



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

00761

32

ESCUELA DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"ESTUDIO SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS
DERECHOS POR EL COBRO DE LOS SERVICIOS DEL
REGISTRO PUBLICO DE COMERCIO".

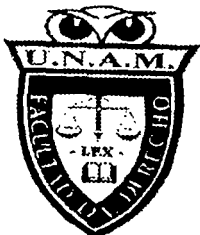
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LIC. JAVIER VARGAS ZEMPOALTECATL

DIRECTOR: DR. ROMAN VILLANUEVA TOSTADO



MEXICO, D.F.

OCTUBRE DE 2003

I



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A ASTRID, amada y eterna compañera, y
A JAVIER y NATALIA, bendiciones de Dios,
quienes con su amor y confianza
me impulsan a ser mejor cada día.**

**A MIS PADRES, como un fruto más a sus innumerables esfuerzos,
y como agradecimiento a su incondicional apoyo y amor, y
A MIS HERMANOS, como muestra a su confianza y cariño.**

**AL DR. ROMÁN VILLANUEVA TOSTADO, incomparable amigo,
por el invaluable respaldo brindado y el tiempo
dedicado en la Dirección de esta Tesis,
que hicieron posible su realización.**

**A los demás miembros del Sinodo:
DR. EDUARDO MARTÍNEZ DE LA VEGA Y GLORIA,
DR. GUSTAVO A. ESQUIVEL VÁZQUEZ,
DR. JAIME F. CÁRDENAS GRACIA,
DR. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ,
por su tiempo y atención en la revisión y réplica de la presente Tesis.**

**AL LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS,
inigualable Maestro de toda la vida, por su
amistad, apoyo y valiosas enseñanzas
más allá de las aulas universitarias.**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	VI
ESTUDIO SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS POR EL COBRO DE LOS SERVICIOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE COMERCIO	1
I. Marco jurídico del Registro Público de Comercio hasta el 29 de mayo de 2000	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Organización y funcionamiento	2
1.3. Sistemas registrales	6
1.3.1 Sistema de libros.....	9
1.3.2 Sistema de Folio Mercantil.....	11
1.4. Proceso registral	13
1.5. Diagnóstico del sistema registral mexicano	15
II. Marco jurídico del Registro Público de Comercio a partir del 29 de mayo de 2000.....	29
2.1. Antecedentes de la reforma y modernización registral	29
2.2. Proceso de la reforma registral mercantil.....	39
2.3. Organización y funcionamiento	46
2.3.1 Operación del Registro Público de Comercio: autoridad responsable, celebración de convenios de coordinación, y lineamientos de operación	48
2.3.2 Operación del Registro Público de Comercio con un programa informático establecido por la Secretaría de Economía y con una base de datos central interconectada con las bases de datos estatales.....	61
2.3.3 Uso de formas para llevar a cabo las inscripciones, anotaciones y avisos en el Registro Público de Comercio	68
2.3.4 La existencia de un folio electrónico por cada comerciante o sociedad.....	69
2.3.5 El procedimiento automatizado de inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio	71

2.3.5.1	Fase de Recepción.....	73
2.3.5.2	Fase de Análisis	75
2.3.5.3	Fase de Calificación.....	75
2.3.5.4	Fase de emisión de la boleta de inscripción	77
2.3.6	De la inscripción de Garantías Mobiliarias.....	77
2.3.7	Consulta a las bases de datos y certificación de los medios de identificación electrónica.....	80
2.4.	Diagnosís de la modernización registral.....	87
III.	Características estructurales de las contribuciones denominadas derechos.....	95
3.1.	Introducción.....	95
3.2.	Naturaleza jurídica	96
3.3.	Concepto.....	103
3.4.	Evolución legislativa.....	107
3.5.	Elementos o caracteres esenciales.....	114
3.5.1	Son contribuciones	115
3.5.1.1.	Principio de Legalidad: Deben establecerse en Ley.....	115
3.5.1.2.	Principio de Proporcionalidad: Deben ser proporcionales al costo del servicio.....	122
3.5.1.3.	Principio de Equidad: Deben ser iguales para todos los que reciban servicios análogos.....	127
3.5.1.4.	Principio de Destino al Gasto Público: Deben destinarse a sufragar el gasto público.....	130
3.5.2	El presupuesto es un servicio inherente al Estado	131
3.5.3	El presupuesto de uso o aprovechamiento de bienes del dominio público	138
3.5.4	Es una prestación en dinero o en especie	141
3.5.5	El pago del derecho por el servicio es obligatorio	141
3.5.6	El monto del derecho debe ser proporcional a su costo para el Estado.....	144
3.5.7	El servicio deben prestarlo los sujetos de la Administración activa y la descentralizada.....	153

IV. Naturaleza de los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio	157
4.1. Esquema actual del cobro de derechos por la prestación de los servicios del RPC	157
4.2. Problemática derivada del esquema actual	160
4.3. Estudio sobre la naturaleza de los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio	166
4.3.1 Concepto	166
4.3.2 Son derechos por la prestación de un servicio público divisible inherente al Estado	167
4.3.3 El pago del derecho por el servicio del Registro Público de Comercio es obligatorio.....	169
4.3.4 Son en pago del servicio federal de Registro Público de Comercio, que previo convenio pueden asumir los Estados.....	169
4.3.5 Son en pago a un servicio federal que se presta de manera homogénea a nivel nacional.....	172
4.3.6 El monto de estos derechos debe ser proporcional a su costo para el Estado.....	174
4.4. Propuesta de reforma jurídica.....	179
4.4.1 La Ley Federal de Derechos y otros Registros Federales.....	180
4.4.2 Propuesta de reforma a la Ley Federal de Derechos para incorporar el cobro de servicios por la prestación del Registro Público de Comercio.....	186
4.4.3 Conveniencia de incorporar el cobro de servicios por la prestación del Registro Público de Comercio a la Ley Federal de Derechos	200
CONCLUSIONES	205
BIBLIOGRAFÍA	216
NORMATIVIDAD CONSULTADA	220
SITIOS DE LA INTERNET.....	222

INTRODUCCIÓN

El Registro Público de Comercio es una institución que, como cualquier otra que se da en el ámbito del Derecho, surge en el marco de la seguridad jurídica, en este caso para dar ese atributo a las sociedades mercantiles y a los actos de comercio respecto de los cuales la ley requiere del requisito de ser inscrito en ese Registro, y así lo confirma el texto legal: "En el Registro Público de Comercio se inscriben los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran."¹

La doctrina, aún cuando escasas las obras que traten el tema y relativamente recientes, también se ha ocupado del estudio del Registro Público de Comercio y lo define "como la institución, mediante la cual el estado proporciona el servicio de dar publicidad a los hechos y actos jurídicos que, realizados por empresas mercantiles o en relación con ellas, precisan de ese requisito para surtir efectos contra terceros."²

Como objetivos fundamentales del Registro Público de Comercio se señala la publicidad de:

- "1º. El anuncio de la calidad mercantil tanto de personas físicas como de sociedades mercantiles.
- "2º. La escritura constitutiva y estatutos de las sociedades mercantiles.
- "3º. El otorgamiento de poderes, mandatos y comisiones.
- "4º. El aumento y disminución de capital social.
- "5º. Las modificaciones a la escritura constitutiva y estatutos.
- "6º. El cambio de objeto, domicilio o nacionalidad de las sociedades mercantiles.

¹ Artículo 18, primer párrafo del Código de Comercio, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

² Colín Sánchez, Guillermo, Procedimiento Registral de la Propiedad, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 416.

"7º. Autorización para suscribir títulos de crédito, la renovación de mandatos, poderes y comisiones de las sociedades mercantiles.

"8º. Disolución y liquidación de las sociedades mercantiles.

"9º. Cancelación de la sociedad mercantil.

"10º. Inscribir los balances anuales de las sociedades mercantiles, así como el depósito de los mismos documentos."³

11º. Créditos refaccionarios y de habilitación o avío.

12º. Prenda sin transmisión de la posesión y fideicomisos en garantía sobre muebles, entre otros actos mercantiles.

La regulación de esta institución se encuentra prevista en el Código de Comercio, ordenamiento de carácter federal que tiene su fundamento Constitucional en el artículo 73 fracción X; sin embargo, presenta una situación *sui generis*, en razón de que no obstante ser de naturaleza federal, ser regida por un código también federal y encargarse de la inscripción de personas y actos regulados por disposiciones federales, el servicio del Registro Público de Comercio lo prestan desde 1890, año en que entró en vigor el actual Código de Comercio, autoridades de carácter local, hasta antes de su reforma de 29 de mayo de 2000, por ministerio de ley y después de esa fecha por virtud de los convenios de coordinación celebrados entre la Federación y los gobiernos de los estados, acorde a lo dispuesto por la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta situación *sui generis*, independientemente de la situación histórico-política en la que se da, por la que una institución registral de carácter local asume las funciones de una de carácter federal pudiera obedecer al reconocimiento de una identidad entre ambas instituciones o a la interdependencia y vinculación de una respecto de la otra, no obstante su función específica y distintas regulaciones jurídicas.

³ Acosta Romero, Miguel y Lara Luna, Julieta Areli, Nuevo Derecho Mercantil, 1ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, pp. 152-153.

Acorde con el marco jurídico que regula esta institución mercantil, su estudio puede dividirse en dos etapas, la primera de 1890 al 29 de mayo de 2000, y la segunda a partir de esa fecha hasta la actualidad.

Durante la primera etapa, como se mencionó, fue por ministerio de ley que la prestación del servicio del Registro Público de Comercio se encargó a las autoridades estatales responsables del Registro Público de la Propiedad, y con una amplia flexibilidad en cuanto al proceso registral, al dejarse a los gobiernos locales la determinación de las fases, tiempos, etc., en razón de que se dispuso que en lo no previsto por el Código de Comercio y el Reglamento del Registro Público de Comercio, la organización, funcionamiento y prestación del servicio se realizaría en los términos previstos para el Registro Público de la Propiedad.

La anterior situación muy peculiar obedeció a las circunstancias políticas e históricas al momento de la expedición del Código de Comercio, lo cual trajo como consecuencia el que en cada uno de los estados este servicio de naturaleza federal se prestara de manera diferente, es decir, existían 32 formas de efectuar el proceso registral de inscripción y, por tanto, 32 tarifas de derechos de cobro distintas, situación del todo entendible y justificable.

En la segunda etapa, con la reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, se modificó el marco jurídico que regula al Registro Público de Comercio, su principal objetivo fue automatizar y uniformar la prestación de este servicio en todo el país, con un esquema de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas; se prevé un proceso registral único para la inscripción de los actos mercantiles, a través del uso de un sistema informático, formas precodificadas, firma electrónica, bases de datos, etc., dicho proceso en todo caso comprende sólo cuatro fases: recepción, análisis, calificación y archivo y entrega.

No obstante este nuevo esquema de prestación del servicio del Registro Público de Comercio, de carácter uniforme, estándar y único, independientemente del lugar donde se efectúe, los derechos de cobro por la prestación de estos servicios de naturaleza federal se determinan en 32 ordenamientos fiscales de carácter local con igual número de tarifas diferentes para un mismo servicio que implica un igual costo en una entidad que en otra.

Por lo que ante el planteamiento anterior, la cuestión a resolver en la presente investigación es determinar si es adecuado que los derechos por el cobro de los servicios del Registro Público de Comercio se fijen de 32 maneras diferentes en ordenamientos fiscales de carácter local, cuando el proceso registral previsto en el Código de Comercio es único y de naturaleza federal, y la propia naturaleza de la contribución denominada derecho es la de que su tarifa sea proporcional al costo del servicio.

Ante el cuestionamiento anterior, la hipótesis a comprobar o desaprobar al final de la indagatoria es: Los derechos por el cobro de los servicios del Registro Público de Comercio, en razón de que el marco jurídico que los regula, de carácter federal, prevé un proceso registral único que implica un costo igual para su prestación en una entidad federativa que en otra, son de naturaleza jurídica federal y deben fijarse en la Ley Federal de Derechos.

En este sentido, la investigación se desarrolla conforme a los objetivos siguientes:

- Revisar el marco jurídico que regulaba al Registro Público de Comercio desde 1889 hasta antes del 29 de mayo de 2000 y la forma en que se prestaba el servicio.
- Analizar el esquema de prestación del servicio del Registro Público de Comercio previsto en el Código de Comercio a partir de su reforma de 29 de mayo de 2000.

- Desarrollar las características estructurales de las contribuciones denominadas derechos, su naturaleza jurídica, su concepto, su evolución, y sus elementos esenciales.
- Exponer el sistema actual de cobro de derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio, así como la problemática derivada del mismo.
- Demostrar que la naturaleza de los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio es de carácter federal y, por tanto, deben establecerse en la Ley Federal de Derechos.

Conforme a lo anterior, en el Capítulo I, se agota el primer objetivo, con la revisión al marco jurídico previsto en el Código de Comercio y en el Reglamento del Registro Público de Comercio, que rigió a esta institución hasta antes del 29 de mayo de 2000, se abordan sus antecedentes, su organización y funcionamiento, así como los principales sistemas registrales.

El Capítulo II, atiende el segundo propósito: Analizar el esquema de prestación del servicio del Registro Público de Comercio previsto en el Código de Comercio a partir de su reforma de 29 de mayo de 2000, y en el nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, mediante la previa celebración de convenios de coordinación entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Economía, y los gobiernos de los estados, el uso de medios electrónicos, el reconocimiento de la firma electrónica, bases de datos, utilización de formas precodificadas, la posibilidad de envío de información de manera electrónica, las cuatro fases del proceso registral, etc., con lo cual se destacan los logros en materia de modernización registral desde el punto de vista de la promoción de la actividad económica, principal objetivo de la Secretaría de Economía, pero se identifica la incuria del aspecto financiero del Estado.

En efecto, esta modernización registral le ha reportado gastos al Gobierno Federal, sin que a la fecha se haya tocado el aspecto fiscal de la situación, seguramente por ser la prioridad de una dependencia federal distinta, y que resulta de capital importancia para esta investigación desarrollada precisamente desde el enfoque fiscal.

En el Capítulo III, se cumple con el tercer objetivo de la investigación, mediante el desarrollo de las características estructurales de las contribuciones denominadas derechos, su naturaleza jurídica, su concepto, su evolución, y sus elementos esenciales, a fin de estar en posibilidades de comprobar o desaprobar la naturaleza jurídica de los derechos que nos ocupan y que se sostiene en la hipótesis de esta investigación

Finalmente, en el Capítulo IV se tratan los dos últimos objetivos de la Tesis: la exposición del sistema actual de cobro de derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio, mediante el estudio de los esquemas de cobro en diversas entidades federativas de importante actividad económica y la problemática derivada de dichos esquemas, así como la demostración de que la naturaleza de los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio es de carácter federal y, por tanto, deben establecerse en la Ley Federal de Derechos, con la respectiva propuesta de implementación, así como la exposición de las conveniencias metafiscales de ello.

De esta manera se revisarán los logros de la modernización del Registro Público de Comercio en México, desde el punto de vista económico, y su trascendencia en los ámbitos nacional e internacional, particularmente con relación a este último, por el entorno de globalización y competitividad económicas, de trascendente importancia si se considera que nuestro país es el que tiene mayor número de tratados de libre comercio en el mundo, al haber firmado 9 acuerdos con 27 naciones de 3 continentes⁴.

⁴ TLC con Chile, TLC con Estados Unidos y Canadá, TLC con Venezuela y Colombia, TLC con Costa Rica, TLC con Bolivia, TLC con Nicaragua, TLC con la Unión Europea,

En consecuencia resulta de capital importancia lo anterior en el marco de la reforma y modernización registral, si se toma en cuenta que cada tratado establece un marco de certidumbre para los exportadores e importadores a través de un conjunto de reglas en materia de comercio de bienes y servicios y de inversión, que buscan brindar un acceso seguro y preferencial a nuevos mercados. Contexto en el que es impostergable contar con registros públicos modernos, automatizados, rápidos, eficientes y seguros. Y en el que, desde luego, el aspecto fiscal no debe dejarse de lado, en razón de que la modernización y competitividad deben ser integrales, aspecto primordial en la presente investigación y que no debe descuidarse, sino por el contrario promoverse para alcanzar no sólo un adecuado esquema de cobro de derechos, sino también de obtención y distribución de los ingresos fiscales provenientes por la prestación de este servicio mediante una adecuada coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales que repercuta en la prestación de dicho servicio.

ESTUDIO SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS POR EL COBRO DE LOS SERVICIOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE COMERCIO

I. Marco jurídico del Registro Público de Comercio hasta el 29 de mayo de 2000

1.1. Antecedentes

El marco jurídico básico inmediato al vigente que regulaba al Registro Público de Comercio, lo conformaban el Código de Comercio y el Reglamento del Registro Público de Comercio, que serán objeto de estudio en este Capítulo, el primero es expedido el 15 de septiembre de 1889⁵, por el Gral. Porfirio Díaz, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de facultades extraordinarias, conforme a la autorización concedida por decreto de 4 de junio de 1887, y comprendió de los artículos 18 a 32, en el Capítulo II del Título Primero del Libro Primero, en vigor desde el 1 de enero de 1890.

Asimismo el estudio indicado comprenderá la revisión del Reglamento del Registro Público de Comercio expedido por el Lic. José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de enero de 1979⁶, conformado por un total de 51 artículos permanentes y 5 transitorios.

Ambos ordenamientos preveían la organización y funcionamiento del Registro Público de Comercio, así como el sistema conforme al cual se prestaba el servicio y se efectuaba el procedimiento registral desde el 1 de enero de 1890 y hasta la entrada en vigor del Decreto por el que se reformaron, entre otras, las disposiciones del Código de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, el

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación los días del 7 al 13 de octubre de 1889, y aboga al Código de Comercio de 20 de abril de 1884 y las leyes mercantiles preexistentes y relativas a las materias que en el nuevo Código se tratan.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de enero de 1979, y que aboga al expedido por decreto de 15 de septiembre de 1885.

cual da las bases jurídicas para la modernización de esta importante institución mercantil, por lo que resulta importante conocer las disposiciones que rigieron a este Registro durante más de 100 años.

Cabe recordar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es exclusiva del Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de comercio, por lo tanto el Registro Público de Comercio es una institución de carácter federal que se rige únicamente por lo dispuesto en el Capítulo II del Título Primero del Libro Primero del Código de Comercio y el Reglamento del Registro Público de Comercio. Esta disposición constitucional tiene como antecedente inmediato a la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, la cual fue reformada en 1883, y con base en la cual se expidió el Código de Comercio de 20 de abril de 1884⁷.

1.2. Organización y funcionamiento

Para este marco normativo "El Registro Público de Comercio es la Institución mediante la cual el Estado proporciona el servicio de dar publicidad a los hechos y actos jurídicos que, realizados por empresas mercantiles o en relación con ellas, precisan de ese requisito para surtir efectos contra terceros."⁸

El concepto anterior puede segregarse de la manera siguiente:

- a) El Registro Público de Comercio es una institución del Estado;
- b) Su objetivo es dar el servicio de publicidad a los hechos y actos jurídicos realizados por empresas mercantiles o en relación con ellas, y

⁷ Ver Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 1985.

⁸ Artículo 1º del Reglamento del Registro Público de Comercio de 1979.

- c) Los hechos o actos que se inscriban para ser publicitados serán aquellos que precisan de ese requisito para surtir efectos contra terceros.

En este sentido, la principal finalidad del Registro Público de Comercio es la publicidad de los hechos y actos referidos, al respecto el Maestro Mantilla Molina señala: "la obligación legal de publicidad, característica del sistema mejicano, tiene gran interés para terceros, y que no debe desaparecer, sino ser perfeccionada. Sólo por medio de ella quienes contratan con un comerciante permanecen al tanto de los principales actos que afectan su negociación, e incluso, de cuándo deja de ser propietario de ella. A tal efecto, es insuficiente el Registro Público de Comercio, ya que no es posible estar consultándolo para conocer los cambios que en él se inscriban, y que podrían llegar al público a través de un adecuado sistema de publicidad."⁹

Para el Maestro Rodríguez y Rodríguez, este Registro es la "oficina pública destinada a dar a conocer ciertos datos relativos a las condiciones de ejercicio del comercio por los comerciantes, en interés de éstos y del público en general."¹⁰

De esta finalidad deriva el principio registral de publicidad, expresamente reconocido por el Código de Comercio desde 1890, el cual lo preveía en los términos siguientes:

"Artículo 30.- El registro mercantil será público.

El registrador facilitará a los que las pidan las noticias referentes a lo que aparezca en la hoja de inscripción de cada comerciante, sociedad o buque. Asimismo, expedirá testimonio literal de toda la hoja, o de una o varias de las operaciones que consten en ella, a continuación de la solicitud en que se pida."

⁹ Mantilla Molina, Roberto L., Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, S.A., 25ª Edición, México, 1987, p. 136.

¹⁰ Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, S.A., 11ª Edición, México, 1974, p. 267.

Este principio se confirmaba en el Reglamento¹¹, que señalaba:

- a) La información contenida en los libros o folios del Registro, es de carácter público y toda persona que lo solicite tendrá acceso a ella, directamente o a través de los medios técnicos de que se disponga;
- b) Los particulares que consulten los libros o folios del Registro, podrán tomar de ellos las notas que estimen convenientes y en su caso solicitar las certificaciones respectivas, y
- c) Las certificaciones pueden ser literales o concretarse a determinados contenidos de los asientos existentes en los folios o libros del Registro. También se expedirán certificaciones en el sentido de existir o no existir asientos de especie alguna o de especie determinada.

