en el siguiente apartado aludiremos a los artículos que disintimos de su ubicación en la Ley Federal de Derechos, ya que nos pronunciamos por que deberían estar localizados en la Ley de Aguas Nacionales, por ser ésta una ley ecológica.

## **7. Contenido Ecológico de los artículos analizados.**

A continuación procederemos a referirnos a los artículos que consideramos tienen contenido ecológico y deberían estar ubicados en las leyes ambientales

Primeramente, el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos se refiere a las zonas de disponibilidad de agua y aplica cuotas, dependiendo de la zona en que se efectúe la extracción y el tipo de agua de que se trate.

Sobre el particular, estimamos que las zonas de disponibilidad de agua deberían señalarse en las leyes ecológicas, en virtud de que el estudio de las mismas corresponde a las autoridades ecológicas y de ninguna manera a las fiscales, además, la autoridad ecológica se preocupa mas por la ecología que una autoridad fiscal, a la que le interesa mas la recaudación.

Estamos de acuerdo en que la ley fiscal determine el monto de las cuotas aplicables a cada zona ecológica, pero no nos parece correcto que haga señalamientos en aspectos de competencia ecológicos por que se desvirtúa su naturaleza.

Con relación al artículo 224 de la Ley Federal de Derechos, que se refiere a los casos de exención de los derechos por el uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales, nos llama la atención las fracciones V y VI del precepto en cuestión, Lo anterior en virtud de que la fracción cuarta contiene parámetros de calidad de agua para poder obtener el certificado de calidad de agua, para estar en aptitud de obtener el beneficio de la exención señalada en dicha fracción.

En efecto, estimamos que los parámetros de calidad de agua deberían estar establecidos en la Ley Federal de Aguas, ya que ésta es una ley ecológica, que aplican y crean las autoridades de la materia, mientras que la Ley Federal de Derechos es una norma jurídica de carácter fiscal, creada y aplicada por autoridades tributarias.

Es importante destacar que las leyes son creadas por el poder legislativo, pero en la práctica las iniciativas de leyes fiscales emanan de autoridades de la materia, así como también las iniciativas de leyes ecológicas provienen propiamente de las autoridades ambientales.

El mismo caso y crítica es aplicable al certificado a que se refiere la fracción VI de la ley en comento.

Con respecto al artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, consideramos que es incorrecto que la ley fiscal establezca las zonas de disposición de agua, estimamos que dicha zonificaciones deben corresponder a leyes y autoridades ambientales y de ninguna manera a fiscales.

El artículo 277 de la ley Federal de Derechos tiene un catálogo de definiciones, que naturalmente corresponden al terreno de la ecología y no al fiscal, tales definiciones son de aguas residuales, carga de contaminante, cianuros, coliformes fecales, cuerpo receptor, demanda bioquímica de oxígeno, descarga, fósforo total, grasas y aceites, índice de incumplimiento, límite máximo, metales pesados, nitrógeno total, entre otros. Sin lugar a dudas, la norma jurídica idónea para definir tales acepciones es la ambiental, pero no la fiscal.

El numeral 278 A de la Ley Federal de Derechos establece la zonificación de cuerpos receptores de aguas residuales, cuestión que reviste un estudio de suelos, cuerpos de agua y otros elementos que corresponden a la esfera ambiental, mas que a la tributaria.

## CAPITULO III

### ESTUDIO DE LAS FACULTADES Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES Y ECOLÓGICAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS EN MATERIA DE AGUA

#### 1. Concepto de autoridad.

En este capítulo nos proponemos analizar a las facultades de las autoridades que aplican la Ley Federal de Derechos, en la parte relativa los derechos de agua, tanto ecológicas como tributarias. Lo anterior a efecto de demostrar la necesidad de que queden perfectamente definidas las facultades de las autoridades fiscales y de las ambientales, para que se cumplan sus respectivos cometidos.

En ese sentido, es importante partir de la definición de autoridad, que es el concepto central de este capítulo.

El concepto de autoridad, según la acepción de diccionario, es en el siguiente sentido:

"La facultad o carácter que se le atribuye a un individuo, grupo de personas o institución para que dicte y haga cumplir determinadas normas" ó "Individuo, grupo de personas o institución que tiene a su cargo el ejercicio del poder político, administrativo, judicial"<sup>17</sup>.

Es interesante que la autoridad implica una facultad o carácter que se le atribuye a una persona para que haga cumplir la norma, también el diccionario lo entiende como el ejercicio del poder.

Sobre el particular, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela comenta que la autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión y ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Diccionario del Español usual en México, El Colegio de México. Primera edición, México 1996.pag. 156.

<sup>18</sup> Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 1966 pp. 298-299.



En relación al citado autor, llama la atención que la autoridad es un órgano investido de facultades de decisión y ejecución, con la finalidad a que hace alusión el propio jurista en su definición.

Desde nuestro punto de vista, la autoridad es toda persona o institución investida de poder propio, poder derivado del desempeño de la función pública, en la medida y límites que la ley establece.

Sin embargo, la autoridad debe de ser competente para intervenir en las actividades de los gobernados: La autoridad competente es el órgano del Estado creado válidamente mediante una ley expedida por el poder Legislativo, y al cual dicho ordenamiento legal lo inviste de determinadas facultades, a las que sólo debe constreñirse.

Ahora bien, a efecto de orientar el concepto de autoridad dentro del trabajo de tesis, que ahora nos ocupa, es menester precisar que debe entenderse por autoridad fiscal y por autoridad ecológica o ambiental.

Por una parte, la autoridad fiscal es la entidad del estado que se va a encargar de hacer cumplir las leyes tributarias, cuya finalidad principal consiste en que el Estado recaude todos los ingresos derivado de las leyes fiscales.

Por otra parte, la autoridad ambiental es la entidad del Estado que tiene la obligación de hacer cumplir las leyes ecológicas, con el objetivo esencial de que los gobernados respeten el medio ambiente y el ecosistema, para que nuestro mundo siga siendo un lugar habitable.

En este orden de ideas, a continuación procederemos a analizar a las dos autoridades que se encargan de hacer cumplir la Ley Federal de Derechos, en lo que respecta a los derechos de agua, a saber, esas autoridades son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria; y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua.

## **2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

La principal autoridad fiscal federal en nuestro país es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independientemente de que el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Nacional del Fondo Para la Vivienda de los Trabajadores son organismos fiscales autónomos.

En términos del artículo 3º, primer párrafo de la Ley Federal de Derechos las personas físicas y morales deben pagar los derechos establecidos en dicho dispositivo jurídico, en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la que da vida a las entidades que dependen del Poder Ejecutivo Federal, entre éstas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el artículo 31 de la mencionada ley encontramos el menú de asuntos de los que le corresponde conocer a la autoridad fiscal, objeto de nuestro estudio, y es en los términos siguientes.

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el "despacho de los siguientes asuntos:

"I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con "la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional "correspondiente;

"II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del "Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las "necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito "público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

"III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las "leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

"IV. Dirigir la política monetaria y crediticia;

"V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito "Federal;

"VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito "público;

"VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

"VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;

"IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo competa a otra Secretaría;

"X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;

"XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

"XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

"XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

"XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

"XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

"XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

"XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

"XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

"XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de "información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la "organización, funcionamiento y coordinar los servicios de informática de las "dependencias y entidades de la administración pública federal;

"XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la "documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e "integrar dicha documentación;

"XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y "lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y "desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la "Administración Pública Federal;

"XXII. Se deroga.

"XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las "disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, "presupuestación, contabilidad y evaluación;

"XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, "en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo "Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las "dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus "modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de "administración de personal;

"XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Después de revisar el contenido del citado precepto, claramente advertimos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es un ente del Estado al que le competen las actividades financieras del país y de ninguna manera tiene como facultad vigilar el respeto a la ecología, por parte de los gobernados.

La fracción XI del supracitado dispositivo legal con toda precisión señala la obligación de la Secretaría en cuestión de cobrar las contribuciones, a saber los impuestos, aportaciones a la seguridad social y desde luego, los derechos, que es la contribución cuyo análisis ahora nos ocupa. Además, se encarga del cobro de los aprovechamiento y de los productos.

En la mencionada fracción se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar y asegurar el cumplimiento de las leyes fiscales, entre éstas de la Ley Federal de Derechos.

En este orden de ideas, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra el Servicio de Administración Tributaria, éste último encargado de las funciones fiscales de la Secretaría, organismo desconcentrado que ya no tiene facultades bancarias, monetarias, bursátiles, de mercado de divisas, de empresas de factoraje, de deuda pública o cualquier otra financiera que corresponden a la secretaría que ahora analizamos.