El Registro Público de Comercio se encargaba, por disposición expresa del Código de Comercio, que se llevara en las cabeceras del partido o distrito judicial del domicilio del comerciante, según el marco normativo vigente en el periodo que se estudia, en el orden eliminativo siguiente por¹²:

- a) Las oficinas del Registro Público de la propiedad
- b) Los oficios de hipotecas
- c) Los jueces de primera instancia

El establecimiento de los Registros Mercantiles en todo el territorio de la República se hacía conforme a lo anterior; sin embargo, a falta de disposición expresa del Reglamento del Registro Público de Comercio, tenían aplicación las normas de derecho común correspondientes a la

¹¹ Artículos 43 a 47 del Reglamento del Registro Público de Comercio de 1979.

¹² Artículo 18 del Código de Comercio de 1889.

entidad federativa en que dichos registros se localizarán¹³, con esto existirían al menos 32 formas de prestar el servicio registral mercantil.

Con relación a lo anterior, el Reglamento del Registro Público de Comercio establecía¹⁴:

- a) Por ministerio de la Ley, asumía la dirección de cada Registro de Comercio la persona que tuviera a su cargo la función directiva del Registro Público de la Propiedad, según la localidad de que se tratara.
- b) En los lugares donde existía Registro de Comercio y, por razones de orden orgánico, éste no se ubicara administrativamente a nivel de Dirección el titular del mismo tendría la designación que le confiriera el nombramiento respectivo;
- c) Cuando así lo demandaran las necesidades del servicio y en el caso de que el Registro de Comercio estuviera a cargo de un Director, éste podría auxiliarse de los órganos administrativos que estuvieren bajo su control como Director del Registro de la Propiedad, en cuanto ello fuera compatible con las actividades de dichos órganos;
- d) Para la prestación de los servicios específicos del Registro de Comercio, el Director podía auxiliarse, además, de uno o varios Registradores y del personal administrativo que estimara necesario;
- e) Cuando fueran varios los Registradores, el Director podía designar a uno de ellos para que asumiera la jefatura del resto del personal¹⁵ y mantuviera bajo su directa supervisión las labores del Registro, informando a la Dirección sobre el curso de las mismas, cada vez que fuera necesario o para ello fuera requerido.

¹³ Artículo 2º del Reglamento del Registro Público de Comercio de 1979.

¹⁴ Artículos 3º al 9º del Reglamento del Registro Público de Comercio de 1979.

¹⁵ El artículo 9º del Reglamento del Registro Público de Comercio de 1979 señalaba las funciones del jefe de registradores.

Al registrador o registradores correspondía¹⁶:

- a) Calificar los documentos que se presentaran a registro, a cuyo efecto tenían las atribuciones y limitaciones que les señalaba el propio Reglamento y demás disposiciones legislativas y reglamentarias aplicables a la materia;
- b) De proceder el Registro, determinar en cantidad líquida el monto de los derechos a cubrir; y
- c) Practicar o, en su caso, ordenar y vigilar que se practiquen con toda oportunidad y corrección los asientos respectivos, autorizándolos con su firma.

El registrador estaba obligado a llevar el registro general de comercio por orden cronológico de presentación de documentos¹⁷, esto comprende el principio de prelación: "primero en tiempo, primero en derecho".

1.3. Sistemas registrales

El Código de Comercio de 1889 señala hasta la fecha en su artículo 19 que "La inscripción o matrícula en el Registro mercantil será potestativa para los individuos que se dediquen al comercio, y obligatoria para todas las sociedades mercantiles y para los buques. Los primeros quedarán matriculados de oficio al inscribir cualquier documento cuyo registro sea necesario."

De la anterior disposición se deriva que la inscripción en el Registro Público de Comercio, es de dos tipos:

- a) Potestativa para el comerciante individual, y
- b) Obligatoria para las sociedades mercantiles.

¹⁶ Artículo 10 del Reglamento del Registro Público de Comercio de 1979.

¹⁷ Artículo 20 del Código de Comercio de 1889.

Respecto de esta disposición, es importante citar la opinión del Maestro Mantilla Molina, que dice: "Erróneamente consideró el legislador español que sería incompatible con la libertad de comercio imponer a todos los comerciantes la obligación de inscribirse en el Registro de Comercio; el Código mejicano de 1889 copió casi literalmente su artículo 19 del 17 del Código español y estableció, como éste, que la inscripción en el Registro es potestativa para los comerciantes individuales y obligatoria sólo para los comerciantes colectivos."¹⁸

La inscripción en el Registro Público de Comercio de cada comerciante individual o sociedad mercantil, se hacía en una hoja de inscripción, en la que se anotaban¹⁹, entre otros, los datos siguientes:

- a) Nombre, razón social o título;
- b) La clase de comercio u operaciones a que se dedicara;
- c) La fecha en que debía comenzar o hubiera comenzado sus operaciones;
- d) El domicilio con especificación de las sucursales que hubiere establecido, sin perjuicio de inscribir las sucursales en el Registro del Partido judicial en que estuvieran domiciliadas;
- e) Las escrituras de constitución de sociedad mercantil, cualesquiera que fuera su objeto o denominación, así como las de modificación, rescisión, disolución o escisión de las mismas sociedades;
- f) El acta de la primera junta general y documentos anexos a ella, en las sociedades anónimas que se constituyeran por suscripción pública;

¹⁸ Mantilla Molina, Roberto L., *op. cit.*, p. 136.

¹⁹ Artículo 21 del Código de Comercio de 1889.

- g) Los poderes generales y nombramientos, y revocación de los mismos si la hubiere, conferidos a los gerentes, factores, dependientes y cualesquiera otros mandatarios.
- h) El aumento o disminución del capital efectivo en las sociedades anónimas y en comandita por acciones,
- i) Las emisiones de acciones, cédulas y obligaciones de ferrocarriles y de toda clase de sociedades, fueran de obras públicas, compañías de crédito u otras, expresando la serie y número de los títulos de cada emisión, su interés y amortización, la cantidad total de la emisión, y los bienes, obras, derechos o hipotecas, cuando los hubiere, que se afecten a su pago. También se inscribirán con arreglo a estos preceptos, las emisiones que hicieren los particulares;
- j) Las fianzas de los corredores.

En el caso de que alguno de los actos antes citados debiera inscribirse en el Registro Público de la Propiedad o en el oficio de hipotecas, conforme a la ley civil común, su inscripción en dicho registro era bastante para que surtieran los efectos correspondientes del derecho mercantil, con tal que en el Registro especial de comercio se tomara razón de la inscripción hecha en el Registro Público común o en el oficio de hipotecas.²⁰

Asimismo, se disponía en el artículo 23 del propio Código, que la inscripción debía hacerse en la cabecera del distrito o partido judicial del domicilio del comerciante; pero si se trataba de bienes raíces o derechos reales constituidos sobre ellos, la inscripción se haría, además, en la cabecera de partido o distrito judicial de la ubicación de los bienes.

La inscripción se hacía en presencia del testimonio de la escritura respectiva, o del documento o declaración escrita que presentara el comerciante, cuando el título sujeto a registro no debía constar en

²⁰ Artículo 22 del Código de Comercio de 1889.

escritura pública. Los documentos procedentes del extranjero se debían protocolizar previamente en la República²¹.

En cuanto a disposiciones relacionadas con el sistema o proceso de registro estas son las principales previstas en el Código de Comercio, de las que se puede concluir que realmente se carecía de la determinación del sistema a seguir o de cómo se efectuaría el proceso registral de inscripción de los actos mercantiles, y por ello era en el Reglamento del Registro Público de Comercio, en donde se previeron de manera general los sistemas conforme a los cuales se realizaría el registro de los actos de comercio.

En efecto el Reglamento establecía dos sistemas:

1.3.1 Sistema de libros²²

Este se conformaba por tres que se denominaban: Libro Primero, Libro Segundo y Libro Tercero, en cada uno de ellos se asentaban los actos que se preveían expresamente en el propio Reglamento, y se integraban con el número de volúmenes necesarios, para dar cabida a los asientos respectivos:

* Libro Primero:

- Matrícula de comerciantes individuales;
- Programa a que se refiere el artículo 92 de la Ley General de Sociedades Mercantiles²³;
- Constitución, reformas fusión, transformación, disolución y liquidación de sociedades mercantiles;

²¹ Artículo 25 del Código de Comercio de 1889.

²² Artículos 16-18 y 31-33 del Reglamento del Registro Público de Comercio de 1979.

²³ El artículo 92 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, señala: "Cuando la sociedad anónima haya de constituirse por suscripción pública, los fundadores redactarán y depositarán en el Registro Público de Comercio un programa que deberá contener el proyecto de los estatutos, con los requisitos del artículo 6º, excepción hecha de los establecidos por las fracciones I y VI, primer párrafo, y con los del artículo 91, exceptuando el prevenido por la fracción V."

- Nombramientos de personas que desempeñen funciones representativas dentro de las empresas;
- Poderes generales para actos de administración y dominio y para otorgar o suscribir títulos de crédito;
- Buques y aeronaves con expresión de las características que señalan el artículo 21, fracción XVI, del Código de Comercio²⁴ y las disposiciones aplicables de la Ley de Vías Generales de Comunicación²⁵; y
- Títulos acreditativos de propiedad industrial, así como de fincas incluidas en el haber de la empresa de que se trate, concretándose, en este último caso, a una toma de razón de los datos correspondientes a la inscripción que previamente, deberá practicarse en el Registro de la Propiedad.

* Libro Segundo:

- Emisión de obligaciones;
- Hipotecas industriales;
- Hipotecas de buques²⁶ o aeronaves²⁷;
- Créditos de Habilitación y Avío o Refaccionarios, en los términos del artículo 326, fracción IV de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

²⁴ La fracción XVI del artículo 21, del Código de Comercio de 1889, fue derogada, por el artículo tercero transitorio fracción III del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, por el que se expide la Ley de Navegación, que establece el Registro Público Marítimo Nacional, a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (arts. 14 y 15), en el que se inscriben todos los actos y documentos relacionados con embarcaciones, entendidas como toda construcción destinada a navegar, cualquiera que sea su clase y construcción (art. 2).

²⁵ Disposiciones derogadas por la Ley de Aviación Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995, que prevé el Registro Aeronáutico Mexicano a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el que se inscriben los documentos por los cuales se adquiere, transmite, modifique, grave o extinga la propiedad, la posesión y los demás derechos reales sobre las aeronaves civiles mexicanas y sus motores, así como el arrendamiento de aeronaves mexicanas y extranjeras, y los certificados de matrícula y aeronavegabilidad, entre otros (art. 47).

²⁶ *Ibidem*, por lo que corresponde a lo dicho respecto de la Ley de Navegación y buques.

²⁷ *Ibidem*, por lo que corresponde a lo dicho respecto de la Ley de Aviación Civil y aeronaves.

- Fianzas y contrafianzas;
- Contratos de comisión mercantil, y
- Los demás actos o contratos inscribibles que no estén destinados a otro libro.

* Libro Tercero:

- Declaraciones de quiebra o de ésta de suspensión de pagos²⁸; y
- Embargos, sentencias y providencias judiciales.

Además había un libro de presentaciones en el que, para los efectos de la prelación, se asentaban por riguroso orden cronológico y asignándoles el número ordinal correspondiente, todos los documentos que ingresaran al Registro de Comercio.

1.3.2 Sistema de Folio Mercantil²⁹

El Sistema de Folio comprendía: el Folio Diario de Entradas y Trámite; el Folio Mercantil, y los Folios Auxiliares que se estimaran convenientes con arreglo a las necesidades del servicio y a juicio de la Dirección.

Se entendía por Folio la hoja o conjunto de hojas destinadas a contener los asientos de presentación, y la hoja u hojas en que se practicaban las inscripciones y anotaciones relativas a los actos o contratos mercantiles que fueran registrables y que estuvieran referidos a una misma empresa, buque o aeronave, considerados, cada uno de éstos, como una entidad registral con historial jurídico propio.

²⁸ Debe considerarse ahora lo previsto en la nueva Ley de Concursos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2000, por la que se abroga a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de abril de 1943.

²⁹ Artículos 16 y 19 al 28 del Reglamento del Registro Público de Comercio de 1979.

El Folio Diario de Entradas y Trámite, provisto de la copia o copias que se estimaran necesarias, tenía el doble objeto de servir como instrumento para los efectos probatorios en orden a la prelación de los documentos presentados, y como medio de control de los mismos. a los que acompañaría en las distintas fases del procedimiento.

Este Folio se formaba acumulando las hojas que fueren necesarias para contener la relación de los documentos que ingresaran al Registro durante una jornada de labores, debiendo estar provista cada hoja de casillas cifradas en las que se debían contener la fecha, número de entrada y demás datos necesarios para establecer la correcta sucesión e identificación de los referidos documentos, así como para reflejar los incidentes que se suscitaban en las diversas etapas del trámite.

La primera y última hoja del Folio Diario de Entradas y Trámite debían contener razones de apertura y cierre, respectivamente. que practicaba el encargado de la recepción de los documentos, al inicio y término de las labores del día, a modo de que pudieran establecerse con precisión el número y secuencia de los documentos ingresados.

La prelación entre los diversos documentos ingresados al Registro, se determinaba por la prioridad en cuanto a la fecha y número ordinal que les correspondía en el Folio Diario de Entradas y Trámite.

El Folio Mercantil era el instrumento destinado a la realización material de la publicidad registral, en relación con todos aquellos actos o contratos de naturaleza mercantil que se refirieran a un mismo buque, aeronave o empresa y que, reuniendo los requisitos formales de validez, precisaran de registro, conforme a la ley, para los efectos de su oponibilidad frente a terceros.

El Folio Mercantil consistía en una hoja que, plegada en tres partes homólogas resultara de proporciones adecuadas a su finalidad y fácil manejo manual o mecánico. Cada una de las partes integrantes del Folio sería de un distinto color que no podía ser reemplazado por otro.

También el Reglamento disponía en su artículo 35 que el número registral era la clave para la ordenación de los Folios y se localizaba mediante un índice que tenía como base los nombres, denominaciones o marcas distintivas, según se tratara de personas físicas o jurídicas, buques o aeronaves.

Un método semejante se seguiría en el caso de que el Registro operara con arreglo al sistema de libros.

1.4. Proceso registral

De una revisión al Reglamento del Registro Público de Comercio se concluye que no preveía un proceso registral definido, y sólo establecía en su Capítulo IV las condiciones requeridas para la práctica de las inscripciones³⁰, pero era omiso en cuanto a tiempo, fases concretas, etc., situación que, como se indicó al inicio del presente Capítulo, se cubría, por disposición del mismo Reglamento, con la aplicación de las normas de derecho común correspondientes a la entidad federativa en que las oficinas de dicho registro se localizaban, por lo que al menos se contaba con 32 formas diferentes de desarrollo del proceso registral para la inscripción de los actos mercantiles en el Registro Público de Comercio, situación que llevó, además de la heterogeneidad del procedimiento registral mercantil, a restarle importancia a esta institución federal y simplemente tenerla como una sección o apéndice del Registro Público de la Propiedad y erróneamente aplicarle en su operación criterios o disposiciones propias de la parte inmobiliaria y de índole local.

La complejidad derivada de la situación expuesta se puede apreciar en el desarrollo de los trabajos de captura del acervo histórico que lleva a cabo el Gobierno Federal, en los que se reconoce "el procedimiento manual de administración del Registro Público de Comercio, conforme al cual se integró la información que comprende ahora su acervo histórico, se basa en sistemas como el de incorporación, la información respectiva está dispersa en legajos y libros, los cuales deberán ser sujetos al

³¹ Artículos 36 a 41 del Registro Público de Comercio de 1979.

procedimiento que proponga el proveedor adjudicado...³¹, a lo que hay que agregar la diversidad de criterios, particularmente cuando se usaba el sistema de "extracción", así como cuando se hacía de manera manual y no mecánica, por la dificultad para leer el tipo de letra utilizado y muchas veces la clase de tinta usada.

Las condiciones requeridas para la práctica de inscripciones pueden sintetizarse en lo siguiente:

- a) La instancia respectiva se formulaba con la sola presentación del documento a inscribir. Se hacía exigible petición por escrito si ésta era la regla general de la oficina registral de que se tratara, o cuando la solicitud implicara la realización de actos de publicidad formal.
- b) Presentado un documento para su trámite, se asentaba en la primera de sus hojas útiles y, si era el caso en la solicitud respectiva, el número correspondiente en orden a la presentación; mismo número que constaba en el recibo que se extendiera para constancia y que, sellado por el empleado receptor, era entregado a los interesados. El retiro de los documentos se hacía contra entrega del recibo respectivo o, en su defecto, contra la firma del solicitante, quien previa identificación y bajo protesta de decir verdad manifestaba haber extraviado el referido recibo.
- c) Los títulos se registraban en los libros correspondientes, haciéndose los asientos unos a continuación de otros sin dejar entre ellos más espacio que el necesario para la firma del encargado del Registro.
- d) En idéntica forma se procedía para el caso de los asientos que se practicaban en el Folio Mercantil; la firma del Registrador constaba inmediatamente a continuación de cada asiento.
- e) En toda inscripción se expresaba con claridad: la naturaleza del acto o contrato de que se tratara y su objeto; valor, si constare, intereses, plazos,

³¹ Punto 5 del Anexo I Técnico de las Bases de la Licitación Pública Nacional No. 00010051-017-03, para la contratación de los servicios de captura del acervo histórico del registro público de comercio (sexta etapa), cuya convocatoria se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2003, y consultable en <http://web.compranef.gob.mx:8000/HSM/UNICOM/00010/051/2003/017/ba03017001.doc>

condiciones; nombre y apellidos de quienes intervenían y designación del funcionario autorizante o, en su caso, de la autoridad ordenadora.

- f) Para que se procediera de oficio a la inscripción de los comerciantes individuales, debían constar en el documento cuyo registro se pretendía, los datos relativos a la persona del comerciante, capital en giro, licencias respectivas y, en general, todos aquellos a que se refiere el artículo 21 del Código de Comercio.
- g) Cuando se tratara de empresas en cuyo haber se incluyeran bienes inmuebles, se tomaba razón de los datos correspondientes a la inscripción respectiva que debía practicarse en el Registro de la Propiedad.

Cabe mencionar que dentro del sistema registral denominado de libros, a su vez se encuentran los subsistemas de incorporación y el de extracto, consistentes, el primero en incorporar el documento objeto de la inscripción de manera completa al libro, y el segundo, sólo tomar, en muchos de los casos sin reglas claras para hacerlo, los datos que el registrador considerará más relevantes y escribirlos en el libro respectivo.

Aunado a lo anterior, debe agregarse solamente que la manera de escribir en los libros o folios, varía o difiere desde la forma de hacerlo (mecánica o manual), hasta el tipo de tinta utilizada y el tamaño y forma de los libros. Lo cual hace más complejo aún y vulnerable el encontrar de manera segura y rápida información sobre alguna sociedad mercantil y los actos relacionados con la misma, situación que, como se ha dicho, se refleja claramente ahora que se efectúa la captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio.

1.5. Diagnóstico del sistema registral mexicano

Ante el esquema jurídico descrito en el presente Capítulo y la forma de aplicarlo, el Maestro Mantilla Molina afirma que "el Registro de Comercio necesita de una radical reorganización que, a mi juicio, debe descansar sobre estas bases:

"a) Inscripción obligatoria de todos los comerciantes; sancionar a los omisos, y exigirles para sus relaciones con las autoridades comprobante de la inscripción.

"b) Facultad de solicitar la inscripción de documentos a todos los interesados, y también a los funcionarios que en ellos intervengan.

"c) Responsabilidad personal de quien, debiendo hacer la inscripción de un documento, la omitiere.

"d) Registro de negociaciones, y especialmente de los actos que las afecten: venta, hipoteca o prenda.

"e) Publicidad en periódicos de circulación general de algunas de las inscripciones del Registro."³²

Otro estudioso en la materia, el Maestro Guillermo Colín Sánchez que en su obra sobre el tema, dedica la parte final del Capítulo I al Subcapítulo IX denominado "Registro Público y la Realidad Social"³³, comenta:

"El Registro Público, en general, en casi todo el país, está mal organizado. Puede decirse que existe una indiferencia muy acentuada para resolver sus problemas y lograr su funcionamiento, ajustándose estrictamente a las Leyes. Para demostrar nuestra afirmación basta visitar las oficinas respectivas, y en ellas se observarán: abandono absoluto, polvo, destrucción, estado deplorable de los libros, amontonamiento de papeles, pérdida de documentos, dilación en el despacho de los asuntos, inmoralidad y otros factores más que se traducen en un denominador común: el inveterado burocratismo que agobia a las instituciones, produciendo una paralizante atonía que se extiende por contagio".

"Muchos sectores de la población, especialmente el notariado y las instituciones de crédito, han clamado insistentemente, sobre la necesidad de prestar mayor atención a la función registral, pero sus peticiones y sus

³² Mantilla Molina, Roberto, L., *op. cit.*, p. 147.

³³ Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, pp. 64-74.

protestas muy poco o casi ningún eco han tenido, por lo cual la mayoría de esas dependencias continúa en un deplorable *statu quo*...”

“Para mejorar las instituciones, objeto de nuestra atención, es conveniente meditar sobre la conveniencia de adoptar las medidas siguientes:

“1. Mecanizarlo hasta donde la función y sus necesidades lo requieran.

“2. Contar con personal capacitado y bien remunerado.

“3. Pugnar por la construcción de locales para establecer oficinas decentes y adecuadas para este tipo de trabajo.

“4. Especialmente, ajustarse estrictamente al cumplimiento de las leyes vigentes y, en su caso, promover las reformas que la situación concreta demande.”

Más adelante el mismo autor apunta sobre el marco jurídico objeto de estudio en este Capítulo de la investigación: “Tomando en cuenta la similitud de las funciones que cumple desempeñar a los Registros de la Propiedad y de Comercio, o quizá, simplemente por razones de política administrativa, en nuestro país al igual que en otros, el legislador dispuso que las oficinas del Registro Público de la Propiedad fuesen las encargadas de llevar el Registro mercantil, disposición que hasta la fecha es de general observancia. Ello, en modo alguno significa que exista una relación de dependencia de un Registro con respecto al otro, mucho menos que el de Comercio sea un simple apéndice, una sección del de la Propiedad.