El artículo 2º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, con toda claridad dispone cual es el objetivo de la existencia del Servicio de Administración Tributaria, precepto que a continuación nos permitimos transcribir:

"Artículo 2º.- El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la "realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la "determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de "mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus "accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de "este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, "equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover "la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por "parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación."

En efecto, el Servicio de Administración Tributaria es el organismo fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene por objeto determinar, liquidar y recaudar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el financiamiento del gasto público. El precepto en cita agrega que debe observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de las leyes impositivas y aduaneras.

A efecto de robustecer la idea que hemos asentado, en el sentido de la fiscalidad del Servicio de Administración Tributaria, a continuación nos permitimos transcribir el artículo 7º de su ley, que a letra reza:

"Artículo 7º.- El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones "siguientes:

"I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, "aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación "aplicable;

"II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de "Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

"III. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

"IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

"V. Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;

"VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;

"VII. Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;

"VIII. Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;

"IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes información y documentación que sea objeto de la solicitud;

"X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;

"XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;

"XII. Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan, y

**"XIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables."**

Como podemos observar el invocado precepto establece las facultades del Servicio de Administración Tributaria, de las que se desprende que se trata de un organismo eminentemente fiscal o tributario, y que ninguna de sus facultades está orientada al terreno ambiental.

La aplicación de la Ley Federal de Derechos corresponde a la propia autoridad fiscal, sin embargo, en lo que se refiere a los derechos en materia de agua, el legislador hace partícipe a la Comisión Nacional del Agua para que se encargue de recaudar el importe de los derechos correspondientes.

Cabe señalar que la Comisión Nacional del Agua esta investiga de facultades fiscales, siendo que es un organismo que debía tener facultades ecológicas, tal y como lo analizaremos en el apartado siguiente.

### **3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

En virtud, de que el legislador, en la Ley Federal de Derechos, faculta a la Comisión Nacional del Agua, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para intervenir contundentemente en la recaudación de los derechos de agua, es importante que analicemos las facultades de dichas entidades públicas.

En ese sentido, resulta necesario puntualizar las facultades de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en términos del artículo 32-BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo texto literalmente dispone:

**"Artículo 32-BIS.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, "corresponde el despacho de los siguientes asuntos:**

**"I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y "recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su "aprovechamiento y desarrollo sustentable;**

**"II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, "siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así**

"como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

"III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

"IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;

"V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

"VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

"VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

"VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

"IX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;

"X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;



"XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de "proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y "privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los "programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

"XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas "para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad "ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;

"XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración "ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y "municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, "Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

"XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de "información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de "suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de "recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de "las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y "educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

"XV. Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación "económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que "éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un "sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;

"XVI. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre "protección de la capa de ozono;

"XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la "formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar "acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y "restauración del ambiente;

"XVIII. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus "productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, "así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y "notables del país;

"XIX. Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y "levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la "legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves "cañoras y de ornato;

"XX. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables "sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora

"y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover  
"ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación  
"o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su  
"conservación y aprovechamiento;

"XXI. Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos,  
"hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y  
"participar en los convenios internacionales sobre la materia;

"XXII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y  
"actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso  
"sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de  
"educación superior y los centros de investigación realicen programas de  
"formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e  
"impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que  
"los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación  
"social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección  
"ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación  
"con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos  
"ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de  
"enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;

"XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas,  
"cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos,  
"conforme a la ley de la materia;

"XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas  
"hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las  
"zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya  
"expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las  
"condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas  
"residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el  
"vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría  
"de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en  
"cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y  
"promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios  
"necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

"XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que  
"corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,  
"Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y  
"mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los  
"programas formulados y que competa realizar al Gobierno Federal, por sí o  
"en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

"XXVI. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

"XXVII. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

"XXVIII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

"XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

"XXX. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

"XXXI. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;

"XXXV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;

"XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

"XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, y

"XLI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Del análisis del transcrito precepto legal, advertimos con toda precisión que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene como principal objetivo hacer cumplir las leyes para que se respete el medio ambiente y los ecosistemas.

Si bien es cierto, que la Secretaría que ahora nos ocupa, de conformidad con la fracción III de la supracitado artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene como facultad administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponden a la Federación, también es cierto que dicha administración no implica que la autoridad ecológica tenga que cobrar los gravámenes fiscales derivados del uso o aprovechamiento de dichos recursos naturales.

Por otra parte, la fracción XXIV del dispositivo legal antes transcrito, dispone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene a su cargo la Administración, control y regulación de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales propiedad de la Nación y de las zonas federales correspondientes. En nuestra opinión, la referida Administración no implica, de ninguna manera, que la autoridad ecológica tenga que recaudar los derechos por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, o descarga de aguas residuales, como ocurre en la Ley Federal de Derechos.

La misma fracción, establece que a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales le corresponde establecer y vigilar el cumplimiento de condiciones particulares de descarga de los gobernados, para evitar la contaminación al medio ambiente. Consideramos que dicha facultad no implica cobrar los gravámenes por tales conceptos, sino que al contrario, al cobrarlos la autoridad descuida sus funciones de cuidar el medio ambiente.

Por otra parte, la fracción XXXV del citado artículo y ley mencionada, dispone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene que participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado al medio ambiente.

Lo anterior, no significa que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tenga que intervenir en la recaudación de los derechos derivados de las aguas nacionales, ya que en términos del propio ordenamiento legal, ésta tiene que participar con la autoridad fiscal en la determinación de criterios generales para el establecimiento de estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

Son dos cosas diferentes intervenir en la recaudación y participar en la determinación de criterios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y cuidado del medio ambiente.

La Comisión Nacional del Agua es un organismo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que contrario al texto del artículo 32-BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene como principal función la de recaudar los ingresos derivado de los derechos por el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales, así como por las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores de propiedad nacional.

Si bien es cierto, que la mencionada entidad estatal tiene funciones de administración del agua, para su uso sustentable, más bien parecería que se dedica a cobrar el monto de los referidos derechos, en nuestra opinión, descuidando la actividad ecológica que realmente tiene encomendada la entidad a la que pertenece.

La Comisión Nacional del Agua, fue creada por Decreto como un órgano de la Administración Pública desconcentrado de la es Secretaría de Agricultura y recursos Hidráulicos, ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el diario oficial de la Federación del 16 de enero de 1989. Y en el cual se desprenden entre otras las funciones de administrar y regular, en los términos de Ley de Aguas Nacionales, la infraestructura hidráulica y los recursos que se le destinen, tal y como lo dispone el artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que textualmente dispone:

"Artículo 41.-La Comisión Nacional del Agua tendrá las atribuciones que se establecen en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento, este Ordenamiento, y las demás disposiciones aplicables, las cuales serán ejercidas por las unidades administrativas que la integran, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del Director General de dicha Comisión.

En la Ley de Aguas Nacionales se precisan las facultades de la Comisión Nacional del Agua, ninguna de ellas es de carácter fiscal, son meramente ambientales.

Por otra parte, en la Ley Federal de Derechos se establecen en gran cúmulo de facultades fiscales para la Comisión Nacional del Agua, tal y como ya lo hemos comentado en los capítulos precedentes.

#### **4. Necesidad de definir las facultades y las autoridades fiscales y ecológicas que aplican la Ley Federal de Derechos.**

De los apartados anteriores del presente trabajo recepcional evidenciamos dos problemas importantes que deben ser resueltos en la Ley Federal de Derechos.

El primero de ellos, consiste en que se otorgan facultades fiscales a la Comisión Nacional del Agua, siendo que es una entidad que pertenece a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ésta una autoridad como ya hemos demostrado completamente ecológica,

El anterior problema, encuentra su origen en la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, que concede facultades fiscales a la Comisión Nacional del Agua, contrariamente al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entiende a toda la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, incluyendo a la Comisión Nacional del Agua, como entes destinados al cuidado del medio ambiente, al uso sustentable de los recursos naturales, pero nunca a la recaudación.

Como ya evidenciamos en el apartado correspondiente, la recaudación le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria.

Cabe aclarar, que el sustentante está de acuerdo en que la ley fiscal facilite las medidas tendientes al aprovechamiento sustentable del agua y al cuidado de los recursos naturales, pero consideramos inadecuado que las autoridades y las leyes de carácter fiscal se ocupen de cuestiones, que naturalmente deben corresponder a leyes y autoridades ambientales.

Lo anterior, trae como consecuencia que ni las autoridades hacendarias recaudan adecuadamente, como tampoco las autoridades ecológicas cumplen con su función de manera idónea.