El no percatarse de esta situación ha dado origen a un generalizado equívoco compartido, inclusive por los servidores de ambas instituciones, con el resultado de que, normas sustantivas y reglamentarias privativas del Registro de la Propiedad se invocan y se aplican para regular las funciones y procedimientos del de comercio.”³⁴

³⁴ *Ibidem*, pp. 415-416.

También cabe aquí citar lo que Pérez Fernández del Castillo comenta respecto de la evolución del Registro Público de Comercio, a la cual califica de "muy lenta, no obstante su importancia por la rapidez y eficacia que requieren las operaciones y transacciones comerciales modernas. Para ejemplificar su calmada inmovilidad debemos considerar: 1º Que el Código de Comercio vigente se expidió en 1889, y por tanto sus disposiciones sustantivas corresponden al espíritu e ideas de hace más de un siglo. 2º Que la proliferación de registros de operaciones mercantiles, tales como el 'Registro de Patentes y Marcas', 'Registro de Valores', etcétera, menguan la importancia y finalidades propias del Registro de Comercio. 3º Que está supeditado y depende de la dirección y administración del Registro Público de la Propiedad, circunstancia que debilita su personalidad y su carácter federal, y en todo caso, lo convierte en una sección o apéndice de aquél. Las tendencias para llevar a cabo su independencia y agilización son, aprovechar la facilidad en las comunicaciones, así como el desarrollo de la cibernética y transformarlo en Registro Federal de Comercio con una central de datos."³⁵

Por su parte, el doctor Acosta Romero al comentar el texto original del artículo 18 del Código de Comercio, señala: "A fines del siglo XX y en los albores del siglo XXI resulta totalmente anárquico, anticuado y fuera de la realidad, lo que dispone este artículo en primer lugar porque el Registro Público de la Propiedad es una instancia local y el Comercio es materia federal desde el siglo pasado en 1883 en que fue reformada la fracción X del entonces artículo 72 de la Constitución de 1857

"A principios del año 2000, ya no existen en nuestro país oficios de hipoteca y tampoco en la mayoría de los estados los jueces de primera instancia del orden común tienen funciones registrales."³⁶

Sobre este punto, cabe señalar que a la fecha de la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000, según se deriva del texto de los 31

³⁵ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, Derecho Registral, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p. VIII.

³⁶ Acosta Romero Miguel y Lara Luna, Julieta Areli, *op. cit.*, p. 150.

convenios de coordinación que la Secretaría de Economía tiene celebrados con los estados al día de hoy, sólo en los casos de Tamaulipas y de Michoacán, se encontró que jueces de primera instancia prestaran el servicio del Registro Público de Comercio³⁷, por lo que conforme a lo previsto por el artículo sexto transitorio del Decreto de 29 de mayo de 2000³⁸, se efectuó la entrega-recepción por parte del tribunal superior de justicia en el estado, de la información del Registro Público de Comercio que con motivo de la función que venían realizando los jueces de primera instancia tenía en su poder.

En continuación con el tema del pronóstico registral en México, cabe destacar la "Evaluación del Proceso de Modernización del Sistema Registral Mexicano (Registro Público de la Propiedad y de Comercio)"³⁹, realizada por el Banco Mundial, cuyo informe se dio a conocer en diciembre de 1999, en el que esta institución crediticia internacional efectúa, entre otros rubros, un estudio sobre las deficiencias del Sistema Registral Mexicano, del cual se estima importante citar las siguientes consideraciones:

"I. La existencia de un 'sistema de seguridad jurídica preventiva', basado en una red de registros públicos, constituye una pieza esencial de cualquier sistema legal moderno. Lamentablemente, y en una valoración global, el sistema registral mexicano, no responde, hoy por hoy, a las necesidades de la sociedad, de manera que el diseño y la ejecución de un

³⁷ Ver considerando IV del Convenio de Coordinación para la operación del Registro Público de Comercio que celebran la Secretaría de Economía y el Estado de Tamaulipas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002; y cláusula octava punto 4 del Convenio de Coordinación para la operación del Registro Público de Comercio que celebran la Secretaría de Economía y el Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2003.

³⁸ "Sexto - La Secretaría, en coordinación con los gobiernos estatales, determinará los procedimientos de recepción de los registros de los actos mercantiles que hasta la fecha de entrada en vigor del presente Decreto efectuaban los oficios de hipotecas y los jueces de primera instancia del orden común, así como los mecanismos de integración a las bases de datos central y a las ubicadas en las entidades federativas. Dicha recepción deberá efectuarse en un plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto."

³⁹ Información obtenida del sitio: <http://www.siger.gob.mx/siger/bm.htm>, fecha de última consulta: 2 de agosto de 2003.

proceso de reforma y modernización constituyen una necesidad evidente (e incluso una necesidad urgente), como presupuesto indispensable para el futuro desarrollo económico de la nación.

"II. Las deficiencias del sistema registral mexicano han sido ampliamente estudiadas en los últimos años desde diversos estamentos y posiciones. El interés de éstas aportaciones es doble. 1) Por una parte, despeja, cualquier duda sobre la necesidad de poner en marcha un proceso de reforma en profundidad del sistema registral mexicano. 2) Por otra parte, la coincidencia sustancial que existe entre los diagnósticos, elaborados a partir de actuaciones independientes, proporciona una razonable seguridad a la hora de definir una línea de actuación

"III. Nuestro propio análisis, coincide en lo sustancial con las evaluaciones anteriores del sistema registral mexicano. No obstante, consideramos que es necesario introducir una matización en el enfoque metodológico, pues, a nuestro juicio, es esencial distinguir con claridad entre las 'deficiencias estructurales' del sistema, y aquellas otras relacionadas con la gestión de las oficinas registrales, en los aspectos relativos a la tramitación de los documentos y el acceso a la información, que presentan un cierto 'carácter coyuntural', y sobre las que es posible operar a través de un proceso de modernización de las oficinas y de introducción de nuevas tecnologías. Las 'deficiencias estructurales' que hemos identificado en el funcionamiento del RPP (Registro Público de la Propiedad) y del RPC (Registro Público de Comercio), pueden agruparse en torno a tres ideas: a) preponderancia de la finalidad recaudatoria de la institución, que, a su vez, determina la existencia de un mecanismo de financiación inadecuado. b) elevado grado de dispersión normativa y organizativa. c) configuración estructural anticuada del RPP y del RPC."

Más adelante al tratar los problemas organizativos y problemas estructurales del Sistema Registral Mexicano, el informe del Banco Mundial señala:

"Como punto de partida de esta evaluación global del sistema mexicano de Registros Públicos, cabe formular las dos consideraciones siguientes:

"a) Existe una insatisfacción generalizada con relación al funcionamiento de los Registros Públicos, tanto entre los usuarios particulares, como entre los profesionales y los sectores empresariales cuya actividad se relaciona con el RPP y el RPC (Notarios, Corredores de comercio, Instituciones financieras), y en la propia Administración mexicana. Aunque la visita de trabajo se desarrolló en un periodo relativamente breve, el conjunto de las actuaciones realizadas por los consultores corrobora esta opinión, y permite afirmar, mas alla de toda duda razonable, que el sistema registral mexicano presenta deficiencias en su organización y funcionamiento

"b) Aunque, como hemos dicho, existen diferencias notables en cuanto al grado de eficacia en la prestación del servicio entre las diferentes oficinas registrales, las semejanzas organizativas y estructurales determinan un 'catálogo de problemas' bastante similar. Esto es así porque, en definitiva, una adecuada organización de medios materiales y humanos puede determinar un mayor de eficacia en el funcionamiento de las oficinas, pero no puede remediar las deficiencias estructurales del sistema. Por ejemplo: las derivadas de la falta de coordinación entre las distintas instituciones registrales, o los obstáculos casi insalvables que se oponen a la búsqueda de información en el RPP y el RPC (dado el carácter sumario de las inscripciones, y la escasa fiabilidad de los mecanismos establecidos para coordinar toda la información relativa a la misma finca o al mismo sujeto)."

Finalmente, se citarán los argumentos esenciales de lo que el Banco Mundial denominó deficiencias estructurales del Sistema Registral Mexicano, en torno a tres ideas:

"A. Preponderancia de la finalidad recaudatoria de la institución, que, a su vez, determina la existencia de un mecanismo de financiación inadecuado.

"Los 'registros jurídicos' constituyen la pieza esencial de cualquier sistema de 'seguridad jurídica preventiva', que se enmarca dentro del más general principio de 'seguridad jurídica'.

"En un esquema organizativo correcto, el Registro Público ha de ser, en primer lugar, una institución al servicio de los particulares, puesto que su finalidad primordial es la de proporcionar certidumbre en las relaciones contractuales privadas. Por el contrario, en México, el RPP y el RPC se han configurado como un instrumento recaudatorio al servicio de las necesidades financieras de los estados

"Este planteamiento produce un doble efecto distorsionador sobre la Institución:

"1. Por una parte, supone encomendar una serie de tareas (propias de la administración tributaria) a unas oficinas, cuya capacidad de respuesta ha sido ampliamente superada por las demandas de la sociedad, con la consiguiente dispersión de esfuerzos. Como no puede ser de otra forma, en este esquema la principal preocupación del poder público competente (las autoridades de los estados) es la obtención de ingresos y no la prestación de un servicio eficiente a los particulares. Añádase, a lo anterior la posibilidad de prácticas irregulares como consecuencia de la circulación de cantidades importantes de numerario en las oficinas.

"2. Por otro lado, impide a los Registros disponer de una financiación adecuada, pues los costes de funcionamiento (y, aún en mayor medida, los de modernización) se perciben por las autoridades de los Estados como una disminución de sus ingresos ordinarios. Aunque existen variaciones importantes entre los estados, se puede generalizar que el porcentaje sobre el monto total de ingresos por concepto de derechos registrales destinado a los gastos operativos de las oficinas está situado en torno al 10%.

"La configuración del RPP y del RPC como un instrumento recaudatorio bloquea además lo que constituiría el mecanismo de financiación técnicamente más correcto que consistiría en afectar los derechos de inscripción abonados por los particulares (en el porcentaje que se determine, pero, ciertamente, por encima del actual 10%), a los gastos que genera el funcionamiento del Registro (en todos sus aspectos, singularmente: instalaciones, material informático, capacitación y retribución del personal).

"B. Elevado grado de dispersión normativa y organizativa.

"La 'dispersión normativa' es consecuencia inevitable del sistema constitucional de distribución de competencias entre los Estados y la Federación. . . .

"En relación al Registro Público de Comercio, la competencia corresponde a la Federación, pero en virtud de una práctica inveterada, la llevanza del Registro ha correspondido a los Estados (configurándose como una sección del Registro inmobiliario).

"La 'dispersión organizativa' es el resultado de la coexistencia de diversas instituciones registrales con funciones específicas. En cierta medida, se trata, de nuevo, de un problema de organización política, pues esta diversidad registral es consecuencia lógica de la concurrencia de diversos niveles de competencia normativa y administrativa (federal, estatal e incluso municipal, en relación con el catastro) y de una falta de actuación coordinada dentro de cada nivel competencial.

"La situación presenta una serie de desventajas evidentes:

"a. Determina una dispersión de esfuerzos financieros. Desde la perspectiva de implementar un programa de modernización e informatización de los Registros, el coste de la operación se multiplica, al tener que atender a diversos servicios registrales independientes. Por otra parte, se introduce un coste adicional, derivado de la necesidad de instrumentar la coordinación entre diversas oficinas registrales, que no existiría si todos los servicios estuvieran centralizados en una sola institución.

"b. Supone un aumento de los trámites para los particulares, que, combinado con la lentitud en el funcionamiento de los Registros supone una dilatación aun mayor en el desarrollo y ejecución de las operaciones registrales.

"c. Configuración estructural anticuada del RPP y del RPC.

"Los sistemas de llevanza del Registro no son homogéneos en todos los Estados, no obstante, se ha generalizado el llamado 'sistema de libros',

que supone, en realidad, la práctica de un mero archivo del documento, de cuyo contenido se hace un breve extracto en la nota de inscripción. Los diversos documentos relativos al mismo sujeto o a la misma finca se relacionan a través de un rudimentario sistema de notas marginales, coloquialmente denominado sistema de 'siga la flecha'. Una variante del anterior es aquella en la que el archivo de los documentos se combina con una inscripción extractada que se realiza en los libros del Registro por procedimientos manuales.

"Un sistema 'de folio' en el que se agrupa toda la información relativa al mismo sujeto o a la misma finca bajo un mismo expediente o carpeta se introdujo en el Distrito Federal en el año 1979. No obstante, aunque se trata de un sistema registral más perfecto técnicamente, parece que no ha dado los resultados esperados, al haberse presentado serios problemas de deterioro de las carpetas (quizá debidos a la sobrecarga de trabajo de la oficina)."

Por último, en el sitio de la Internet correspondiente al Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER), se aprecian los avances del Programa de Modernización Registral, programa al que la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000 le dio las bases para el reconocimiento jurídico de sus logros, y misma que será objeto de estudio en el siguiente Capítulo de la presente Tesis, dentro del sitio indicado se señala respecto del Registro Público de Comercio y del de la Propiedad al inicio de las acciones del citado Programa, el siguiente:

Diagnóstico.

- "Los registros públicos representan la 2a a la 4a fuente de ingresos propios de las entidades federativas. Por esta razón se les ha considerado como una entidad recaudadora del gobierno local, desatendiéndose sus funciones primordiales de servicio, seguridad jurídica y publicidad registral.
- "El sistema registral de libros o folios escritos, en todos los casos origina rezago, aún cuando se pretenda operar mediante sistemas

electrónicos. Lo que genera una prestación del servicio deficiente, lento e inoportuno.

- "Los libros del registro son susceptibles de robo, sustracción de fojas, alteración de asientos, etc.
- "Los usuarios del servicio registral, y en general cualquier agente económico, no tienen acceso a la consulta de datos inmobiliarios o mercantiles relevantes para la mejor toma de sus decisiones, que estuviese disponible en una base de datos registrales, semejante a las que existen en otros lugares del extranjero.
- "Se fomenta y tolera la corrupción en los registros como consecuencia del persistente y elevado rezago. Con esta práctica los usuarios buscan agilizar sus trámites, poniendo en riesgo la seguridad jurídica que deben proporcionar los Registros, propiciando conflictos de prioridad de las inscripciones, pérdida o destrucción de la documentación, etc.
- "El crecimiento de la actividad inmobiliaria y mercantil, así como el permanente aumento de la demanda de servicios registrales, han rebasado la capacidad de respuesta de los Registros Públicos"⁴⁰

La diagnosis de la situación que el sistema registral mexicano hasta antes del año 2000 aquí realizada, con base a la cita y revisión de diversas opiniones, concluye en la ineludible necesidad de efectuar un proceso de reforma y modernización del Registro Público de Comercio y del de la Propiedad, en este caso se analizarán las acciones efectuadas en el campo jurídico por lo que hace al primero de los registros mencionados.

En efecto, puede concluirse que el sistema registral mexicano presentaba la diagnosis siguiente:

- a) Las oficinas registrales mercantiles son tratadas como recaudadoras, con un inadecuado mecanismo de financiamiento, al

⁴¹ Información obtenida del sitio: http://www.siger.gob.mx/pmr/pmr_archivos/frame.htm, fecha de última consulta: 2 de agosto de 2003.

servicio de las necesidades financieras de los estados, cuyo principal objetivo es la obtención de ingresos, con el consecuente descuido de su función primordial: dar publicidad, certeza y seguridad jurídicas a los actos que se inscriben en el Registro Público de Comercio. Se trata de una institución que resguarda y publicita información que es útil a terceros, independientemente del lugar en donde se encuentren.

- b) Indiferencia, o en los mejores de los casos esfuerzos aislados⁴¹, para atender la problemática registral y lograr su eficiente y oportuno funcionamiento.
- c) Heterogeneidad en la prestación del servicio registral mercantil cuyo proceso generalmente es homologado al proceso registral inmobiliario y, por tanto, disparidad en el cobro de los derechos correspondientes de una entidad federativa a otra.
- d) Sistemas registrales obsoletos, arraigado burocratismo que se acentúa con un proceso lánguido sin plazos ni procesos definidos que favorecen prácticas ilícitas, cuya prioridad o urgencia en la inscripción, en muchos de los casos, se determina mediante la entrega de una dádiva, práctica tácitamente aceptada como normal y alternativa de solución a la urgencia en una inscripción.
- e) Abandono de las instalaciones registrales, con el consecuente deterioro, extravío y descuido del acervo registral, así como la falta de profesionalización de su personal y de modernización del servicio, lo que incide en inseguridad jurídica.

⁴¹ De los diez convenios de colaboración y coordinación celebrados por el Gobierno Federal antes de la reforma de 29 de mayo de 2000, sólo en el caso de siete estados, éstos manifestaron haber realizado previamente acciones tendientes a la modernización registral: Ver convenios con Jalisco (publicado en el DOF de 7-VII-1998), Quintana Roo (publicado en el DOF de 16-VII-1998), Colima (publicado en el DOF de 20-VIII-1998), México (publicado en el DOF de 5-XI-1998), Sinaloa (publicado en el DOF de 7-X-1999), Guerrero (publicado en el DOF de 17-XI-1999) y Chiapas (publicado en el DOF de 28-XII-1999)

- f) Consideración del Registro Público de Comercio, como una sección o apéndice del de la Propiedad, por estar bajo la dirección y administración de este último, con la consecuyente y errónea convicción de que el primero depende de este último y, por tanto, equivocadamente las normas exclusivas del Registro Público de la Propiedad se llegan a aplicar a las funciones y procedimiento del de Comercio, por lo que existía multiplicidad normativa y organizativa de la institución.
- g) Marco jurídico de más de cien años que atiende a un contexto y política administrativa que han sido superados por la realidad comercial y el dinamismo de los actos mercantiles, aunado a la escisión del Registro Público de Comercio, de determinados actos para cuya inscripción y publicidad han sido creados nuevos registros: Registro Público Marítimo Nacional, Registro Aeronáutico Mexicano, Registro de Propiedad Industrial, Registro Nacional de Valores e Intermediarios, etc., previstos y regulados por disposiciones federales específicas y relativamente de reciente creación, a cargo de autoridades federales⁴².
- h) Insatisfacción generalizada en la prestación del servicio del Registro Público de Comercio por todos sus usuarios, por su ineficiencia e incertidumbre por conocer de manera rápida, segura y confiable las sociedades y comerciantes individuales, los actos relacionados con ellos que se encuentran inscritos, así como la situación jurídica que guardan. Aunado a la ausencia de un banco

⁴² El Registro Público Marítimo Nacional, a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se creó y regula por la Ley de Navegación publicada en el DOF el 4 de enero de 1994; el Registro Aeronáutico Mexicano, a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se creó y regula por la Ley de Aviación Civil publicada en el DOF el 12 de mayo de 1995; el Registro de Propiedad Industrial (patentes de invención, y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, y avisos comerciales) a cargo del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que se regula en la Ley de Propiedad Industrial publicada en el DOF el 27 de junio de 1991; Registro Nacional de Valores e Intermediarios, a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previsto en la Ley de dicha Comisión, en vigor a partir del 1 de mayo de 1995, el Registro es creado por la Ley del Mercado de Valores, publicada en el DOF el 2 de enero de 1975.

de datos a nivel nacional que ofrezca información inmediata sobre la situación que guarda una empresa para la toma de decisiones, y que desde cualquier lugar de la República Mexicana se pueda consultar de manera rápida, segura y confiable

- i) Ausencia de una autoridad que coordine la concurrencia en el Registro Público de Comercio del Gobierno Federal y los gobiernos estatales, así como los esfuerzos para modernizarlo.
- j) Rezago en el entorno internacional, principalmente con nuestros socios comerciales, los que cuentan, en muchos de los casos, desde hace tiempo con ordenamientos legales que han dado las bases jurídicas para que las instituciones registrales funcionen con procedimientos automatizados, homogéneos, simplificados, eficientes y seguros a través del uso de medios electrónicos y de bases de datos

Ante el pronóstico expuesto, el diseño, desarrollo y aplicación de un proceso integral de reforma y modernización era urgente para contribuir al desarrollo económico de nuestro país.

II. Marco jurídico del Registro Público de Comercio a partir del 29 de mayo de 2000

2.1. Antecedentes de la reforma y modernización registral

Derivado de la diagnosis concluida en el Capitulo anterior, se pueden señalar los requerimientos que se demandan en el servicio registral mercantil:

- a) Reforma integral al marco jurídico federal del Registro Público de Comercio, que prevea disposiciones claras y precisas sobre su organización y funcionamiento, así como particularmente respecto de la forma y fases del procedimiento registral para la inscripción de los actos mercantiles, que le otorgue una autonomía e independencia del Registro Público de la Propiedad, sin perder su vinculación o interdependencia como instituciones registrales;
- b) Funcionamiento automatizado que permita un procedimiento registral homogéneo, simplificado, eficiente, oportuno, confiable y seguro, que aproveche los avances tecnológicos, así como que cuente con una banco de datos a nivel nacional. Con la consecuente estandarización de las cuotas de derechos que se cobran por la prestación del servicio, independientemente del lugar en el que se preste;
- c) Coordinación por una autoridad federal de la prestación del servicio, de una manera segura, oportuna, rápida, eficiente, uniforme con estricto apego al marco jurídico federal que lo regule, y que permita establecer una red nacional de oficinas del Registro Público de Comercio que contribuya a establecer un sistema de seguridad jurídica preventiva.
- d) Profesionalización del personal que presta el servicio, mediante su capacitación y buena remuneración, así como la implementación de políticas y procesos de calidad y de mejora continua, conforme a la aplicación de procedimientos y normas específicas en la materia;

- e) Mejora de las instalaciones registrales, tanto en su infraestructura informática como inmobiliaria y mobiliaria, que ofrezcan oficinas seguras y adecuadas al servicio, y
- f) Necesidad impostergable de ofrecer a cualquier país o inversionista extranjero, principalmente de nuestros socios comerciales, un sistema registral de avanzada, equiparable con el mejor de ellos en el entorno internacional de globalización y competitividad económicas.

Con relación a este último inciso, como se comentó en la introducción de esta Tesis, resulta trascendental por el número de tratados de libre comercio que nuestro país tiene con 27 naciones de 3 continentes¹³, que ahora en su calidad de socios comerciales, en más de un caso la modernización registral es un proceso continuo que inició hace muchos años, a manera de ejemplo, puede señalarse el caso de España, socio comercial por virtud del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, en vigor desde el 1º de julio de 2000, y Canadá, socio comercial desde el 1º de enero de 1994, fecha en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en ambas naciones son palpables los logros en materia de modernización.

En el caso de España existe el Registro Mercantil Central que es una institución oficial de publicidad que permite el acceso por medios electrónicos a la información mercantil suministrada por los sesenta Registros Mercantiles Provinciales desde el 1 de enero de 1990, una vez que los datos son ordenados y tratados de acuerdo con el artículo 379 del vigente Reglamento del Registro Mercantil¹⁴.

¹³ TLC con Chile, TLC con Estados Unidos y Canadá, TLC con Venezuela y Colombia, TLC con Costa Rica, TLC con Bolivia, TLC con Nicaragua, TLC con la Unión Europea, TLC con Israel y TLC con Honduras, El Salvador y Guatemala. Fuente: www.economia.gob.mx, fecha de última consulta: 2 de agosto de 2003.

¹⁴ Ver: <http://www.rmc.es/>, fecha de última consulta: 2 de agosto de 2003.

Tratándose de Canadá, particularmente en las provincias de *New Brunswick* y de *Quebec*⁴⁵ son en las que se palpa un mayor avance en la modernización registral

Ante los anteriores retos, el Gobierno Federal, con la competencia que tenía ante el escenario jurídico hasta aquí expuesto, realizó múltiples esfuerzos para la modernización registral, antes de que se alcanzara la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000.

Como se ha comentado, la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reserva al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de comercio, que comprende al Registro Público de Comercio, por lo que debe revisarse el entorno jurídico al Código de Comercio, que regulaba dicha materia.

En el marco legal, se encuentra en primer término la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴⁶, la cual otorgó mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, en su artículo 34 fracción XIV, a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, competencia para "Regular y vigilar la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales", atribución que permanece hasta la fecha, pero ahora a favor de la Secretaría de Economía desde el 1 de diciembre de 2000⁴⁷.

En el marco reglamentario, no obstante que es hasta 1994, cuando en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se otorga la atribución indicada en el párrafo anterior, desde 1993 en el Reglamento Interior de la

⁴⁵ Ver <http://www.unb.ca/centres/property/cgi-bin/main.cgi>, fecha de última consulta: 2 de agosto de 2003.

⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, que abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, y está en vigor a partir del 1 de enero de 1977.

⁴⁷ Decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial⁴⁸, se preveían disposiciones relacionadas con el Registro Público de Comercio

En efecto, por virtud de este Reglamento se creó la Dirección General de Registros Comerciales, que entre sus atribuciones tenía la de coordinarse con las autoridades estatales en lo relativo a la organización y funcionamiento de las oficinas encargadas del Registro Público de la Propiedad y responsables de las prestación del servicio de Registro Público de Comercio, así como para resolver las consultas sobre asuntos de su competencia que le fueran formuladas por dichas autoridades.

En 1995 la Dirección General de Registros Comerciales⁴⁹, modifica su denominación por la de Dirección General del Registro Mercantil y Correduría, asimismo se refuerzan sus atribuciones en materia del Registro Público de Comercio, para diseñar e instrumentar estrategias y acciones para promover la modernización de los servicios registrales de propiedad y comercio; formular, fijar y coordinar las estrategias y acciones para la modernización del Registro Público de Comercio, así como evaluar los resultados de las mismas y el funcionamiento de dicho Registro; regular la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, a través de lineamientos operativos y técnicos y resoluciones interpretativas sobre las disposiciones de la materia, las cuales serían de observancia general para las autoridades registrales, y promover y apoyar la realización de acciones para la modernización de los registros públicos de la propiedad de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, a efecto de coordinar y mejorar el funcionamiento de dichos registros y el registro mercantil.

Si bien es cierto que este marco jurídico fue un logro al prever para una dependencia federal atribuciones para impulsar la modernización de las instituciones del Registro Público de Comercio y el de la Propiedad,

⁴⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1993, y reformado mediante Decreto de fecha 12 de septiembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de ese mismo mes y año.

⁴⁹ Artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 1995.

también lo es que, por una parte, se trata de un marco a nivel reglamentario, particularmente, el previsto en 1993, y a partir de 1994 aún cuando se preveía a nivel de ley, el Reglamento fue más allá; y por la otra, en el caso del Registro Público de la Propiedad, se trata de una materia reservada a los estados y regulada en cada estado por su Código Civil y reglamento respectivo

Sin embargo, no obstante las limitaciones de este contexto jurídico y sin una reforma sustancial al Código de Comercio, el Gobierno Federal efectuó diversas acciones en materia registral encabezadas por la Secretaría de Comercio y Fomento industrial (SECOFI), entre ellas, "con objeto de proponer alternativas tendientes a lograr la automatización, simplificación y mayor eficiencia de la actividad registral, y en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S.N.C., participó en la elaboración de un estudio denominado 'Proyecto de Modernización Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio'. Dicho proyecto registral constituye una respuesta a la necesidad de formular una propuesta integral (jurídica, administrativa, financiera e informática) de modernización de las instituciones registrales."⁵⁰

Asimismo, la SECOFI se apoyó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁵¹ que establecía como objetivos la reforma de gobierno y la modernización de la administración pública, y la consolidación de un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares, para contar con una administración pública accesible, eficiente y al servicio de la población, que se encargue de promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades

⁵⁰ Ver los diez convenios de coordinación y colaboración celebrados en los años de 1998 y 1999 por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con los estados de Tabasco, San Luis Potosí, Nuevo León, Jalisco, Quintana Roo, Colima, México, Sinaloa, Guerrero y Chiapas, publicados respectivamente en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo, 23 y 28 de abril, 7 de julio, 16 de julio, 20 de agosto y 5 de noviembre todos de 1998, y 7 de octubre, y 17 y 28 de noviembre todos de 1999.

⁵¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

productivas y coadyuvar a la seguridad de las relaciones jurídicas entre particulares. Asimismo, señalaba como acción para ello la realización de un esfuerzo de coordinación entre las distintas instancias de los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo programas de regularización y titulación de predios y, de manera particular, modernizar los registros públicos de la propiedad, buscando la rapidez y transparencia de las inscripciones.

Asimismo el Programa Sectorial correspondiente⁵², preveía que el fortalecimiento de la seguridad jurídica requería de una modernización integral de los servicios registrales de comercio y de la propiedad, para lo cual se debería promover, en coordinación con los gobiernos estatales, la modernización de los registros públicos de las entidades federativas, así como diseñar y coordinar acciones de automatización de dichos registros.

Por otra parte, con fecha 13 de octubre de 1997 el Gobierno Federal, por conducto de la SECOFI, adjudicó, mediante el procedimiento de licitación pública nacional, el contrato de prestación de servicios para la realización de los trabajos del "Proyecto de Modernización Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio"⁵³. El desarrollo de dichos trabajos comprendió tres fases:

Fase I.- Diseño y desarrollo del sistema informático para el servicio registral mercantil e inmobiliario, cuyos derechos intelectuales corresponden a la SECOFI.

Fase II.- Elaboración de las Estrategias de Instrumentación, que permitirían migrar de la forma en que actualmente operan los registros públicos, al nuevo modelo, lo que debería realizarse sin suspender el servicio y garantizando la conservación y administración del acervo registral.

⁵² Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1998.

⁵³ Ver los 10 convenios de colaboración y coordinación celebrados en 1998 y 1999, *Supra* pie de página No. 50.

Fase III.- Pruebas piloto de los sistemas de operación, comunicación y servicios durante un periodo de cuatro a cinco meses en los registros públicos seleccionados para el efecto, a fin de realizar los ajustes al sistema que sean necesarios, hasta llegar al punto de afirmar, que la Federación cuenta con el software del servicio registral, cuyo funcionamiento se encuentra probado, por lo que estaría en posibilidades de licenciarlo a las entidades federativas, con todos los elementos necesarios para que lo instalaran y operaran en sus equipos

En este contexto, la SECOFI logró celebrar, en el marco de la Ley de Planeación⁵⁴, convenios de colaboración y coordinación para la realización de trabajos de modernización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio con los estados de Tabasco, San Luis Potosí, Nuevo León, Jalisco, Quintana Roo, Colima, México, Sinaloa, Guerrero y Chiapas⁵⁵

Estos convenios tenían como objetivo común el conjuntar esfuerzos, recursos y acciones tendentes a ejecutar el "Proyecto de Modernización Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio" y avanzar al mismo tiempo en el logro de los objetivos del programa de modernización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en los ámbitos de la materia federal de comercio y estatal civil.

En efecto, estos convenios se dieron en un marco de mera colaboración del Gobierno federal con gobiernos estatales interesados en iniciar o continuar acciones de modernización registral.

En efecto de los convenios celebrados por el Gobierno Federal con los gobiernos de diez entidades federativas, siete de ellos⁵⁶, al menos así lo

⁵⁴ Artículos 33 a 36 de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Conforme a dichos preceptos, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta.

⁵⁵ Ver los 10 convenios de colaboración y coordinación celebrados en 1998 y 1999. *Supra* pie de página No. 50.

⁵⁶ Convenios con Jalisco (publicado en el DOF de 7-VII-1998), Quintana Roo (publicado en el DOF de 16-VII-1998), Colima (publicado en el DOF de 20-VIII-1998), México

manifestaron en el propio convenio, habían realizado acciones tendentes a la modernización de su Registro Público de la Propiedad, dentro de las cuales preveían la implementación de una nueva estructura organizacional y operativa del mismo, para lo cual consideraron esencial adquirir un *hardware* y *software*, así como los servicios necesarios para su ejecución.

Las obligaciones que contraía el Gobierno Federal, por conducto de la SECOFI, en razón de la firma de estos convenios eran esencialmente los siguientes:

1. Realizar el diagnóstico para constatar la viabilidad de la implementación del Programa de Modernización Registral.
2. Realizar una estimación presupuestal sobre la adquisición del equipo necesario para la implementación del Programa de Modernización Registral.
3. Desarrollar una prueba, en las oficinas del Registro Público del Estado, con base en la estrategia de instrumentación determinada, que incluía lo siguiente:
 - a) Instalación del Sistema Integral para la Gestión Registral, y
 - b) Capacitación al personal para la operación y administración del sistema.
4. Proporcionar al gobierno del estado la licencia de uso del programa informático desarrollado en materia registral mercantil e inmobiliaria, para la implementación del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio, así como realizar los ajustes de dicho programa, derivados de su operación en ésta y otras entidades federativas.
5. Proporcionar el Manual para la modernización registral, a efecto de aplicarlo en la ejecución de las pruebas piloto en el Registro Público de la Propiedad del Estado.

(publicado en el DOF de 5-XI-1998), Sinaloa (publicado en el DOF de 7-X-99), Guerrero (publicado en el DOF de 17-XI-1999) y Chiapas (publicado en el DOF de 28-XII-1999).

6. Proporcionar al gobierno del estado los programas fuente del sistema informático desarrollado en materia registral inmobiliaria, permitiendo a éste realizar los ajustes y modificaciones necesarias para su adaptación a los requerimientos específicos del Registro Público de la Propiedad del Estado. Los derechos sobre la modificación al programa informático registral inmobiliario, corresponderían al gobierno del estado para su uso exclusivo en esa entidad, y a la SECOFI para su uso en cualquier otra entidad federativa. La SECOFI se reservaba los derechos sobre los programas fuente del sistema informático en materia mercantil⁵⁷.

Por su parte el gobierno de la entidad federativa respectiva, se comprometía a:

1. Previo el diagnóstico que llevará a cabo la SECOFI y a la verificación de efectividad, contar con el hardware y software necesario para implementar el programa de modernización desarrollado por la SECOFI en su sistema registral; con base en los acuerdos emitidos por el Comité Ejecutivo.
2. Otorgar las facilidades administrativas para que su personal asistiera a la capacitación en las fechas y lugares previamente establecidos, donde se llevará a cabo la misma, conforme a la información que le proporcionara la SECOFI.
3. Dar las facilidades necesarias para vincular la oficina Registral con la base de datos central de LA SECOFI.
4. Permitir la visita de servidores públicos de la SECOFI para la presentación del sistema a otros estados.
5. Seguir las estrategias que se determinaran en el seno del Comité Ejecutivo para el desarrollo del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio.

⁵⁷ Esta obligación sólo se previó en el caso del Convenio de colaboración y coordinación con el Gobierno del Estado de Colima, punto 4 de la cláusula sexta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1998.

6. Capturar en el nuevo sistema registral mercantil e inmobiliario el número de folios reales y mercantiles que considerara el Estado para probar el sistema, según las características y volúmenes de la oficina registral del Estado

De lo anterior, se deduce que la principal aportación del Gobierno Federal a la conjunción de esfuerzos para la realización de trabajos de modernización era la licencia de uso del programa informático desarrollado en materia registral mercantil e inmobiliaria, para la implementación del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio, así como realizar los ajustes de dicho programa, derivados de su operación en la entidad federativa de que se tratara y en las otras que también suscribían convenio, pues sólo en el caso del Estado de Colima se proporcionaron además los programas fuente del sistema informático desarrollado en materia registral inmobiliaria, permitiendo a éste realizar los ajustes y modificaciones necesarias para su adaptación a los requerimientos específicos del Registro Público de la Propiedad del Estado.

Dicho programa informático fue el obtenido como resultado de la Fase I del "Proyecto de Modernización Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio", que consistió en el diseño y desarrollo del sistema informático para el servicio registral mercantil e inmobiliario, cuyos derechos intelectuales corresponden a la SECOFI, según se manifestó en los antecedentes de cada uno de los diez convenios celebrados en 1998 y 1999 y se señaló con antelación párrafos arriba, el cual se denominó Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER).

Acorde a lo anterior, la SECOFI cuenta con la titularidad de los derechos de autor del SIGER, conforme al certificado, marcado bajo el número de registro 03-1998-061009474200-01 de fecha 5 de octubre de 1998, expedido por el Registro Público del Derecho de Autor⁵⁸, registro que, en

⁵⁸ Punto 13 del rubro de declaraciones de la SECOFI en el Convenio de Coordinación para la operación del Registro Público de Comercio en el Estado de Morelos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 2000.

términos de la Ley Federal del Derecho de Autor, tendrá que actualizarse conforme a las nuevas versiones del SIGER, con el objeto de que queden protegidas

De esta manera queda protegida la obra que desarrolló y financió el Gobierno Federal, lo cual, como se verá más adelante en este capítulo, quedó reconocido y establecido en la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000⁵⁹.

Por lo que se puede concluir, que el Gobierno Federal en colaboración con algunos de los estados de la República, antes de la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000, alcanzó diversos logros para la modernización registral, destaca de ello el desarrollo del Sistema Integral de Gestión Registral que, como se expondrá más adelante, es la principal herramienta informática para la operación del Registro Público de Comercio de manera automatizada, sin embargo, dichos logros se daban sólo en un marco de colaboración y de promoción, en razón de que no existían las bases jurídicas que los reconocieran y les dieran validez, por lo que hasta este momento sólo era un apoyo para una mejor administración de las oficinas registrales, pero el sistema reconocido jurídicamente sólo lo era el escrito, fuera de libros o de folio mercantil.

2.2. Proceso de la reforma registral mercantil

Ante la ineludible necesidad de modernizar el marco jurídico del Sistema Registral Mexicano que había regido durante más de cien años al Registro Público de Comercio, y de reconocer jurídicamente el uso de medios electrónicos, del programa informático desarrollado y financiado por el Gobierno federal, la firma y folios electrónicos, etc., el paso más importante para consolidar la modernización registral era una reforma estructural al Código de Comercio y sus disposiciones reglamentarias.

⁵⁹ El cuarto párrafo del artículo 20 reformado señala: "El programa informático será establecido por la Secretaría. Dicho programa y las bases de datos del Registro Público de Comercio, serán propiedad del Gobierno Federal."

En este contexto en el año de 1999, se presentó una Iniciativa de reforma a diversas leyes financieras y al Código de Comercio, por diversos Grupos Parlamentarios⁶⁰, para implementar en nuestro sistema jurídico el régimen de garantías mobiliarias (prenda sin transmisión de la posesión y fideicomiso de garantía), como “mecanismo que facilite la posibilidad de ofrecer garantías reales sobre todo tipo de bienes muebles e inmuebles para asegurar el pago de créditos, de tal manera que existan formas de garantía adicionales a los contratos accesorios de la misma naturaleza que consagra la legislación vigente”

Dentro de este marco, se apuntó en la Exposición de Motivos de la Iniciativa señalada que “Por otra parte, nuestros Grupos Parlamentarios consideran como un elemento indispensable para el adecuado funcionamiento del nuevo esquema de garantías propuesto, la modernización de los procedimientos registrales que atañen a los actos de comercio.”

La Exposición de Motivos agrega: “Para este efecto, se requiere adecuar el marco legal en materia registral para que atienda los requerimientos de la realidad comercial, y que fundamente el establecimiento de una nueva estructura funcional del Registro Público de Comercio, basada en la automatización del procedimiento registral, tendiente a la simplificación y mayor eficiencia de la actividad registral nacional, y que no desconozca figuras reguladas en el marco jurídico vigente, que al día de hoy demuestran su necesidad y eficacia.”

Conforme a lo expuesto, los Grupos Parlamentarios que proponemos la presente Iniciativa, estimamos que resulta indispensable reformar y adicionar diversas disposiciones del Código de Comercio, para armonizar el régimen de garantías y la actividad registral que le vendrá a dar soporte.”

La iniciativa referida, en la parte relativa a la reforma al Código de Comercio respecto del Registro Público de Comercio proponía:

Gaceta Parlamentaria, jueves 9 de diciembre de 1999, Año II, Número 406.

- a) La operación del Registro Público de Comercio a cargo de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y de las autoridades responsables del registro público de la propiedad de los Estados, y en el Distrito Federal en términos del propio Código y de los convenios de coordinación que se suscriban.
- b) Existencia en cada entidad federativa de las oficinas del Registro Público de Comercio que demande el tráfico mercantil, con el objeto de mejorar la administración y operación del mismo, y hacerlo uniforme, eficiente y seguro para la sociedad.
- c) La operación del Registro Público de Comercio con un programa informático y con una base de datos central, la cual estará interconectada con las bases de datos que sobre este Registro se integren en las oficinas estatales.
- d) La integración de las bases de datos estatales del Registro Público de Comercio, con la información incorporada por medio del programa informático, respecto de cada inscripción o anotación de los actos mercantiles inscribibles, y la base central con la información que los responsables del Registro incorporen en las bases de datos estatales.
- e) Señalar las atribuciones de los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio, entre las que se encontraban la de aplicar las disposiciones relativas del Código de Comercio en esta materia; ser depositario de la fe pública registral mercantil; permitir la consulta de los asientos registrales que obren en el Registro, así como expedir las certificaciones que les soliciten, y operar el programa informático del sistema registral automatizado en la oficina a su cargo.
- f) La existencia de un folio electrónico por cada comerciante o sociedad, que determinaría la prelación entre derechos sobre dos o más actos que se inscriban en el Registro Público de Comercio.

- g) La realización de las inscripciones en la oficina del Registro Público de Comercio del domicilio del comerciante
- h) La posibilidad de que las personas que así lo soliciten y cuenten con los recursos necesarios, accedan a la base de datos del Registro Público de Comercio, sin que ello implique en ningún caso inscribir o modificar los asientos registrales.
- i) Dicha autorización, tratándose de notarios y corredores públicos, permitiría, además, el envío de información por medios electrónicos al Registro

Sin embargo, la Iniciativa referida, al menos por lo que hace a la parte del Registro Público de Comercio no llegó hasta su aprobación, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, como parte de la Miscelánea Legal en materia de Garantías Mobiliarias, sino que se integró a otra Miscelánea en materia de Comercio Electrónico.

En efecto, acorde al Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Comercio, con Proyecto de Decreto por el que se dictaminan diversas reformas y adiciones al Código Civil Federal, al Código de Comercio y a la Ley Federal de Protección al Consumidor en Materia de Comercio Electrónico⁶¹, presentadas el 30 de abril y 15 de diciembre de 1999, y 22 de marzo de 2000, en el cual, entre otras, se hacen las consideraciones siguientes:

- a) Las iniciativas hacen referencia a la revolución tecnológica que implica importantes avances en la electrónica que han transformando la forma en que las sociedades mercantiles trabajan y se comunican entre sí.
- b) El comercio electrónico es un elemento que permitirá al sector productivo de nuestro país aprovechar la revolución informática actual pues representa una poderosa estrategia para impulsar la competitividad y eficiencia de las empresas mexicanas de todos tamaños.

⁶¹ Gaceta Parlamentaria, miércoles 26 de abril de 2000, Año III, Número 500, pp. 59-81.