Nos pronunciamos por que exista la separación real, en el sentido de que las autoridades fiscales se dediquen a las actividades propias del fisco, así como las autoridades ecológicas se ocupen de las actividades propias a su naturaleza, tal y como reza un dicho de la sabiduría popular: "zapatero a tus zapatos".

## **CAPITULO IV**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, CONSECUENCIAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN EN TORNO A LOS CONTENIDOS FISCAL Y ECOLÓGICO DENTRO DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS Y DE LAS AUTORIDADES QUE LA APLICAN**

#### **1. En relación a la congruencia del contenido de la ley.**

Como resultado del análisis efectuado en los capítulos anteriores, expresamos nuestro desacuerdo con la situación consistente en que la Ley Federal de Derechos tenga contenido de tipo ecológico, tal y como lo comentamos en el Capítulo II del presente estudio.

En efecto, la ley fiscal debe ser efectuada por fiscalistas, tanto contadores, economistas, licenciados en derecho y administradores, en otras palabras, la ley debe iniciarse, discutirse, aprobarse y aplicarse por personas que conozcan realmente la materia fiscal. Asimismo, la ley ecológica debe elaborarse por especialistas en la materia, también las personas que la apliquen deben ser conocedoras de la problemática ecológica.

En ese sentido, las iniciativas de ley que recibe el Congreso de la Unión, cuando se tratan de materia fiscal, las elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como las que se envían en materia ecológica, son elaboradas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene personal especializado en los problemas financieros del país, pero no tiene personal especializado en los problemas ambientales de la Nación.

En mérito de lo anterior, consideramos que las leyes fiscales están orientadas hacia la recaudación de los ingresos fiscales del Estado. Por otro lado, las leyes ambientales se dirigen a hacer cumplir las normas ecológicas, es decir, que los gobernados respeten el medio ambiente y los recursos naturales.

Estamos de acuerdo en que la ley fiscal conceda prerrogativas y derechos a las personas que cuiden el medio ambiente y los recursos naturales, pero disentimos en que la ley fiscal recoja cuestiones que deben corresponder a leyes ecológicas, como los siguientes casos:

El artículo 223 de la Ley Federal de Derechos se refiere a las zonas de disponibilidad de agua y aplica cuotas, dependiendo de la zona en que se efectúe la extracción y el tipo de agua de que se trate, sobre el particular, estimamos que las zonas de disponibilidad de agua deben ser determinadas por leyes ecológicas.

Estamos de acuerdo en que la ley fiscal determine el monto de las cuotas aplicables a cada zona ecológica, pero no nos parece correcto que haga señalamientos en aspectos de competencia ecológicos por que se desvirtúa su naturaleza.

El artículo 224 de la Ley Federal de Derechos, que se refiere a los casos de exención de los derechos por el uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales, consideramos que las fracciones V y VI del precepto en cuestión, contemplan circunstancias ecológicas. Lo anterior en virtud de que la fracción cuarta contiene parámetros de calidad de agua para poder obtener el certificado de calidad de agua, para estar en aptitud de obtener el beneficio de la exención señalada en dicha fracción.

En efecto, estimamos que los parámetros de calidad de agua deberían estar establecidos en la Ley Federal de Aguas, ya que ésta es una ley ecológica, que aplican y crean las autoridades de la materia, mientras que la Ley Federal de Derechos es una norma jurídica de carácter fiscal, creada y aplicada por autoridades tributarias.

El mismo caso y crítica es aplicable al certificado a que se refiere la fracción VI de la ley en comento.

Con respecto al artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, consideramos que es incorrecto que la ley fiscal establezca las zonas de disponibilidad de agua, estimamos que dichas zonificaciones deben corresponder a leyes y autoridades ambientales y de ninguna manera a fiscales.



El artículo 277 de la ley Federal de Derechos tiene un catálogo de definiciones, que naturalmente corresponden al terreno de la ecología y no al fiscal, tales definiciones son de aguas residuales, carga de contaminante, cianuros, coliformes fecales, cuerpo receptor, demanda bioquímica de oxígeno, descarga, fósforo total, grasas y aceites, índice de incumplimiento, límite máximo, metales pesados, nitrógeno total, entre otros. Sin lugar a dudas, la norma jurídica idónea para definir tales acepciones es la ambiental, pero no la fiscal.

El numeral 278 A de la Ley Federal de Derechos establece la zonificación de cuerpos receptores de aguas residuales, cuestión que reviste un estudio de suelos, cuerpos de agua y otros elementos que corresponden a la esfera ambiental, mas que a la tributaria.

El problema resulta claro, consiste en que se mezclan ingredientes ecológicos en la Ley Federal de Derechos, que es una norma jurídica tributaria, cuestión que trae aparejadas consecuencias en la aplicación de la ley.

Verbigracia, para obtener el certificado de calidad del agua que permite aplicar la deducción a que hace alusión el artículo 224 de la Ley Federal de Derechos, es menester que el contribuyente cumpla con los lineamientos de calidad del agua establecidos en la fracción V del mencionado precepto.

En efecto, en la Ley Federal de Derechos encontramos parámetros que deben cumplir las aguas para que sean utilizadas en un uso inmediato posterior.

Evidentemente, los parámetros de calidad de agua deben contenerse en una ley ecológica y no en una ley fiscal, ya que las personas que elaboran, aplican y ejecutan la ley fiscal, normalmente son fiscalistas y no especialistas en la cuestión ecológica.

Estamos de acuerdo en que se obligue a las personas que usan, aprovechan o explotan aguas nacionales, así como los que arrojan descargas de aguas residuales a cuerpos receptores de propiedad nacional, a respetar parámetros de calidad de agua y que se premie fiscalmente a aquellos que implantan medidas tendientes al respeto del medio ambiente y de los recursos naturales.

El anterior problema ha suscitado consecuencias en el sentido de que la mayoría de los contribuyentes no respeta el ambiente, porque los parámetros que se trajeron a la ley, son incongruentes con la realidad del país. Por una parte, los industriales no cuentan con los medios suficientes para cumplir con dichos parámetros o para acatarlos. Por otra parte, la autoridad fiscal no cuenta con los elementos suficientes para verificar que se cumpla la norma jurídica en sus términos.

Aunado a lo anterior, los resultados recaudatorios no corresponden a los hechos generadores realizados por los contribuyentes, ya que existe un gran nivel de evasión fiscal en la materia.

Lo anterior, fue corroborado por las estadísticas que proporciona el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información por internet.

Algo similar al caso anterior, es lo que ocurre con todos los puntos controvertidos a que hemos hecho alusión en este apartado, donde la Ley Federal de Derechos, incorpora elementos de tipo ecológico.

A manera de solución, proponemos que la ley fiscal contenga los elementos tributarios necesarios para la recaudación, sin incorporar cuestiones de tipo ecológico. Lo anterior, se materializaría si los conceptos a los que nos hemos referido anteriormente se desincorporan de la Ley Federal de Derechos y se incluyen en la Ley de Aguas Nacionales, ya que ésta última es la que tiene por objeto el uso sustentable del agua y el aprovechamiento idóneo del vital líquido.

## **2. En relación a la congruencia de las facultades conferidas a las autoridades que aplican la ley.**

Como hemos señalado en el apartado anterior, que las leyes fiscales tengan un contenido tributario, asimismo, nos pronunciamos en el sentido de que las autoridades hacendarias cuenten con facultades propias de su ámbito, así como que las autoridades ambientales estén facultadas para realizar actividades dentro de su natural competencia.

En efecto, nuestro pronunciamiento consiste en que no se incluyan cuestiones ambientales en el menú de facultades conferidas a las autoridades fiscales, así como tampoco el caso contrario, que las autoridades ecológicas cuenten con atribuciones fiscales.

En el caso concreto, la Ley Federal de Derechos en su artículo 192-E confiere a la Comisión Nacional del Agua, tratándose de los derechos por el uso, aprovechamiento o explotación, así como por las descargas de aguas residuales, facultades para ejercer, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, las siguientes atribuciones:

- Devolver y compensar pagos;
- Autorizar el pago de contribuciones a plazo, en parcialidades o diferido;
- Proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes;
- Contestar consultas sobre situaciones individuales, reales y concretas;
- Dar a conocer criterios de aplicación;
- Requerir la presentación de declaraciones;
- Comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales, mediante visitas domiciliarias y requerimientos de información, tanto a los contribuyentes directos como a los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados;
- Determinar contribuciones omitidas, mediante liquidación del crédito a pagar y sus accesorios;
- Imponer y condonar multas; y,
- Notificar los créditos fiscales.