- c) Actualmente no existe un ordenamiento legal que regule las transacciones electrónicas y que otorgue seguridad y certeza jurídica a quienes las realizan.
- d) La necesidad de regular de manera específica lo que es la interacción a distancia, o aquella en que las partes no están físicamente presentes, la cual se ha convertido en una parte indispensable de las relaciones interpersonales.
- e) El sistema jurídico mexicano debe incluir las menciones necesarias para aprovechar los avances logrados no sólo en el ámbito comercial, sino también en otros campos.
- f) Es necesario dar valor probatorio al uso de medios electrónicos en los procesos administrativos y judiciales, sin que quede al arbitrio del juez considerar su validez probatoria en caso de controversia, debido a una ausencia de regulación expresa.
- g) La Ley Modelo sobre Comercio Electrónico, fue aprobada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional en su 29° período de sesiones después de examinar las observaciones de los gobiernos y de las organizaciones interesadas.
- h) Esta Ley ha sido aplicada exitosamente en diversos países y ciudades del mundo entero, ayudando a fortalecer la legislación que rige el uso de métodos de comunicación y almacenamiento de información sustitutivos a los que utilizan papel.
- i) La adopción de los principios de la Ley Modelo de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), facilitaría el uso del comercio electrónico entre México y los distintos países del orbe.
- j) La finalidad de la Ley Modelo es la de ofrecer al legislador nacional un conjunto de reglas aceptables en el ámbito internacional que le permitan eliminar algunos de esos obstáculos jurídicos con miras a crear un marco jurídico que permita un desarrollo más seguro de las vías electrónicas de negociación designadas por el nombre de "comercio electrónico".

- k) La ausencia de un régimen general del comercio electrónico puede resultar en la incertidumbre para el sano y seguro desarrollo del comercio
- l) La adopción de los principios de la Ley Modelo de la CNUDMI constituye lo que se conoce como legislación mínima, en virtud de que enuncia los rasgos mínimos esenciales referentes al tema del comercio electrónico. Así, "La Ley Modelo tiene por objeto enunciar los principios básicos para facilitar el empleo de las técnicas modernas de la comunicación para consignar y comunicar información en diversos tipos de circunstancias "
- m) Las reformas y adiciones que se proponen son legislación mínima porque no proponen cambios a "otras normas de derecho interno relacionadas con las normas aplicables de derecho administrativo, contractual, penal, de propiedad intelectual o de protección al consumidor, las cuales quedan fuera del ámbito asignado a la Ley Modelo".
- n) Es conveniente, adecuar el marco jurídico mexicano, para dar seguridad jurídica en el uso de medios electrónicos; facilitar las transacciones por estos medios, y lograr la interacción global e integral de los campos en que se utilizan los medios electrónicos, pues las tendencias internacionales en esta materia hacen necesario que cada país diseñe e implemente estrategias para aprovechar de la forma más conveniente los beneficios de las nuevas tecnologías. Con esta adecuación al sistema jurídico mexicano se logrará:
 - 1. Fomentar el desarrollo de la infraestructura para poder acceder a los nuevos mercados informáticos;
 - 2. Fomentar el uso de medios electrónicos en las operaciones comerciales, y
 - 3. Contar con un esquema jurídico integral.

Más adelante, el Dictamen hace referencia a que: "Por otra parte, a esta Comisión le fue turnada también para su dictamen una iniciativa presentada el pasado 9 de diciembre de 1999 . . . entre las propuestas de reforma y adición contenidas en la misma se encuentra una modificación al Código de Comercio en la parte que regula el Registro Público de

Comercio operado por medios electrónicos.", y hace la descripción y objetivos de la Iniciativa que han sido expuestos en párrafos anteriores de la presente investigación.

Y se agrega: "Esta Dictaminadora, en atención a que las iniciativas en materia de comercio electrónico objeto del presente dictamen, como se ha señalado, pretenden una adecuación integral al sistema jurídico mexicano, y que el gobierno también juega un papel importante en la tarea de promoción y desarrollo en el uso de la informática para mejorar el servicio a los usuarios, y que las dependencias gubernamentales trabajan para ofrecer mejores servicios, a través de diferentes sistemas que están al servicio de los empresarios y entre los que destaca el sistema de modernización registral denominado SIGER, el cual para su éxito requiere de la modificación al marco jurídico que lo regula, considera oportuno y procedente incorporar la iniciativa conjunta que en esta materia han presentado los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, misma que ha sido descrita en el inciso anterior, con el objeto de lograr una verdadera reforma integral. Dicha reforma permitiría el uso de medios electrónicos para la administración del Registro Público de Comercio y por parte de los fedatarios públicos, elemento coincidente con los vertidos en las iniciativas de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional, en materia de comercio electrónico."

Es así como finalmente la propuesta de modificación al marco regulatorio del Registro Público de Comercio, dentro de la Miscelánea en materia de Comercio Electrónico por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, fue aprobada por unanimidad de 386 votos y 4 abstenciones por la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2000, y por el

Senado de la República el 29 de abril de ese mismo año, para ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

2.3. Organización y funcionamiento

Como se expuso en el punto anterior de este Capítulo con la publicación el 29 de mayo de 2000 del Decreto de Reforma al Código de Comercio por el que se modifican y adicionan, entre otras, las disposiciones relativas al Registro Público de Comercio, se implementa un nuevo esquema en la prestación de este servicio, basado en la automatización y homogeneidad del proceso registral, mediante el uso de formas precodificadas, un programa informático, folio y firma electrónicos, y bases de datos, los cuales serán objeto de análisis en el desarrollo de este Capítulo.

De lo previsto en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor⁶², en la parte relativa al Registro Público de Comercio, se establece un nuevo esquema en la prestación del servicio esencialmente conforme a lo que a continuación se indica.

- a) La operación del Registro Público de Comercio a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía⁶³, y de las autoridades responsables del registro público de la propiedad en los estados y en el Distrito Federal, en términos de este Código y de los convenios de coordinación que se suscriban.
- b) La operación del Registro Público de Comercio con un programa informático establecido por la Secretaría de Economía y con una

⁶² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

⁶³ La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial modifica su denominación a partir del 1 de diciembre de 2000 por la de Secretaría de Economía, de acuerdo a lo previsto por el Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

base de datos central interconectada con las bases de datos de sus oficinas ubicadas en las entidades federativas.

- c) El uso de formatos para llevar a cabo las inscripciones, anotaciones y avisos en el Registro Público de Comercio.
- d) Las atribuciones de los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio
- e) La existencia de un folio electrónico por cada comerciante o sociedad.
- f) El procedimiento automatizado de inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio y sujeto a plazos máximos de respuesta; constará de las fases de: Recepción, Análisis Calificación, y Emisión de una boleta de inscripción.
- g) Los particulares podrán consultar las bases de datos y, en su caso, solicitar las certificaciones respectivas, previo pago de los derechos correspondientes.
- h) La autorización por la Secretaría de Economía para acceder a la base de datos del Registro Público de Comercio a personas que así lo soliciten y cumplan con los requisitos para ello, sin que dicha autorización implique en ningún caso inscribir o modificar los asientos registrales.
- i) La certificación por la Secretaría de Economía de los medios de identificación que utilicen las personas autorizadas para firmar electrónicamente la información relacionada con el Registro Público de Comercio, así como la de los demás usuarios del mismo, y ejercerá el control de estos medios a fin de salvaguardar la confidencialidad de la información que se remita por esta vía.

- j) La autorización para acceder a las bases de datos otorgada a notarios o corredores públicos, permitirá, además, el envío de información por medios electrónicos al Registro

A continuación se analizarán cada uno de los puntos anteriores.

2.3.1 Operación del Registro Público de Comercio: autoridad responsable, celebración de convenios de coordinación, y lineamientos de operación

Como se expuso en el Capítulo I de esta Tesis, desde 1890 y hasta antes de la reforma objeto de este estudio, esto es por más de 110 años, el servicio del Registro Público de Comercio se encargó a las oficinas del Registro Público de la propiedad, y en su defecto a los oficios de hipotecas, y a falta de éstos a los jueces de primera instancia del orden común, por disposición de un Código Federal expedido por el Titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades extraordinarias, sin que hubiere mediado consentimiento previo alguno por parte de los gobiernos de los estados, por lo que pudiera decirse que el servicio se dispuso a cargo de estos últimos, como apuntaba el Reglamento de Registro Público de Comercio de 1979, "por ministerio de ley"

Lo anterior, fue entendible y se justificó en el momento en que se expidió el Código de Comercio, en razón de que en 1890, por una parte la actividad mercantil era escasa y tal vez se concentraba en determinados puntos del territorio nacional, y por la otra el Gobierno Federal de manera alguna tenía capacidad administrativa para prestar directamente el servicio, sin embargo, 100 años después la situación jurídica, política, comercial y administrativa cambiaría.

En este sentido, en 1987⁶⁴ se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se estableció en su artículo 116 fracción VI, lo siguiente.

⁶⁴ El Decreto de reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987.

"Artículo 116.- El poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los estados se organizaran conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VI. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. . ."

Cabe señalar que esta fracción VI pasó a ser la VII del artículo 116, en el año de 1996 ⁶⁵

En concordancia con la anterior disposición Constitucional, en el nuevo artículo 18 del Código de Comercio, se previó que para la operación del Registro Público de Comercio por las autoridades estatales correspondientes, debe expresarse previamente su consentimiento para ello en el convenio correspondiente:

"Artículo 18.-

La operación del Registro Público de Comercio está a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en adelante la Secretaría, y de las autoridades responsables del registro público de la propiedad en los estados y en el Distrito Federal, en términos de este Código y de los convenios de coordinación que se suscriban conforme a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para estos efectos existirán las oficinas del Registro Público de Comercio en cada entidad federativa que demande el tráfico mercantil.

..."

⁶⁵ El Decreto de reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

En este sentido, se establece que la operación del Registro Público de Comercio, previo acuerdo de voluntades plasmado en un convenio, está de manera coordinada a cargo del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Economía, y de los gobiernos de los estados, a través de las autoridades responsables del Registro Público de la Propiedad

Respecto de esta disposición, a la fecha se ha celebrado por el Gobierno Federal convenio de coordinación en esta materia con los gobiernos de los 31 estados, el primero con Nuevo León y el último con Chihuahua⁶⁶, cabe señalar que en el caso del Distrito Federal, única entidad federativa faltante de suscribir convenio de coordinación, en términos del artículo 18 del Código de Comercio vigente, presenta una situación muy particular, por lo dispuesto en el inciso h), de la base primera, fracción V, del apartado C del artículo 122 Constitucional, que los diversos gobiernos del Distrito Federal, desde la reforma de 29 de mayo a la fecha, han argumentado a su conveniencia para suscribir o no el convenio referido, en el sentido de alegar que el caso particular del Distrito Federal, se reservó a la Asamblea Legislativa el legislar al Registro Público de Comercio, por lo que no les aplica lo dispuesto en el Código de Comercio, situación que, en términos del artículo 105 de la propia Constitución Federal, de ser el caso, habrá de ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa controversia constitucional⁶⁷

Visitar el sitio http://www.siqer.gob.mx/siqer/ante_archivos/frame.htm, fecha de última consulta 2 de agosto de 2003.

El inciso h), de la base primera, fracción V, del apartado C del artículo 122 Constitucional, otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de: "V. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio", disposición de la que se infiere que el órgano legislativo del Distrito Federal tiene la facultad no de legislar sino de "normar" el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, entendida como la facultad de emitir disposiciones orgánicas; que establezcan la formación y funcionamiento del órgano, que por disposición del Código de Comercio, y previo convenio de coordinación será el encargado de llevar el Registro Público de Comercio. En tanto que la facultad para legislar en materia de comercio, que incluye a la de Registro Público de Comercio, está reservada al Congreso de la Unión, en la fracción X del artículo 73 Constitucional: "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: X - Para legislar en toda la República sobre . . . comercio . . ."

A continuación se efectuará el análisis del último instrumento publicado, el Convenio de Coordinación para la operación del Registro Público de Comercio, que celebran la Secretaría de Economía y el Estado de Chihuahua⁶⁸, el cual fue suscrito el 19 de noviembre de 2002 y dado a conocer en el Diario Oficial de la Federación casi tres meses después⁶⁹, independientemente de ello en razón de que el contenido del resto de los convenios son similares se considera que para efecto de la presente indagatoria es suficiente con analizar uno de ellos.

Objeto⁷⁰

El objeto del Convenio es la operación del Registro Público de Comercio en el Estado de Chihuahua; mediante la conjunción de esfuerzos por parte de la Secretaría de Economía y el Gobierno del Estado de Chihuahua conforme a las disposiciones del Capítulo II del Título Segundo del Libro Primero del Código de Comercio (arts. 18 a 32)

Obligaciones de la Secretaría de Economía⁷¹

1. Efectuar la captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio en el Estado o, en su caso, coadyuvar en la migración de la información capturada para su administración en el Sistema Integral de Gestión Registral;
2. Proporcionar al Estado el equipo indispensable para la prestación del servicio del Registro Público de Comercio con el Sistema Integral de Gestión Registral, mediante el anexo de ejecución correspondiente.

⁶⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2003.

⁶⁹ Cabe mencionar que de igual manera los convenios de coordinación con el Estado de Michoacán de Ocampo, no obstante haber sido suscrito el 21 de noviembre de 2002, se publicó hasta el 16 de enero de 2003, casi dos meses después.

⁷⁰ Convenio de Coordinación para la operación del Registro Público de Comercio en el Estado de Chihuahua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2003, cláusula primera.

⁷¹ *Ibidem*, cláusula quinta.

3. Proporcionar al Estado el programa informático a que se refiere el artículo 20 del Código de Comercio, con el que operará el Registro Público de Comercio;
4. Proporcionar la capacitación y asistencia técnica necesaria al personal del Estado responsable de las oficinas del Registro Público de Comercio;
5. Instalar el enlace de comunicación entre la base de datos central y la base de datos ubicada en la capital del Estado, y
6. Las demás que se deriven de las disposiciones aplicables a la operación del Registro Público de Comercio.

Obligaciones del Gobierno del Estado⁷²

1. Contar con una base de datos estatal en su capital que se integrará con la información que diariamente le proporcionen las oficinas distritales interconectadas a dicha oficina estatal, y ésta a su vez a la base de datos central de la Secretaría de Economía.
2. Dar las facilidades necesarias al personal responsable de la operación del Registro Público de Comercio en el Estado, para recibir la capacitación y asistencia técnica proporcionada por la Secretaría de Economía.
3. Contar con responsable informático para recibir la capacitación de la Secretaría de Economía en la operación del Registro Público de Comercio, y
4. Las demás que se deriven de las disposiciones aplicables a la operación del Registro Público de Comercio.

⁷² *Ibidem*, cláusulas segunda y sexta.

Responsables de la operación del Registro Público de Comercio⁷³

1. El Secretario General de Gobierno, en términos del artículo 25 fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, y 271 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua;
2. El Jefe o Subjefe del Departamento del Registro Público de la Propiedad y los Jefes de Oficinas de dicho Registro, en términos de los artículos 272 y 275 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, y
3. Los demás servidores públicos que conforme a la legislación local tengan ese carácter.

Vigencia⁷⁴

El Convenio tendrá una vigencia indefinida, contada a partir del día de su firma y se podrá revisar, adicionar o modificar de común acuerdo por las partes, debiendo constar por escrito las adiciones o modificaciones correspondientes.

Las partes podrán dar por terminado el presente Convenio mediante aviso por escrito que, con 120 días hábiles de anticipación, haga llegar a su contraparte. En este caso, las partes tomarán las medidas necesarias para evitar los perjuicios que se pudieren llegar a causar con dicha terminación. La declaratoria de terminación se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 30 días hábiles siguientes a su notificación y surtirá efectos al día siguiente de su publicación en este último órgano.

⁷³ *Ibidem*, cláusula cuarta.

⁷⁴ *Ibidem*, cláusulas novena y décima.

Relación laboral⁷⁵

El personal de cada una de las partes que intervenga en la realización del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio, mantendrá su relación laboral y estará bajo la dirección y dependencia de la parte respectiva, por lo que no se crearán relaciones de carácter laboral con la otra parte, a la que en ningún caso se considerará como patrón sustituto.

Suscrito el convenio de coordinación las autoridades responsables que se señalen en el mismo, asumen las atribuciones siguientes previstas en el artículo 20 bis del Código de Comercio:

“Artículo 20 bis.- Los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio tendrán las atribuciones siguientes:

- I.- Aplicar las disposiciones del presente Capítulo en el ámbito de la entidad federativa correspondiente;
- II.- Ser depositario de la fe pública registral mercantil, para cuyo ejercicio se auxiliará de los registradores de la oficina a su cargo;
- III.- Dirigir y coordinar las funciones y actividades de las unidades administrativas a su cargo para que cumplan con lo previsto en este Código, el reglamento respectivo y los lineamientos que emita la Secretaría;
- IV.- Permitir la consulta de los asientos registrales que obren en el Registro, así como expedir las certificaciones que le soliciten;
- V.- Operar el programa informático del sistema registral automatizado en la oficina a su cargo, conforme a lo previsto en este Capítulo, el reglamento respectivo y en los lineamientos que emita la Secretaría;
- VI.- Proporcionar facilidades a la Secretaría para vigilar la adecuada operación del Registro Público de Comercio, y

⁷⁵ *Ibidem*, cláusula décima primera.

VII.- Las demás que se señalen en el presente Capítulo y su reglamento."

De esta forma suscritos los convenios con los 31 estados de la República Mexicana, la Secretaría de Economía es la autoridad federal responsable de la coordinación y vigilancia del servicio del Registro Público de Comercio de conformidad con lo dispuesto por el Código de Comercio, para lo cual se le encarga la emisión de los lineamientos necesarios para la adecuada operación de este Registro, los que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación⁷⁶.

Respecto de esta obligación y dentro del término señalado por el Congreso de la Unión⁷⁷, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en el año 2000, expidió el Acuerdo que establece los Lineamientos para la Operación del Registro Público de Comercio⁷⁸ el 8 de septiembre de ese año y los adicionó por diverso expedido el 27 de noviembre siguiente, los cuales de manera general y sucinta serán citados a continuación:

- a) El programa informático establecido por la Secretaría, en términos del artículo 20 del Código de Comercio, para la operación del Registro Público de Comercio se denomina Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER);
- b) El equipo de Computo y los programas informáticos necesarios para la prestación del servicio registral a través del SIGER serán determinados en los convenios de coordinación.
- b) El SIGER se compone de los subsistemas de: Registro; Consulta; Certificación; Control de Gestión, y Captura del Acervo Histórico; y cuenta

⁷⁶ Último párrafo del nuevo artículo 18 del Código de Comercio.

⁷⁷ El artículo octavo transitorio del decreto de 29 de mayo de 2000, señala: "Octavo.- La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos y formatos a que se refieren los artículos 18 y 20, que se reforman por virtud del presente Decreto, en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha de su entrada en vigor."

⁷⁸ Expedido por el Secretario del Ramo el 8 de septiembre de 2000 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de ese año, y adicionado mediante diverso dado a conocer en el mismo órgano oficial de información el 30 de noviembre siguiente.

con un módulo Web, a través del cual se operan vía remota los subsistemas de registro y de consulta, el cual podrá ser utilizado por los fedatarios públicos autorizados para tal efecto.

c) El responsable de la oficina del Registro verificará que se lleve a cabo la función de administración del sistema, a través de la cual se realizará el respaldo de la información y la replicación diaria a la base de datos central, en términos de los manuales del Sistema; deberá además encargarse de la seguridad física e informática del sistema, así como la ejecución de las actividades y funciones de los usuarios en los términos autorizados por el propio responsable.

d) Las consultas de los asientos registrales resguardados en la base de datos de la entidad, se llevará a cabo de acuerdo a las modalidades siguientes:

- Consulta local, la que se realiza en la oficina registral a través de las terminales que para tal efecto sean habilitadas, y

- Consulta remota, la que podrán efectuar los usuarios autorizados para acceder vía Internet a la base de datos ubicada en la entidad federativa de que se trate a través del módulo Web.

e) El SIGER para su correcta operación requiere de diversos catálogos. Los correspondientes a fedatarios, giros, formas, municipios, estados y monedas se rigen por los criterios establecidos por la Secretaría.

f) Para los casos de error material o de concepto, previstos en el artículo 32 del Código, el proceso de rectificación a que se refiere su artículo 32 bis, se efectuará cuando proceda mediante el uso de una forma precodificada para tal efecto, la que una vez firmada electrónicamente, pasará a formar parte del folio mercantil correspondiente e inscrito en la base de datos del Registro, se tendrá por rectificado el error del que se trate.

g) La certificación de los medios de identificación electrónica lo hará la Secretaría de Economía a través de la expedición de certificados digitales u otros medios de identificación que la misma determine. El certificado digital raíz lo tendrá dicha Secretaría y habilitará a las autoridades

certificadoras para emitir los certificados digitales u otros medios de identificación de los notarios y corredores públicos.

h) Los responsables de las oficinas del Registro en las entidades federativas proporcionarán a los notarios y corredores públicos, que cuenten con certificado digital expedido en términos del punto anterior su usuario y su clave de acceso a la base de datos de la entidad de que se trate.

i) Será causa de cancelación de la autorización del notario o corredor público para acceder a la base de datos del Registro el hacerlo con fines distintos a los autorizados o si el notario o corredor público ha revelado la clave privada para el uso de su firma electrónica, independientemente de las responsabilidades en que pudieran incurrir.

j) La Secretaría de Economía, por conducto de su Dirección General de Normatividad Mercantil, definirá las estrategias para la captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio que obra en todas las oficinas del Registro Público de la Propiedad, a efecto de asegurar que a más tardar el 30 de noviembre del año 2002⁷⁹ quede concluida dicha captura y pueda desarrollarse el procedimiento registral conforme a las bases establecidas en el Código. En tanto dichas oficinas podrán continuar prestando el servicio registral mercantil y serán consideradas oficinas del Registro Público de Comercio para los efectos del artículo 18 del Código. Respecto de aquellas oficinas que se ubiquen en entidades federativas que comuniquen a esta Secretaría su decisión de no continuar con la prestación del servicio del Registro Público de Comercio o que a esa fecha no estén en condiciones de operar dicho servicio conforme a lo dispuesto por el Capítulo II del Título Segundo del Código de Comercio, en términos del Reglamento Interior de la Secretaría, será responsabilidad de la Dirección General de Normatividad Mercantil asegurar la prestación

⁷⁹ Esta fecha ha quedado superada, en virtud del Decreto por el que se modifica el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado el 29 de mayo de 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003, conforme al cual la fecha máxima de conclusión se recorre del 30 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2004.

del servicio. En estos supuestos, y exclusivamente respecto de dichas entidades, dicha Dirección General, la Delegación y las Subdelegaciones Federales correspondientes, serán consideradas oficinas del Registro Público de Comercio. La Dirección General de Normatividad Mercantil deberá dar a conocer en el Diario Oficial de la Federación los casos en que la Secretaría asuma la prestación del servicio registral mercantil en una entidad federativa

Sólo se comentará que respecto de los lineamientos citados en el inciso j, que fueron objeto de la adición al Acuerdo original, al inicio del mes de junio de 2003 no se había concluido la captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio⁸⁰, lo cual no sólo incumplía dichos lineamientos, sino también lo dispuesto por el Decreto de 29 de mayo de 2000⁸¹, en el que el Congreso de la Unión previó el 30 de noviembre de 2002 como término para concluir dicha captura. Sin embargo, mediante Decreto por el que se modifica el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil

⁸⁰ Consultar el sitio http://www.siger.gob.mx/siger/ante_archivos/frame.htm (última fecha de consulta 2 de agosto de 2003), en el que se señalan a la fecha seis etapas de captura y la sexta prevé un periodo de junio a diciembre de 2003, cuyas Convocatorias de la Licitación Pública Nacional No. 00010051-017-03 y de la 00010051-025-03, se publicaron respectivamente los pasados días 6 de mayo y 1 de julio, respectivamente en el Diario Oficial de la Federación, para la contratación de los Servicios de Captura del Acervo Histórico del Registro Público de Comercio (Sexta Etapa) y (Sexta Etapa parte 2), la cual conforme a las convocatorias y bases correspondientes, consultables en los sitios: <http://web.compranet.gob.mx:8000/HSM/UNICOM/00010/051/2003/017/ba03017001.doc>, <http://web.compranet.gob.mx:8000/HSM/UNICOM/00010/051/2003/025/ba03025001.doc>, comprende la captura en 17 entidades federativas, por un monto máximo de 560,130 actos con un costo máximo de \$14,471,010.00 (CATORCE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y UN MIL DIEZ PESOS 00/100 M.N), sin considerar el Impuesto al Valor Agregado, es decir, a razón de un costo máximo aproximado de \$ 25 83 por acto capturado, y que habrá de concluir a más tardar el 31 de diciembre de 2003, es decir, se señala en el caso de la Sexta Etapa un plazo que excedía en trece meses al previsto en el artículo Quinto Transitorio del Decreto de 29 de mayo de 2002, pues para la publicación de la convocatoria de la Sexta Etapa parte 2, se había reformado dicho artículo para recorrer la fecha máxima de conclusión al 31 de diciembre de 2004.

⁸¹ El artículo quinto Transitorio del Decreto publicado en el DOF el 29 de mayo de 2000, por el que se reforman, entre otras, disposiciones las del Código de Comercio, señala: "Quinto.- La captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio deberá concluirse, en términos de los convenios de coordinación previstos en el artículo 18 del Código de Comercio a que se refiere el presente Decreto, a más tardar el 30 de noviembre del 2002." Fecha que se recorre al 31 de diciembre de 2004.

para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado el 29 de mayo de 2000, dado a conocer en el Diario Oficial de la Federación de 13 de junio de 2003, se modificó dicho término para quedar como sigue:

"Quinto: La captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio deberá concluirse, en términos de los convenios de coordinación previstos en el artículo 18 del Código de Comercio a que se refiere el presente Decreto, a más tardar el 31 de diciembre de 2004."

Cabe señalar que conforme a lo expresado en el Dictamen correspondiente al decreto de reforma de 13 de junio de 2003, elaborado por la Comisión de Comercio y Fomento Industrial⁸², la Iniciativa de Reforma fue presentada por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el día 28 de noviembre de 2002, es decir 2 días antes de que feneciera el término original, lo cual a todas luces hacía impensable que se prorrogara el plazo antes del día 30 siguiente agotando todo el proceso legislativo. Por otra parte, en el rubro de los considerandos del Dictamen referido se manifestó que la reforma de 29 de mayo de 2000 al Código de Comercio "tuvo como finalidad, el proteger el acervo histórico registral del comercio, y para eso ha sido necesaria la utilización de equipo especializado, y que dada las circunstancias en que se encuentra el papel donde consta la información comentada, como deterioro por el transcurso del tiempo, diversos grosores del mismo, diferentes tonos de tinta, encuadernación que no permite leer completamente la información, entre otras...

"Que las características diversas de las fuentes de información registral mercantil como el deterioro por el transcurso del tiempo, diversos grosores, tonos de tinta entre otros, han sido motivo incluso de un desfaseamiento de los programas de trabajo originalmente planteados y

⁸² Gaceta Parlamentaria, miércoles 27 de marzo de 2003, Año 3, periodo 2, Número. 1219.

han provocado costos adicionales a este proceso, como adquisición de más equipo especializado, contratación de más personal informático y de supervisión.

“Que los recursos presupuestales no han sido suficientes y que se han tenido que realizar ajustes en los calendarios establecidos, particularmente por errores en los inventarios inicialmente proporcionados por las oficinas del Registro Público de la Propiedad.

“Que en atención a la problemática expuesta en el desarrollo de los trabajos, las limitaciones presupuestales, y al avance en la suscripción de convenios con entidades federativas, 28 a la fecha, el logro alcanzado respecto de la captura de acervo histórico del Registro Público de Comercio, es de aproximadamente el correspondiente a 180 oficinas registrales en las entidades con las que se tiene convenio, de un total de 310 oficinas en todo el país, sin incluir al Distrito Federal.” Conforme a lo cual fue aprobada la prórroga al plazo para concluir la captura del acervo registral mercantil.

Independientemente de lo anterior, es importante señalar que en tanto no se concluyan satisfactoriamente estos trabajos de captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio, no será factible operar en su totalidad de manera automatizada dicho Registro a través del SIGER, pues será necesario en aquellos actos aún no capturados, recurrir a los antecedentes registrales escritos para hacer una consulta o efectuar una inscripción, por lo que el servicio automatizado sólo se hará parcialmente, lo cual además repercutirá también en la operación y consulta de la base de datos nacional a cargo de la Secretaría de Economía, que no podrá ofrecer más que información parcializada.

Por otra parte, como se ha apuntado, al día de hoy la Secretaría de Economía ha celebrado convenio con los 31 estados de la República, por lo que no ha habido necesidad de que dicha dependencia asegure el servicio en algún estado que hubiere rechazado continuar prestándolo.

Finalmente, sólo se hará mención que el nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2003, dispone en su artículo octavo transitorio lo siguiente:

"OCTAVO.- Para efecto de lo dispuesto en el artículo 18 del Código de Comercio, previa suscripción del convenio de coordinación correspondiente, las autoridades responsables del Registro Público de la Propiedad continuarán prestando el servicio del Registro Público de Comercio, en los términos previstos por el Capítulo II del Título Segundo del Libro Primero del Código de Comercio, en este Reglamento y en los lineamientos que en esta materia emita la Secretaría.

"En los supuestos de aquellas oficinas que se ubiquen en entidades federativas que comuniquen a la Secretaría su decisión de no continuar con la prestación del servicio del Registro Público de Comercio o que no estén en condiciones de operar dicho servicio conforme a lo indicado en el párrafo anterior, será responsabilidad de la Secretaría asegurar la prestación del servicio conforme a lo dispuesto por el Capítulo referido en el párrafo anterior."

2.3.2 Operación del Registro Público de Comercio con un programa informático establecido por la Secretaría de Economía y con una base de datos central interconectada con las bases de datos estatales

El artículo 20 del Código de Comercio reformado el 29 de mayo de 2000, establece:

"Artículo 20.- El Registro Público de Comercio operará con un programa informático y con una base de datos central interconectada con las bases de datos de sus oficinas ubicadas en las entidades federativas. Las bases de datos contarán con al menos un respaldo electrónico.

"Mediante el programa informático se realizará la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de la información registral.

"Las bases de datos del Registro Público de Comercio en las entidades federativas se integrarán con el conjunto de la información incorporada por medio del programa informático de cada inscripción o anotación de los actos mercantiles inscribibles, y la base de datos central con la información que los responsables del Registro incorporen en las bases de datos ubicadas en las entidades federativas.

"El programa informático será establecido por la Secretaría. Dicho programa y las bases de datos del Registro Público de Comercio, serán propiedad del Gobierno Federal.

"En caso de existir discrepancia o presunción de alteración de la información del Registro Público de Comercio contenida en la base de datos de alguna entidad federativa, o sobre cualquier otro respaldo que hubiere, prevalecerá la información registrada en la base de datos central, salvo prueba en contrario."

Este artículo es de los fundamentales de la reforma al marco jurídico registral mercantil, en virtud de que expresamente dispone:

- a) La automatización del Registro Público de Comercio, mediante su operación a través de un programa informático establecido por la hoy Secretaría de Economía, y que será el único en todas las oficinas del Registro Público de Comercio.**

Al respecto como se hizo referencia al citar los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio, el programa informático establecido por la hoy Secretaría de Economía, en términos del artículo 20 del Código de Comercio, para la operación del Registro Público de Comercio es el denominado Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER)⁸³; el cual será administrado por los responsables de las oficinas registrales de comercio conforme a documentación soporte del sistema, integrada por los manuales de instalación, del usuario, técnico, de instalación del Web, de operación del Web, y de estrategias de instrumentación, mismos que se

⁸³ Artículo 2, fracciones V y VIII del Acuerdo que establece los Lineamientos para la Operación del Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 2000.

entregan al gobierno de cada entidad federativa conjuntamente con el Sistema, así como las actualizaciones que realice a los mismos la unidad administrativa competente de la Secretaría de Economía, situación que queda expresamente establecida en los convenios de coordinación respectivos, como ha sido expuesto en puntos anteriores, y que será con el cual operarán todas las oficinas registrales que continúen prestando el servicio del Registro Público de Comercio.

Cabe señalar que en el nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio también se prevé que el programa informático establecido por la Secretaría de Economía, que, al igual que en el Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio, en términos del artículo 20 del Código de Comercio, se denomina Sistema Integral de Gestión Registral, en adelante SIGER.⁸⁴

El SIGER, según se dispone en el artículo 4 del Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio se compone de los subsistemas siguientes:

- i) Subsistema de Registro;
- ii) Subsistema de Consulta;
- iii) Subsistema de Certificación;
- iv) Subsistema de Control de Gestión, y
- v) Subsistema de Captura del Acervo Histórico;

Asimismo los lineamientos prevén que el SIGER cuenta con un módulo Web, a través del cual se operan vía remota los subsistemas de registro y de consulta, el cual podrá ser utilizado por los fedatarios públicos autorizados para tal efecto.

⁸⁴ Artículo 4º del nuevo Reglamento de Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2003.

Además en el artículo 5 del Acuerdo indicado se señala que "La operación de los subsistemas de Registro, Consulta y Certificación, en sus distintas fases estará a cargo del número de usuarios necesarios, previa autorización del responsable de la oficina del Registro, los cuales serán identificados por su nombre, clave, contraseña y especificación de sus derechos dentro del Sistema de acuerdo a la función que desempeñen en el proceso registral."

Los usuarios del sistema deberán desempeñar alguna de las funciones siguientes: Recepcionista; Analista; Calificador; Archivista, o Responsable de entrega.

b) La integración de la información registral en bases de datos mediante su captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión a través de dicho programa informático

Como se ha dicho, el SIGER es la única herramienta informática reconocida, conforme a lo dispuesto en el Código de Comercio para operar el Registro Público de Comercio, por lo que sólo a través de este programa informático puede efectuarse válidamente cualquier actividad relacionada con la información registral, sea su captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión, por lo que al tratarse de información que obra en medios electrónicos la manera idónea y segura para su manejo es su integración en bases de datos.

Es importante señalar que por lo anterior, el Derecho se auxilia de otras disciplinas como la informática, que ofrece al campo jurídico "técnicas complementarias de las de captura de datos, casos y procesos"⁶⁵, en efecto "se entiende por informática el conjunto de técnicas para el tratamiento sistemático y racional de la información apoyándose

⁶⁵ Ponce de León Armenta, Luis, Metodología del Derecho, 7ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2002, p. 159.

fundamentalmente en las tecnologías de la computación y las comunicaciones."⁸⁶

"Cuando la información sujeta a análisis, presentación y divulgación es de carácter jurídico, origina la llamada informática jurídica"⁸⁷. En este sentido la informática se convierte en una herramienta del Derecho, para que el uso de medios tecnológicos afecte en manera alguna la seguridad jurídica, en razón de que jurídicamente de nada servirían los medios electrónicos que brinda la informática, sin que, por una parte, estén reconocidos expresamente por la ley, y, por la otra, sin que garanticen la seguridad y certeza jurídicas de las operaciones que se realicen utilizando dichos medios.

c) La intercomunicación e integración de las bases de datos estatales a una base de datos central a cargo de la Secretaría de Economía

A fin de agilizar la consulta de la información registral mercantil y subsanar la inexistencia de un banco que la concentrara ni siquiera a nivel estatal y mucho menos a nivel nacional, aprovechando el uso de los medios electrónicos y el SIGER, se prevé en el Código de Comercio una base de datos central interconectada con las bases de datos de sus oficinas ubicadas en las entidades federativas, y se dispone expresamente: "Las bases de datos del Registro Público de Comercio en las entidades federativas se integrarán con el conjunto de la información incorporada por medio del programa informático de cada inscripción o anotación de los actos mercantiles inscribibles, y la base de datos central con la información que los responsables del Registro incorporen en las bases de datos ubicadas en las entidades federativas."⁸⁸

⁸⁶ Gutiérrez Aragón, Raquel, y Otros, Principios de la Investigación Social, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 49.

⁸⁷ Ponce de León Armenta, Luis, *op. cit.*, p. 159.

⁸⁸ Tercer párrafo del artículo 20 del Código de Comercio vigente.

Para un mejor entendimiento de las disposiciones citadas sobre bases de datos de las oficinas registrales a continuación se señalan, las definiciones que al respecto se prevén en el Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio:

“Oficina de la entidad, la que integra una base de datos con la información registral de toda una entidad federativa, a la que estarán interconectadas las oficinas distritales, en caso de que éstas existan, y que generalmente se encuentra en la capital y está interconectada a la base de datos central.

“Oficinas distritales, también llamadas regionales, delegaciones o subdelegacionales o cualquier otra denominación que prevea la normatividad local, a las que prestan el servicio de Registro Público de Comercio en el interior de la entidad federativa e interconectadas a la base de datos de la oficina de la entidad;”⁸⁹

Conforme a las disposiciones anteriores, en los convenios de coordinación celebrados por la Secretaría de Economía con los gobiernos de los estados, se establece expresamente en los mismos, por una parte la obligación a cargo de la primera de “Instalar el enlace de comunicación entre la base de datos central y la base de datos ubicada en la capital del Estado”, y por la otra a cargo del Estado de que se trate “contar con una base de datos estatal en su capital que se integrará con la información que diariamente le proporcionen las oficinas distritales a que se refiere la cláusula siguiente del presente Convenio, interconectadas a dicha oficina estatal, y ésta a su vez a la base de datos central de la Secretaría, en términos de lo establecido en el artículo 20 del Código de Comercio y el Reglamento del Registro Público de Comercio” e “Interconectar la oficina estatal con las oficinas distritales referidas en la cláusula tercera del presente instrumento, y contar con responsable informático para recibir la capacitación de la Secretaría en la operación del Registro Público de Comercio”⁹⁰

⁸⁹ Fracciones III y IV del artículo 2 del Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 2000.

⁹⁰ A manera de ejemplo, los textos citados corresponden respectivamente a las cláusulas Quinta, Segunda y Sexta del Convenio de Coordinación para la operación del Registro

Finalmente, el artículo 6 del Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio, dispone:

"ARTÍCULO 6.- El responsable de la oficina del Registro verificará que se lleve a cabo la función de administración del sistema, a través de la cual se realizará el respaldo de la información y la replicación diaria a la base de datos central, en términos de los manuales del Sistema; deberá además encargarse de la seguridad física e informática del sistema, así como la ejecución de las actividades y funciones de los usuarios en los términos autorizados por el propio responsable."

d) La preeminencia de la información registral mercantil de la base de datos central sobre cualquier otra.

Como se apuntó al inicio de este rubro, en el quinto párrafo del artículo 20 del Código de Comercio, se dispone una presunción legal *juris tantum* a favor de la información contenida en la base de datos central a cargo del Gobierno Federal:

"En caso de existir discrepancia o presunción de alteración de la información del Registro Público de Comercio contenida en la base de datos de alguna entidad federativa, o sobre cualquier otro respaldo que hubiere, prevalecerá la información registrada en la base de datos central, salvo prueba en contrario "

Acorde con esta disposición, salvo que el interesado demuestre o pruebe lo contrario, se presume como cierta la información que obre en la base de datos central del Registro Público de Comercio, sobre la contenida en la base de datos del Estado de que se trate, en los casos en los que exista discrepancia o presunción de alteración de dicha información.

Público de Comercio, que celebran la Secretaría de Economía y el Estado de Chihuahua, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de febrero de 2003.

2.3.3 Uso de formas para llevar a cabo las inscripciones, anotaciones y avisos en el Registro Público de Comercio

El último párrafo del artículo 20 del Código de Comercio, dispone que:

“La Secretaría establecerá los formatos, que serán de libre reproducción, así como los datos, requisitos y demás información necesaria para llevar a cabo las inscripciones, anotaciones y avisos a que se refiere el presente Capítulo. Lo anterior deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.”

Con lo anterior, a partir de la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000, no sólo el servicio de Registro Público de Comercio se operará con un mismo programa informático a nivel nacional, sino que también los datos, requisitos y demás información necesaria para llevar a cabo las inscripciones, anotaciones y avisos en dicho Registro, será la que determine la Secretaría mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, al efecto deberá establecer los formatos correspondientes, por lo que, independientemente del lugar del territorio nacional en donde se preste el servicio, los requisitos e información que se requieran para efectuar las inscripciones de los actos mercantiles en el Registro Público de Comercio serán siempre los mismos

En cumplimiento a esta disposición y dentro del plazo señalado por el Congreso de la Unión para ello⁹¹, el 8 de septiembre de 2000, el entonces Titular del Ramo expidió el Acuerdo que establece las formas para llevar a cabo las inscripciones en el Registro Público de Comercio⁹², en el que se dispone:

- a) Las formas precodificadas establecidas en el mismo serán de libre reproducción, y se utilizarán para las inscripciones, anotaciones y avisos del Registro Público de Comercio.

⁹¹ El artículo octavo transitorio del decreto de 29 de mayo de 2000, señala: “Octavo.- La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos y formatos a que se refieren los artículos 18 y 20, que se reforman por virtud del presente Decreto, en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha de su entrada en vigor.”

⁹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 2000.

- b) Las formas precodificadas deberán contener los datos que se señalan en cada uno de los campos conforme a su instructivo de llenado. Dichas formas precodificadas y sus instructivos son los contenidos en el Anexo Único de dicho ordenamiento, que prevé un total de 39 formas, las que se utilizarán dependiendo del acto mercantil a inscribir.
- c) La Secretaría del Ramo proveerá que se incorporen las formas e instructivos indicados en la dirección de Internet que se señala en el mismo Acuerdo, de la cual podrán libremente extraerlos los usuarios del servicio.
- d) Los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio no podrán exigir otros datos, requisitos e información que la necesaria para el llenado de las formas precodificadas, a las cuales, en términos de la fracción II del artículo 21 bis del Código de Comercio, sólo se acompañará el instrumento en el que conste el acto a inscribir.

Finalmente, cabe mencionar que el nuevo Reglamento de Registro Público de Comercio, publicado el 24 de octubre de 2003, sobre el particular sólo reitera lo que dice el artículo 20 del Código de Comercio, conforme a lo siguiente:

"ARTÍCULO 2°.- . . . Para la inscripción de los actos mercantiles que conforme a las leyes sean susceptibles de inscripción, se utilizarán las formas precodificadas que la Secretaría, en términos de lo dispuesto por el artículo 20 del Código de Comercio, de a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación."

2.3.4 La existencia de un folio electrónico por cada comerciante o sociedad

Se incorpora la figura del folio electrónico, en sustitución de la hoja de inscripción que se preveía hasta antes de la reforma, para quedar como sigue:

"Artículo 21.- Existirá un folio electrónico por cada comerciante o sociedad, en el que se anotarán:

l a XIX.- . . ."

Con esta disposición, acorde a lo señalado en la Exposición de Motivos del Decreto de reforma, se pretende "Establecer la existencia de un folio electrónico por cada comerciante o sociedad, y que las inscripciones se harán en la oficina del Registro Público de Comercio del domicilio del comerciante, es decir, las inscripciones se harán en atención al sujeto que origina el acto a inscribir, con lo cual se eliminará la posibilidad de diversas interpretaciones sobre la oficina en la que deben tramitarse las mismas, salvo que la ley establezca otro procedimiento."

Asimismo, en el proyecto de nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, se señalaba que "por folio mercantil electrónico se entiende aquel que identifica a cada comerciante o sociedad mercantil y que comprende todos los actos mercantiles relacionados con dicho comerciante o sociedad"⁹³; sin embargo, en el texto publicado el 24 de octubre de 2003 se omitió tal definición

Otro punto importante que prevé el nuevo Reglamento es que "La inscripción de actos se efectuará en el folio mercantil electrónico, en atención al nombre, denominación o razón social de cada comerciante o sociedad mercantil, el cual comprenderá todos los actos mercantiles relacionados con dicho comerciante o sociedad"⁹⁴.