En el referido precepto se hace alusión a que las facultades mencionadas, son independientemente y sin menoscabo de las que se le confieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.,

De lo anterior, claramente advertimos que a la Comisión Nacional del Agua, en materia de derechos de agua, sólo le falta realizar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer exigibles los créditos fiscales.

En este orden de ideas y atendiendo a lo asentado en la presente tesis profesional, nos atrevemos a afirmar que es incorrectamente jurídico conferir atribuciones fiscales a una autoridad, que por razón natura de su pertenencia a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, debería tener una finalidad básicamente ecológica, consistente en el respeto al medio ambiente y a los recursos naturales.

Si bien es cierto que la ley le confiere a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la facultad de administrar los recursos naturales, lo anterior no significa de ninguna manera que también pueda recaudar los derechos relacionados con esos recursos naturales.

Efectivamente, la administración de los recursos naturales consiste en vigilar que se haga un uso racional de los mismos, evitar la carencia, y promover el respeto y el cuidado a los mismos, a efecto de preservar su existencia en nuestro ecosistema.

Sin duda alguna, el agua representa un elemento vital para la sobrevivencia humana y a todos y cada uno de los mexicanos nos corresponde su cuidado y uso racional.

En ese sentido, el sustentante estima que debe modificarse la Ley Federal de Derechos y la Ley de Aguas Nacionales en los términos propuestos, a efecto de que desde el punto de vista jurídico, existan mayores posibilidades de preservar el líquido, objeto de los derechos en estudio.

Una vez planteado el problema, es menester que hagamos alusión a las consecuencias que se derivan del mismo.

Primeramente, consideramos que al ser una autoridad ecológica la que se encarga de la recaudación de los derechos de agua, sin existir razón justificada para ello, los propios ingresos fiscales resultan ser insuficientes por la inexperiencia de la autoridad que los cobra.

Además, advertimos una incongruencia entre los fines que debe tener la Comisión Nacional del Agua y el objeto para el que fue creada.

En efecto, la mencionada autoridad fue creada para administrar las aguas nacionales y no para cobrar los derechos sobre de ellas.

De la lectura de los diarios de circulación nacional, resulta evidente que el éxito o fracaso de la Comisión Nacional del Agua se mide en relación directa con la recaudación que genera al erario público y no se le mesura en relación al éxito o fracaso ambiental que por su actuación devenga.

En conclusión, la Comisión Nacional del Agua, al preocuparse por el problema recaudatorio, descuida el verdadero fin para el que fue creada, el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, específicamente el agua.

En mérito de lo expuesto en este apartado, nos permitimos proponer como forma de solucionar el problema, las siguientes alternativas:

Que se deroguen los artículos que facultan a la Comisión Nacional del Agua para que tenga facultades fiscales, previstos en la Ley Federal de Derechos y evidentemente en el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, para hacer congruentes con el artículo 32-BIS de la Ley Orgánica del Administración Pública Federal que puntualiza las atribuciones de las Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

O bien, se incorpore a la Comisión Nacional del Agua a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, precisamente en el Servicio de Administración Tributaria, creándose así como un organismo meramente fiscal y cuyas funciones sean congruentes con la dependencia a la que pertenecería.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** La Ley Federal de Derechos, objeto de nuestro estudio y análisis, en la parte relativa a los derechos de agua tiene contenidos que son propios de una ley fiscal, tales como el señalamiento de los sujetos de la relación jurídico tributaria, la determinación de la base gravable, cuotas, deducciones, casos de exención y otros de naturaleza impositiva.

Sin embargo, en el mismo ordenamiento legal encontramos cuestiones que pertenecen a cuerpos legales de tipo ambiental, tales como diversas definiciones, el señalamiento de parámetros a cumplir para las descargas de aguas residuales, requisitos para obtener certificado de calidad de agua, entre otros, a los que hemos hecho alusión en el cuerpo de la presente tesis profesional.

En relación a las cuestiones ecológicas contenidas en la Ley Federal de Derechos, el sustentante no está de acuerdo, ya que la ley fiscal debe referirse exclusivamente a las cuestiones referidas a la relación que se da entre el fisco y los contribuyentes.

**SEGUNDA.-** A manera de propuesta para resolver el problema referido en la conclusión que antecede, nos permitimos pronunciarnos en el sentido de que el contenido ambiental incorporado en la Ley Federal de Derechos, relativo a los derechos de agua, se incluya en la Ley de Aguas Nacionales.