Por lo anterior, el Registro Público de Comercio es un registro de sujetos: comerciantes individuales y sociedades mercantiles, sujetos que serán referidos a través del denominado folio electrónico en el que además de los datos de identificación de los mismos se harán constar todos los actos mercantiles relacionados con ellos que deban ser inscritos.

⁹³ Parte final del primer párrafo del artículo 11, consultable en el sitio: <http://www.siqer.gob.mx/siqer/rpcc>, última consulta 2 de agosto de 2003.

⁹⁴ Artículo 2º, párrafo segundo, del nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio.

2.3.5 El procedimiento automatizado de inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio

En el Decreto de reforma al Código de Comercio, se prevé la adición del artículo 21 bis que dispone las bases del procedimiento registral, conforme a lo siguiente:

"Artículo 21 bis.- El procedimiento para la inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio se sujetará a las bases siguientes:

I.- Será automatizado y estará sujeto a plazos máximos de respuesta;

II.- Constará de las fases de:

a) Recepción, física o electrónica de una forma precodificada, acompañada del instrumento en el que conste el acto a inscribir, pago de los derechos, generación de una boleta de ingreso y del número de control progresivo e invariable para cada acto;

b) Análisis de la forma precodificada y la verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales y, en su caso, preinscripción de dicha información a la base de datos ubicada en la entidad federativa;

c) Calificación, en la que se autorizará en definitiva la inscripción en la base de datos mediante la firma electrónica del servidor público competente, con lo cual se generará o adicionará el folio mercantil electrónico correspondiente, y

d) Emisión de una boleta de inscripción que será entregada física o electrónicamente.

El reglamento del presente Capítulo desarrollará el procedimiento registral de acuerdo con las bases anteriores."

Este artículo persigue establecer las "bases que regirán el procedimiento registral para la inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio, el que será automatizado y sujeto a plazos máximos de

respuesta; constará de las fases de recepción, análisis, calificación y emisión de la boleta que acredite la inscripción, y se autorizará la inscripción en la base de datos mediante firma electrónica, con el fin de generar o adicionar el folio mercantil electrónico correspondiente.

“Con esta disposición, se establece el fundamento legal para el uso del procedimiento registral automatizado y de nuevos instrumentos jurídicos como la forma precodificada, la firma electrónica, la base de datos y el folio electrónico mercantil, los cuales simplifican y agilizan la inscripción de los actos mercantiles en beneficio del público usuario. Conforme a dichas bases en el reglamento respectivo, se desarrollará el nuevo procedimiento registral”⁹⁵.

Esta disposición que no deja duda sobre las fases del procedimiento registral mercantil anteriormente previsto de manera muy general a nivel reglamentario y con la aplicación supletoria de las disposiciones establecidas para el Registro Público de la Propiedad de carácter local, junto con la que prevé que el Registro Público de Comercio operará sólo con el programa informático determinado por la Secretaría de Economía, el cual se conoce como SIGER, el uso únicamente de las formas precodificadas que de a conocer la propia Dependencia, sin posibilidad de exigir otro dato, información o requisito que los ahí señalados, constituyen las bases jurídicas para uniformar la prestación del servicio del Registro Público de Comercio a nivel nacional, ya que en términos de la reforma legal se homogeniza, se unifica o se estandariza a una sola forma de prestar este servicio, independientemente del lugar en donde se efectúe la inscripción, lo cual es un gran logro en el marco de la certeza y seguridad jurídicas

Acorde a las bases previstas en el Código de Comercio para el procedimiento registral, en el nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio se prevén a detalle las disposiciones que regirán este

⁹⁵ Gaceta Parlamentaria, miércoles 26 de abril de 2000, Año III, Número 500, p. 70.

procedimiento⁹⁶, que a continuación se citarán las que se consideran más importantes.

El procedimiento registral para la inscripción de actos mercantiles utilizará el SIGER, conforme a las fases de recepción, análisis, calificación y emisión de boleta de inscripción.

2.3.5.1 Fase de Recepción

La fase de recepción del procedimiento registral para la inscripción de actos mercantiles se hará de la forma siguiente:

a) Recepción electrónica

El notario o corredor público autorizado, en términos del artículo 30-bis 1 del Código de Comercio, enviará por medios electrónicos a través del SIGER, la forma precodificada respectiva acompañada del archivo magnético del instrumento en el que conste el acto a inscribir, y se observará lo siguiente:

- i) La forma precodificada deberá enviarse firmada electrónicamente por el notario o corredor público, el envío al Registro de dicha forma presume que el fedatario público se cercioró con anterioridad que se acreditaron los elementos que se requieren para la validez del acto a inscribir, asimismo que tiene bajo su resguardo el instrumento correspondiente, así como la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos respectivos;
- ii) Para tal efecto, el SIGER contará con un módulo de pago que el fedatario podrá utilizar para efectuar electrónicamente el entero de los derechos correspondientes, previo al envío de la forma precodificada;
- iii) Realizado el envío y efectuada la recepción en la oficina de Registro, éste por medio del SIGER, enviará al notario o corredor público una constancia con el número progresivo, fecha y hora en la que se recibió la forma, para determinar la prelación entre derechos sobre dos o más actos que se refieran a un mismo folio mercantil electrónico, para efecto de lo dispuesto en el artículo 21 bis 1 del Código, y

⁹⁶⁾ Artículos 4º a 20 del nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2003.

iv) De la fase de recepción se pasará directamente a la de calificación con el registrador o el responsable de oficina, en razón de que el análisis ha sido realizado por el notario o corredor público.

b) Recepción física.

La persona interesada o su representante, en la oficialía de partes de la oficina del Registro que corresponda, presentará la forma precodificada respectiva acompañada del instrumento en el que conste el acto a inscribir, conforme a lo siguiente:

i) Se recibirá la forma precodificada y el instrumento correspondiente, en la oficina de Registro acompañada del medio magnético que contenga tales documentos, para que éste a través del SIGER, genere una ficha de control de pago, con la información que identifique el acto a inscribir, el monto de los derechos a pagar, el número de control interno y datos generales de recepción. Acreditado ante el Registro el pago de los derechos señalados en la ficha indicada, se generará una boleta de ingreso en la que constarán los datos referidos y el sello de recepción de la oficina del Registro, misma que servirá al interesado para determinar la prelación entre derechos sobre dos o más actos que se refieran a un mismo folio mercantil electrónico, para efecto de lo dispuesto en el artículo 21 bis 1 del Código de Comercio;

ii) Generada la boleta de ingreso, se turnará la forma precodificada, acompañada del instrumento y medio electrónico correspondientes, para continuar la fase de análisis

Efectuada la recepción de la forma precodificada respectiva el Registro a través del SIGER, publicitará una nota de presentación con efectos de preinscripción, la cual permanecerá hasta en tanto se inscriba, en su caso, el acto en el Registro Público de Comercio, mediante la generación de la firma electrónica correspondiente.

2.3.5.2 Fase de Análisis

La fase de análisis comprende la revisión de la forma precodificada de un acto mercantil inscribible en el Registro, verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales y, en su caso, su captura y preinscripción de dicha información a la base de datos ubicada en la entidad federativa.

Esta fase está a cargo del analista cuando se presenta físicamente la forma precodificada acompañada del medio magnético que la contiene, o por el notario o corredor público, en el caso de que haya sido enviada por medios electrónicos a través del SIGER.

2.3.5.3 Fase de Calificación

En la fase de calificación, el responsable de oficina o el registrador recibirá a través del SIGER el acto a procesar, identificándolo por el número de control, la fecha y la hora, y revisará los datos capturados en la fase de análisis, de ser correctos y procedente la inscripción del acto, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, el responsable de oficina autorizará mediante la generación de la firma electrónica su inscripción en la base de datos, con lo cual se creará en forma definitiva el folio mercantil electrónico correspondiente o se agregará a éste el acto de que se trate. Los subsecuentes actos registrables relativos a un comerciante o sociedad se inscribirán en el folio electrónico generado.

Tratándose de la presentación física, el responsable de oficina o el registrador calificará el acto que se haya presentado para su inscripción dentro de un plazo de diez días hábiles, contado a partir de la recepción de la forma precodificada en la oficina registral. Dicho plazo será de un máximo de dos días hábiles a partir de la recepción de la forma precodificada cuando haya sido enviada por medios electrónicos a través del SIGER por un notario o corredor público.

En caso de que persistan los defectos u omisiones de los mencionados en el artículo 31 del Código de Comercio, previa fundamentación y motivación, procederá el responsable de oficina o el registrador, en su caso, a la suspensión o denegación en términos del artículo 18 del nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio.

Para estos efectos, la firma electrónica que se utilizará en el procesamiento de los actos registrales conforme a lo previsto en los artículos 21 bis fracción II inciso c) y 30 bis del Código de Comercio, será Avanzada o Fiable; por tanto el uso de los medios de identificación electrónica que certifique la Secretaría, acreditará que los datos de creación de la firma, corresponden exclusivamente al Firmante y que estaban, en el momento de la firma, bajo el control exclusivo de él. La persona autorizada para firmar electrónicamente será el responsable único y final de mantener la confidencialidad de las claves de acceso y contraseñas autorizadas por la Secretaría, por tanto la información registral así firmada le será atribuible.⁹⁷. Asimismo, por folio mercantil

⁹⁷ En términos del artículo 89 del Código de Comercio modificado por el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio en materia de firma electrónica publicado en el DOF el 29 de agosto de 2003, se entiende por "Firma Electrónica: Los datos en forma electrónica consignados en un Mensaje de Datos, o adjuntados o lógicamente asociados al mismo por cualquier tecnología, que son utilizados para identificar al Firmante en relación con el Mensaje de Datos e indicar que el Firmante aprueba la información contenida en el Mensaje de Datos, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, siendo admisible como prueba en juicio." Y por "Firma Electrónica Avanzada o Fiable: Aquella Firma Electrónica que cumpla con los requisitos contemplados en las fracciones I a IV del artículo 97. En aquellas disposiciones que se refieran a Firma Digital, se considerará a ésta como una especie de la Firma Electrónica."

Dicho artículo dispone: "Artículo 97.- Cuando la ley requiera o las partes acuerden la existencia de una Firma en relación con un Mensaje de Datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si se utiliza una Firma Electrónica que resulte apropiada para los fines para los cuales se generó o comunicó ese Mensaje de Datos.

La Firma Electrónica se considerará Avanzada o Fiable si cumple por lo menos los siguientes requisitos:

I. Los Datos de Creación de la Firma, en el contexto en que son utilizados, corresponden exclusivamente al Firmante;

II. Los Datos de Creación de la Firma estaban, en el momento de la firma, bajo el control exclusivo del Firmante;

III. Es posible detectar cualquier alteración de la Firma Electrónica hecha después del momento de la firma, y

electrónico se entiende aquel que identifica a cada comerciante o sociedad mercantil y que comprende todos los actos mercantiles relacionados con dicho comerciante o sociedad.

2.3.5.4 Fase de emisión de la boleta de inscripción

Una vez firmado electrónicamente e inscrito el acto en la base de datos de la oficina del Registro en la entidad federativa de que se trate, el SIGER emitirá una boleta de inscripción, la que será entregada al interesado previa presentación de la boleta de ingreso, o podrá ser verificada e impresa a través del SIGER si el notario o corredor público presentó el acto a inscribir usando medios electrónicos.

La impresión de boletas por parte de fedatarios públicos deberá incluir el sello electrónico autorizado por la Secretaría de Economía, a través del SIGER.

Finalmente, se reitera y destaca que se prevén plazos máximos para este procedimiento registral automatizado "Tratándose de la presentación física, el responsable de oficina o el registrador calificará el acto que se haya presentado para su inscripción dentro de un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción de la forma precodificada en la oficina registral. El plazo será de un máximo de dos días hábiles a partir de la recepción de la forma precodificada cuando haya sido enviada a través del SIGER por un notario o corredor público."⁹⁸

2.3.6 De la inscripción de Garantías Mobiliarias

Mediante reforma a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el año 2000⁹⁹, se incorpora en nuestro sistema jurídico el régimen de

IV. Respecto a la integridad de la información de un Mensaje de Datos, es posible detectar cualquier alteración de ésta hecha después del momento de la firma.

Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que cualquier persona demuestre de cualquier otra manera la fiabilidad de una Firma Electrónica; o presente pruebas de que una Firma Electrónica no es fiable."

⁹⁸ Artículo 10 del nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2003.

⁹⁹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio y de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de

garantías mobiliarias (prenda sin transmisión de la posesión y fideicomiso de garantía), como "mecanismo que facilite la posibilidad de ofrecer garantías reales sobre todo tipo de bienes muebles e inmuebles para asegurar el pago de créditos, de tal manera que existan formas de garantía adicionales a los contratos accesorios de la misma naturaleza que consagra la legislación vigente"¹⁰⁰.

La prenda sin transmisión de posesión constituye un derecho real sobre bienes muebles que tiene por objeto garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago, conservando el deudor la posesión de tales bienes.¹⁰¹

En virtud del fideicomiso de garantía, el fideicomitente transmite a la institución fiduciaria la propiedad de ciertos bienes, con el fin de garantizar al fideicomisario el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago.¹⁰²

En términos de la reforma, se deberá efectuar la inscripción en el Registro Público de Comercio de los actos en los que se haga constar la constitución, modificación, extinción, cesión y las resoluciones judiciales sobre cancelaciones de la prenda sin transmisión de posesión y de fideicomiso de garantía en el que solamente se afecten bienes muebles.¹⁰³

Respecto de la inscripción de estos actos, el nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, prevé un procedimiento registral *ad hoc*, conforme a lo siguiente¹⁰⁴:

2000, asimismo, algunas de estas disposiciones han sido modificadas mediante Decreto por el que se refoman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003, pero ninguna de ellas cambio las relativas al Registro Público de Comercio publicadas el 23 de mayo de 2000.

¹⁰⁰ Gaceta Parlamentaria, jueves 9 de diciembre de 1999, Año II, Número 406.

¹⁰¹ Artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

¹⁰² Artículo 395 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

¹⁰³ Ver artículos 366, 368, 376, 378, 410 y 414 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

¹⁰⁴ Artículos 30 a 35 del nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2003.

- a) La forma precodificada respectiva, deberá estar firmada electrónicamente y contener al menos: el nombre y domicilio del deudor garante y del acreedor garantizado; la descripción de la obligación garantizada y el importe de la garantía; la identificación específica de los bienes pignorados, salvo el caso del artículo 354 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y la fecha de vencimiento de la garantía;
- b) La presentación de la forma precodificada firmada electrónicamente se hará por el deudor o acreedor garantizado a través del SIGER, o en su caso, por el notario o corredor público ante el cual se haya otorgado el acto o ratificado las firmas, a las oficinas del Registro de la entidad federativa correspondiente, de acuerdo al lugar en el que se encuentre ubicado el domicilio del deudor prendario, en términos de lo dispuesto por los artículos 365 y 376 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
- c) El procedimiento de inscripción de los actos relativos a la prenda sin transmisión de posesión, se efectuará conforme a lo siguiente:
- i) En caso de que el deudor sea persona física se tendrá que verificar en primer lugar si se encuentra registrado y cuenta con un folio mercantil electrónico, en caso contrario antes de iniciar con el procedimiento de inscripción, se matriculará de oficio;
 - ii) Se deberá realizar el pago en línea de los derechos respectivos, para que posteriormente se proceda a la recepción del documento correspondiente;
 - iii) Se continuará con el análisis que no determinará la validez legal del acto a inscribir, sino que se limitará a revisar si la forma presentada contiene los datos requeridos para la inscripción y si el pago realizado es el correcto, y
 - iv) Se llevará a cabo la calificación del documento, con la que se autorizará en definitiva la inscripción en la base de datos mediante la firma electrónica del responsable de oficina del Registro y finalmente se emitirá la boleta correspondiente.

2.3.7 Consulta a las bases de datos y certificación de los medios de identificación electrónica

El nuevo marco legal que regula al Registro Público de Comercio también dispone lo relativo a la consulta o acceso a las bases de datos que se integren con la información registral mercantil a través de la autorización previa que corresponda y el uso de medios de identificación electrónica, según lo dispone el Código de Comercio, a partir de su reforma de 29 de mayo de 2000, al señalar en su artículo 30 lo siguiente:

“Artículo 30.- Los particulares podrán consultar las bases de datos y, en su caso, solicitar las certificaciones respectivas, previo pago de los derechos correspondientes.

“Las certificaciones se expedirán previa solicitud por escrito que deberá contener los datos que sean necesarios para la localización de los asientos sobre los que deba versar la certificación y, en su caso, la mención del folio mercantil electrónico correspondiente.

“Cuando la solicitud respectiva haga referencia a actos aún no inscritos, pero ingresados a la oficina del Registro Público de Comercio, las certificaciones se referirán a los asientos de presentación y trámite.”

En este artículo se prevé el principio de publicidad de la información del Registro Público de Comercio, el cual significa que la autoridad debe permitir a quien lo solicite, la consulta de la información de los actos inscritos, así como el procedimiento para expedir las certificaciones correspondientes, previa solicitud escrita del interesado, consulta que finalmente implica la prestación de un servicio por lo que se prevé este beneficio siempre que se paguen los derechos correspondientes. En los artículos siguientes el Código de Comercio prevé:

“Artículo 30 bis.- La Secretaría podrá autorizar el acceso a la base de datos del Registro Público de Comercio a personas que así lo soliciten y cumplan con los requisitos para ello, en los términos de este Capítulo, el reglamento respectivo y los lineamientos que emita la Secretaría, sin que dicha autorización implique en ningún caso inscribir o modificar los asientos registrales.

"La Secretaría certificará los medios de identificación que utilicen las personas autorizadas para firmar electrónicamente la información relacionada con el Registro Público de Comercio, así como la de los demás usuarios del mismo, y ejercerá el control de estos medios a fin de salvaguardar la confidencialidad de la información que se remita por esta vía."

Este precepto prevé la posibilidad de que las personas que así lo soliciten y cuenten con los recursos necesarios para ello, accedan a la base de datos del Registro Público de Comercio, sin que ese acceso comprenda en ningún caso inscribir o modificar los asientos registrales.

Sobre el tema de consultas, el multicitado Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio señala:

"ARTÍCULO 7.- Las consultas de los asientos registrales resguardados en la base de datos de la entidad, se llevará a cabo de acuerdo a las modalidades siguientes:

- I. Consulta local, la que se realiza en la oficina registral a través de las terminales que para tal efecto sean habilitadas, y
- II. Consulta remota, la que podrán efectuar los usuarios autorizados para acceder vía Internet a la base de datos ubicada en la entidad federativa de que se trate a través del módulo Web."

Asimismo, en el artículo 10 del mismo Acuerdo se prevé lo relativo a la certificación de medios de identificación electrónica, su expedición, administración, revocación, etcétera:

- a) La certificación de los medios de identificación electrónica lo hará la Secretaría de Economía a través de la expedición de certificados digitales u otros medios de identificación que determine. Tratándose de certificados digitales, deberán contener al menos: nombre del titular; dirección; vigencia, que no será mayor a un año a partir de su expedición; clave pública; nombre de la autoridad expedidora, y los demás que determine la propia Secretaría.

b) El certificado digital raíz lo tendrá la Secretaría de Economía, la que expedirá los certificados digitales u otros medios de identificación a cada uno de los responsables de las oficinas del Registro en las entidades federativas, y éstos a los registradores de la oficina a su cargo que le auxilien en términos de la fracción II del artículo 20 bis del Código de Comercio.

c) La Secretaría de Economía habilitará a las autoridades certificadoras para emitir los certificados digitales u otros medios de identificación de los notarios y corredores públicos.

La unidad administrativa competente de la Secretaría tendrá a su cargo la revocación, registro, administración y publicidad de los certificados digitales u otros medios de identificación a que se refiere el presente artículo, asimismo decidirá sobre la autorización a que se refiere el artículo 30 bis cuando se trate de personas distintas a las anteriormente señaladas.

Por lo que hace al nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio¹⁰⁵, éste señala que la certificación de los medios de identificación para firmar electrónicamente lo hará la Secretaría, conforme a los lineamientos que al efecto emita mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, señala que en el uso de los medios de identificación el usuario es el responsable único y final de mantener la confidencialidad de las claves de acceso y contraseñas personales, y la información registral firmada por el usuario le será atribuible a éste.

También reglamenta lo relativo a la consulta a las bases de datos y sus formas o modalidades denominadas niveles de acceso¹⁰⁶:

a) Los actos mercantiles inscritos en las bases de datos de la oficina del Registro en la entidad federativa de que se trate son de carácter público, y cualquier persona podrá consultarlas, previo el pago, en su caso, de los derechos correspondientes.

¹⁰⁵ Artículo 11 del nuevo Reglamento de Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2003.

¹⁰⁶ *Ibidem*, artículo 19.

b) Con el objeto de proteger los datos personales asentados en las bases de datos de las oficinas del Registro, las consultas respectivas se sujetarán a los siguientes niveles de acceso:

- i) Consulta general
- ii) Consulta realizada por fedatarios públicos,
- iii) Consulta realizada por instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito, entidades financieras, comercializadoras y demás personas en favor de quienes se constituyan gravámenes sobre un bien mueble, con el objeto de otorgar los créditos;
- iv) Consulta realizada por interesados para usos estadísticos, sin proporcionar información individualizada, y
- v) Consultas distintas a las señaladas, siempre y cuando la Secretaría autorice expresamente el uso de la información conforme a las leyes y reglamentos aplicables.

c) En cada consulta se deberá identificar plenamente al usuario que la solicita, así como el derecho que tenga a la información.

d) Las consultas podrán efectuarse directamente en las oficinas del Registro o a través de medios electrónicos mediante el uso de una clave de usuario válida en el SIGER, que le haya asignado el responsable de la propia oficina.