Nuestra sugerencia obedece a que la creación, aplicación y ejecución de la ley debe llevarse a cabo por expertos en la materia, además de que la ley debe tener contenidos, que sea congruentes con los propios objetivos de la norma jurídica.

**TERCERA.-** Dentro de la Ley Federal de Derechos, en la parte relacionada a los derechos de agua, encontramos que se faculta a la Comisión Nacional del Agua para que realice diversas facultades de carácter fiscal.

Sin embargo, del análisis de las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a favor de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, entidad a la que pertenece la Comisión Nacional del Agua, advertimos que no existe ninguna facultad de tipo fiscal, por lo que estimamos que dichas facultades son incongruentes con la norma jurídica citada y con los objetivos de la dependencia a la que pertenece.

Además, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales específicamente se hace alusión a que las facultades de la Comisión Nacional del Agua deben estar incluidas en la Ley de Aguas Nacionales y no se dispone que se encuentren en la Ley Federal de Derechos.

En tal virtud, disentimos con que la Ley Federal de Derechos conceda atribuciones fiscales a la Comisión Nacional del Agua, ya que dichas facultades deben pertenecer a las autoridades fiscales.

**CUARTA.-** Los problemas antes planteados producen que las autoridades ecológicas con facultades fiscales recauden nota eficazmente, como debería hacerlo una autoridad propiamente tributaria.

**QUINTA.-** Por otra parte, el problema trae aparejado que la autoridad ambiental con facultades impositivas se preocupe más por la recaudación y se descuide el importante problema ecológico que afecta a nuestra nación, y que desde nuestro punto de vista, es un problema tan o más importante que el recaudatorio.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, primer curso, México 1988.
2. Boeta Vega Alejandro, "Derecho Fiscal Primer Curso Preguntas y Respuestas Teoría General de los Impuestos y Código Fiscal", Primera Edición, Ediciones Contable y Administrativas, S.A. de C.V., México 1991.
3. Brañez Ballesteros Raúl, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
4. Briseño Sierra Humberto, "Derecho Procesal Fiscal, Segunda Edición", Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor, México 1975.
5. Burgoa Orihuela Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
6. Carrillo Flores Antonio, "La Justicia Federal y La Administración Pública", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1973.
7. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", editada por la Secretaría de Gobernación, México 1996.
8. De la Garza Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1973.
9. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", Editorial Limusa, México 1996.
10. Faya Biseca Jacinto, "Finanzas Públicas", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1986.
11. Flores Zavala Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Décimo Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1977.
12. García Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa S.A., Trigésima Séptima Edición, México 1985.
13. Gutiérrez Nájera Raquel, "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental", Editorial Porrúa S.A., Segunda Edición, México 1999.
14. Heller Hermann, "Teoría del Estado", Editorial Fondo de Cultura Económica, Décima Primera reimpresión, México 1985.



15. **Kaye Dionisio J., "Derecho Procesal Fiscal", Segunda Edición, Editorial Themis, 1990.**
16. **Lucero Espinosa Manuel, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1992.**
17. **Margáin Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano", Editorial Porrúa S.A., México 1997.**
18. **Margáin Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", Tercera Edición, Editorial Universitaria Potosí, México 1973.**
19. **Margáin Manautou Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", Novena Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1989.**
20. **Quintana Valtierra Jesús y Rojas Yáñez Jorge, "Derecho Tributario Mexicano", Edición Primera, Editorial Trillas, México 1988.**
21. **Reyes Vera Ramón, "Curso de Derecho fiscal para Contaduría, Administración e Informática", Labor Editorial Laguna, S.A. de C.V., Primera Edición, Torreón Coahuila, México 1990.**
22. **Rodríguez Lobato Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial HARLA, Segunda Edición, México 1986.**
23. **Santofimio G. Jaime Orlando, "Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez", Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.**
24. **Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Sexta Edición, Tomo Primero, Editorial Porrúa, S.A., México 1974.**
25. **Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Sexta Edición, Segundo Tomo, Editorial Porrúa, S.A., México 1974.**
26. **García Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa S.A., Trigésima Quinta Edición, México 1984.**
27. **Diccionario del Español Usual en México, Primera Edición, El Colegio de México, México, D.F., 1996 P. 156**
28. **Burgoa Orihuela Ignacio "El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1966. pp. 298-299.**