La reforma al Código de Comercio, prevé las bases para que la autorización de la consulta remota comprenda también, tratándose de fedatarios públicos, la posibilidad del envío de información por medios electrónicos a la oficina registral mercantil que corresponda:

“Artículo 30 bis 1.- Cuando la autorización a que se refiere el artículo anterior se otorgue a notarios o corredores públicos, dicha autorización permitirá, además, el envío de información por medios electrónicos al Registro y la remisión que éste efectúe al fedatario público correspondiente del acuse que contenga el número de control a que se refiere el artículo 21 bis 1 de este Código.

"Los notarios y corredores públicos que soliciten dicha autorización deberán otorgar una fianza a favor de la Tesorería de la Federación y registrarla ante la Secretaría, para garantizar los daños que pudieran ocasionar a los particulares en la operación del programa informático, por un monto mínimo equivalente a 10 000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

"En caso de que los notarios o corredores públicos estén obligados por la ley de la materia a garantizar el ejercicio de sus funciones, sólo otorgarán la fianza a que se refiere el párrafo anterior por un monto equivalente a la diferencia entre ésta y la otorgada.

"Dicha autorización y su cancelación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación."

Conforme a este precepto, los notarios y corredores públicos que soliciten la autorización para acceder a las bases de datos del Registro Público de Comercio, deberán otorgar una fianza, a favor de la Tesorería de la Federación, y registrarla ante la ahora Secretaría de Economía para garantizar la reparación de los daños que pudieran ocasionar a los particulares en la operación del programa informático, y en el caso de que estén obligados por la ley de la materia a garantizar el ejercicio de sus funciones, sólo otorgarán dicha fianza por un monto equivalente a la diferencia entre la establecida en el Código y la otorgada.

Para efecto de estas autorizaciones, la ahora Secretaría de Economía certificará los medios de identificación que utilicen las personas autorizadas para firmar electrónicamente la información relacionada con el Registro Público de Comercio y demás usuarios del mismo, y ejercerán el control de estos medios, a fin de salvaguardar la confidencialidad de la información que se remita por esta vía.

Es importante mencionar que al amparo de estos artículos del Código de Comercio y del Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio, en el 2000, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial celebró convenios de colaboración con la

Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., y con el Colegio Nacional de la Correduría Pública Mexicana, A.C.¹⁰⁷, mismos que tuvieron por objeto establecer los mecanismos de emisión y administración de los certificados digitales, que se utilizarán por los notarios y corredores públicos, respectivamente, para acceder al Registro Público de Comercio, conforme a lo que establece el artículo 30 bis 1 del Código de Comercio y para realizar transacciones comerciales.

El mecanismo previsto en dichos convenios para otorgar la certificación de los medios de identificación electrónica es el siguiente:

- a) La Secretaría habilitará a la asociación respectiva con el fin de que sea ésta quien emita la certificación de los notarios o corredores públicos que así lo soliciten;
- b) La asociación correspondiente, a su vez, certificará los medios de identificación electrónica de los notarios o corredores públicos que decidan utilizar este medio;
- c) Los notarios o corredores públicos que cuenten con dicha certificación podrán, a su vez, hacer lo mismo con aquellas personas que decidan efectuar actos de comercio utilizando un medio de identificación electrónica, y
- d) La emisión de los certificados emitidos según el inciso anterior, deberá ser registrada en el Registro Público de Comercio en la manera en que la Secretaría lo especifique, cuando éstos vayan a ser utilizados para realizar actos de comercio a nombre de una empresa.

Finalmente, de la revisión hecha al nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, en éste se prevén diversas disposiciones sobre el tema¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Ambos convenios de colaboración se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 2000.

¹⁰⁸ Artículos 12 a 14 del nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2003.

a) La autorización del notario o corredor público para acceder por medios electrónicos a través del SIGER a la base de datos del Registro Público de Comercio en la entidad federativa de que se trate, será cancelada por la Secretaría de Economía cuando lo haga con fines distintos a los autorizados o si ha revelado la clave privada para el uso de su firma electrónica, independientemente de las demás responsabilidades en que pudieran incurrir.

b) El notario o corredor público al que le haya sido cancelada su autorización quedará impedido para solicitar nueva autorización por el término de dos años, contado a partir de la fecha de publicación correspondiente de la cancelación respectiva, y la Secretaría de Economía lo hará del conocimiento del gobierno de la entidad federativa de que se trate para que aplique las sanciones respectivas tratándose de notarios públicos, y procederá a aplicar las correspondientes en el caso de corredores públicos. Asimismo, podrá efectuar la solicitud de inscripción de actos otorgados ante su fe a través del procedimiento físico.

c) El monto de la fianza prevista en el artículo 30-bis 1 del Código de Comercio, se aplicará en el orden determinado por la autoridad competente, por la responsabilidad en que pudiera incurrir un notario o corredor público. La Secretaría podrá acordar en los convenios de coordinación que suscriba con las entidades federativas, que dicha fianza se otorgue de manera solidaria por parte de colegios o agrupaciones de notarios o corredores públicos.

d) El notario o corredor público deberá dar aviso a la Secretaría para suspender su acceso a través del SIGER a la base de datos del Registro, en los supuestos y dentro de los términos que a continuación se indican:

i) Por manifestación expresa de su voluntad, al menos con treinta días de anticipación;

ii) Por extravío de la clave confidencial de acceso o contraseñas autorizadas por la Secretaría de Economía, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que ocurra el mismo, o

iii) Por mediar violencia para el uso de su clave confidencial de acceso o contraseñas autorizadas por la Secretaría de Economía, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la verificación del hecho violento.

e) Recibido el aviso la Secretaría procederá a suspender el acceso por medios electrónicos a través del SIGER y a comunicarlo al gobierno de la entidad, además de mandar a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, según lo establece el artículo 30 bis 1 del Código de Comercio.

f) En los supuestos antes descritos, la información enviada vía remota a través del SIGER con posterioridad al aviso dado por el notario o corredor público, conforme a los plazos señalados, no producirá los efectos de prelación y se tendrá por no presentada. Excepción hecha del caso en que medie violencia, en el cual procederá la cancelación de la inscripción o inscripciones que el Registro hubiera realizado a partir del envío de la solicitud correspondiente y haya mediado dicha violencia.

2.4. Diagnóstico de la modernización registral

De lo expuesto en el presente Capítulo, se concluye que la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000:

- a) Reconoció y dio validez a los logros que el Gobierno Federal había alcanzado en materia de modernización registral, particularmente al Sistema Integral de Gestión Registral, como principal herramienta para la operación automatizada del Registro Público de Comercio, de una manera rápida, eficaz, oportuna, certera y segura.
- b) Fortaleció el marco jurídico federal regulatorio del Registro Público de Comercio, al precisar las disposiciones que lo regirán y dar las bases para que en las normas reglamentarias y administrativas se detalle de manera clara su operación y funcionamiento sin tener que suplir su aplicación con disposiciones de otra naturaleza.

- c) Estableció, acorde al marco constitucional, expresamente la coordinación del servicio a cargo del Gobierno Federal y, previo convenio, podrá asumirse la prestación de este servicio público federal por las autoridades estatales, las que lo operarán en estricto apego a las disposiciones federales.
- d) Previó expresamente que la operación del servicio de Registro Público de Comercio se hará con un mismo programa informático a nivel nacional (con el SIGER).
- e) Determinó que los datos, requisitos y demás información necesaria para llevar a cabo las inscripciones, anotaciones y avisos en dicho Registro, serán los que determine la Secretaría de Economía mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, al efecto deberá establecer los formatos correspondientes, por lo que, independientemente del lugar del territorio nacional en donde se preste el servicio, los requisitos e información que se pidan para efectuar las inscripciones de los actos mercantiles en el Registro Público de Comercio serán siempre los mismos
- f) Estableció que el SIGER es la única herramienta informática reconocida para operar el Registro Público de Comercio, por lo que sólo a través de este programa informático puede efectuarse válidamente cualquier actividad relacionada con la información registral, sea su captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión, por lo que por tratarse de información que obra en medios electrónicos la manera idónea y segura para su manejo es su integración en bases de datos.
- g) Determinó con precisión las fases del procedimiento registral mercantil, anteriormente previsto de manera muy general a nivel reglamentario y con la aplicación supletoria de las disposiciones establecidas para el Registro Público de la Propiedad de carácter local, por lo que no podrán ser más ni menos fases que las de

recepción, análisis, calificación y entrega de la boleta de inscripción, sin importar la entidad federativa en la que se preste el servicio.

Estas nuevas disposiciones federales constituyen las bases jurídicas para uniformar la prestación del servicio del Registro Público de Comercio a nivel nacional, ya que en términos de la reforma legal se homogeniza, se unifica o se estandariza a una sola forma de prestar este servicio, independientemente del lugar en donde se efectúe la inscripción, lo cual es un gran logro en el marco de la certeza y seguridad jurídicas.

Hasta esta parte de la investigación es factible hacer una evaluación de lo logrado respecto de los requerimientos que demandaba el servicio registral mercantil a partir de la diagnosis señalada al concluir el Capítulo I de esta Tesis.

En efecto, con la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000 y las acciones realizadas por el Gobierno Federal en el marco de su Programa de Modernización Registral, se han atendido los requerimientos siguientes:

- a) Reforma integral al marco jurídico federal del Registro Público de Comercio, que prevea disposiciones claras y precisas sobre su organización y funcionamiento, así como particularmente respecto de la forma y fases del procedimiento registral para la inscripción de los actos mercantiles, que le otorgue una autonomía e independencia del Registro Público de la Propiedad, sin perder su vinculación o interdependencia como instituciones registrales.
- b) Funcionamiento automatizado que permita un procedimiento registral homogéneo, simplificado, eficiente, oportuno, confiable y seguro, que aproveche los avances tecnológicos, así como que cuente con un banco de datos a nivel nacional.
- c) Coordinación por una autoridad federal de la prestación del servicio, de una manera segura, oportuna, rápida, eficiente, uniforme con estricto apego al marco jurídico federal que lo regule, y que permita establecer una

red nacional de oficinas del Registro Público de Comercio que contribuya a establecer un sistema de seguridad jurídica preventiva.

f) Ofrecimiento a cualquier país o inversionista extranjero, principalmente de nuestros socios comerciales, un sistema registral de avanzada, equiparable con el mejor de ellos en el entorno internacional de globalización y competitividad económicas

Por lo que falta atender los requerimientos que se listan a continuación:

a) Respecto a la homogenización del servicio registral mercantil a nivel nacional, está pendiente satisfacer el aspecto fiscal, mediante la estandarización de las cuotas de derechos que se cobran por la prestación del servicio, independientemente del lugar en el que se preste.

b) En cuanto al entorno internacional de globalización y competitividad económicas, también faltaría cubrir el aspecto fiscal de uniformidad en el cobro de los derechos por la prestación del servicio, a efecto de que no cause desconcierto e implique costos adicionales al inversionista el cobro de las contribuciones por los servicios del Registro Público de Comercio.

c) Profesionalización del personal que presta el servicio, mediante su capacitación y buena remuneración, así como la implementación de políticas y procesos de calidad y de mejora continua, conforme a la aplicación de procedimientos y normas específicas en la materia.

d) Mejora de las instalaciones registrales, tanto en su infraestructura informática como inmobiliaria y mobiliaria, que ofrezcan oficinas seguras y adecuadas al servicio.

Como se observa los últimos cuatro aspectos tiene mucha relación con el ámbito financiero, ya que dependen para su logro que, por una parte, en el caso de los dos primeros incisos, se fijen en una ley fiscal federal las cuotas de los derechos respectivos, y por la otra que se disponga de un sistema de financiamiento adecuado a las oficinas registrales para lograr los requerimientos señalados en los incisos c) y d).

Se puede afirmar que lo anterior pudiera deberse al ámbito de competencia y objetivos primordiales de la dependencia federal que a estado a cargo de las acciones de modernización, que es la Secretaría de Economía¹⁰⁹, encargada principalmente de la política de industria, comercio exterior, interior, abasto; regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; así como regular y vigilar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales; entre otras, lo que implica una tarea de promoción, impulso, fomento, apoyo y beneficio a la actividad comercial e industrial del país, a lo cual hasta ahora se ha buscado contribuir con las acciones del Gobierno Federal en materia de modernización registral.

Sin embargo, esas acciones han implicado la aplicación de recursos federales, de manera considerable desde 1997 a la fecha para atender cuando menos los rubros siguientes:

- a) La adjudicación del contrato de prestación de servicios para el Proyecto de Modernización Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio, a través del cual principalmente se desarrollo el Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER);
- b) El gasto corriente de la ahora Dirección General de Normatividad Mercantil¹¹⁰;

¹⁰⁹ Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹¹⁰ Esta unidad administrativa, prevista en el artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2002, acorde a lo dispuesto en el último párrafo de dicho precepto está a cargo de un Director General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los Directores del Sistema Integral de Gestión Registral, de Correduría Pública, de Coordinación del Registro Público de Comercio, por los Subdirectores de Operación Registral, de Seguridad Registral, de Desarrollo SIGER Comercio, de Desarrollo SIGER Propiedad, de Exámenes y Supervisión de Correduría Pública, de Autorizaciones y Difusión de Correduría Pública, de Procedimientos y Normatividad Registrales, de Servicios y Modernización Registral, y de Capacitación Registral; por los Jefes de Departamento de Exámenes de Correduría Pública, y de Supervisión de Correduría Pública, de los que hay que excluir, para los efectos de este comentario, al personal dedicado a las funciones de correduría pública, pero que hay que agregar al Secretario Particular, los subdirectores y jefes de departamento adscritos a las dos direcciones de área dedicadas al Programa de Modernización Registral, y personal administrativo (choferes, secretarías, mensajeros) que no tienen atribuciones y que por ello no se señalan en este precepto,

- c) Los pasajes y viáticos del personal de esta Unidad Administrativa, para: promover el programa, no sólo a nivel nacional sino también internacional; atender las reuniones del Comité Ejecutivo que se constituye por virtud de cada convenio suscrito; capacitar y proporcionar la asistencia técnica necesaria al personal de los estados, responsable de las oficinas del Registro Público de Comercio;
- d) El equipo de computo y *software* que debe proporcionar a los gobiernos de los estados en términos de los convenios de coordinación respectivos, indispensable para la prestación del servicio del Registro Público de Comercio con el SIGER, mediante el anexo de ejecución correspondiente;
- e) La captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio, que implica la digitalización (obtención de imágenes mediante la utilización de determinados *escanners*), análisis, clasificación, revisión y en general demás actividades indispensables para incorporar el acervo histórico del Registro Público de Comercio, de las oficinas registrales en los estados y la que se acumule hasta la conclusión de los trabajos, para que a partir de una fecha determinada en el programa de trabajo que presente el proveedor adjudicado, puedan realizarse las actividades de almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de la totalidad de la información del Registro Público de Comercio a través del Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER), mismo al que se refiere el artículo 20 del Código de Comercio.¹¹¹

además de que no desempeñan funciones de correduría pública, asimismo deben agregarse las instalaciones, vehículos, mobiliarios y servicios que implica el ejercicio de sus funciones.

¹¹¹ Punto 1. Objeto de los Servicios. Anexo 1 Técnico de las Bases para la Licitación Pública Nacional No. 00010051-017-03 y la No. 00010051-025-003 para la contratación de los Servicios de Captura del Acervo Histórico del Registro Público de Comercio (Sexta Etapa y Sexta Etapa parte 2). Ver: <http://web.compranet.gob.mx/>

- f) Instalación y mantenimiento del enlace de comunicación entre la base de datos central y la base de datos ubicada en la capital del Estado de que se trate.
- g) Construcción de la bóveda de seguridad de la Secretaría de Economía,¹¹² sitio o lugar en el que toda la información relacionada con el Registro Público de Comercio se encuentra protegida de alteración, destrucción y extracción indebida (Base de Datos Central; Autoridad Certificadora; Certificados Digitales; Réplica de información estatal; Sistema de Garantías Mobiliarias; Respaldos de Información; Administrador de VPN)

No obstante, debe reconocerse que el costo-beneficio de estos gastos de recursos federales de alguna manera se han reflejado en la atención de los requerimientos impostergables del sistema registral mercantil mexicano, y que muchos de los cuales no serán permanentes, por lo menos no en la misma proporción, como son: el desarrollo del SIGER, la captura del acervo histórico, la adquisición de equipo de cómputo y el *software* correspondiente, principalmente. Sin embargo, otros gastos necesariamente deberán continuar, como son el mantenimiento y actualización del SIGER y demás *software*, del equipo de cómputo, el mantenimiento de la bóveda de seguridad y de los enlaces de las bases de datos estatales a la base de datos central, el gasto corriente de la Dirección General de Normatividad Mercantil, así como los pasajes y viáticos de su personal.

Por lo que desde un punto de vista financiero, y para cuidar un sano desempeño de la actividad financiera del Estado Mexicano, entendido en su conjunto, sin distinguir niveles de gobierno, es imprescindible que el aspecto fiscal hasta ahora no considerado, seguramente por las razones antes expuestas, sea atendido, en un plano de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, para que en un contexto de adecuada participación de gastos e ingresos, se establezca un esquema

¹¹² Ver: http://www.siger.gob.mx/pmr/pmr_archivos/frame.htm, última consulta efectuada el 3 de agosto de 2003.

fiscal de cobro de los derechos que no sólo atiende a los fines tributarios propios de las contribuciones, sino que además persiga fines metafiscales que coadyuven a satisfacer los requerimientos para una integral y completa modernización registral que atienda: el desarrollo de la economía nacional, en el entorno de globalización y competitividad mundial; la profesionalización del personal que presta el servicio, mediante su capacitación y buena remuneración, así como la mejora de las instalaciones registrales, tanto en su infraestructura informática como inmobiliaria y mobiliaria, que ofrezcan oficinas seguras y adecuadas al servicio.

Este aspecto fiscal, será el que se aborde en los capítulos siguientes de esta Tesis, y que al final, junto con lo hasta aquí investigado, permita comprobar o desaprobar la hipótesis planteada en esta indagatoria.

III. Características estructurales de las contribuciones denominadas derechos

3.1. Introducción

El Estado para su existencia y sostenimiento, así como para el ejercicio de su soberanía y el logro de sus fines capta recursos económicos, a través de su actividad financiera, por lo que su función económica inicia con la proyección de necesidades que tiene que satisfacer y que determinan su gasto, posteriormente, se consideran qué recursos y de dónde se tomarán para poder solventar dicho gasto indispensable.

La principal fuente de financiamiento del Estado son las contribuciones; sin embargo, existen otras fuentes de ingresos públicos como los empréstitos, venta de sus bienes de dominio privado, creación o emisión de moneda respaldadas por reservas del Banco Central.

Dentro de las contribuciones como principal fuente de financiamiento público, los impuestos constituyen el rubro más importante, particularmente la recaudación por los impuestos sobre la renta y al valor agregado, seguido del rubro de los denominados derechos.¹¹³

El estudio de los derechos ha causado polémica, desde su denominación por llamarse igual que la ciencia o disciplina del derecho; su naturaleza jurídica hasta su regulación, ya que, como se expondrá al tratar su evolución legislativa, en un principio eran considerados ingresos no tributarios, incluso se facultaba al Ejecutivo Federal para que los determinara, no a nivel de ley sino a través de disposiciones de carácter eminentemente administrativo.

Como también se verá más adelante, las contribuciones o tributos se clasifican en impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejora, de acuerdo con lo previsto por el Código Fiscal

¹¹³ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002, la cantidad estimada en millones de pesos de ingresos por ISR es de 352,947.2, por IVA 225,154.3, y por derechos 198,845.0.

de la Federación vigente, y acorde a éste en la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

En el presente Capítulo se estudia la especie de contribuciones que se denominan como derechos, particularmente, se tratará su naturaleza jurídica, su concepto, su evolución legislativa, y sus caracteres o elementos esenciales, con el objeto de que en el capítulo siguiente, considerando además lo expuesto en los dos primeros capítulos de esta Tesis, se pueda comprobar o desaprobado la hipótesis de que la naturaleza jurídica de los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio, es de carácter federal y por tanto deben establecerse en la Ley Federal de Derechos.

3.2. Naturaleza jurídica

Las contribuciones tienen su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31 fracción IV, que establece:

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

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

El contenido de este artículo, señala el Maestro Flores Zavala, "lo podemos descomponer en la siguiente forma:

"1º Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos.

"2º Reconoce que las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Municipio.

"3º Que el Estado y Municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona.

"4º Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes.

"5º Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos; y

" 6º Que deben ser equitativos y proporcionales. ."¹¹⁴

Respecto de la anterior opinión, se aclara que en cuanto a los puntos 2º y 4º no sólo debe hablarse de impuestos, sino de contribuciones, que es el genero, en tanto que aquellos son una de las especies.

Del precepto en comento, se desprende la existencia de diversos principios a favor de los gobernados, los cuales se enuncian a continuación:

- a) Principio de Legalidad Tributaria;
- b) Principio de Proporcionalidad Tributaria;
- c) Principio de Equidad Tributaria, y
- d) Principio de Destino al Gasto Público.

Siguiendo con las contribuciones, de conformidad con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, en México, se clasifican en: impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones por mejoras:

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

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

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

¹¹⁴ Flores Zavala, Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 202.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes 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. "

Acorde a lo anterior, la naturaleza jurídica de los derechos es que se trata de contribuciones que como tales deben cumplir con los principios derivados del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese mismo sentido el Maestro Acosta Romero afirma que "La naturaleza jurídica de los derechos corresponde a contribuciones establecidas en la ley, es decir, a través de una disposición general, abstracta e impersonal y emanada del Poder Legislativo se indican las contribuciones denominadas derechos, siendo el caso concreto la Ley Federal de Derechos el instrumento legal que los contiene"¹¹⁵.

Ahora bien, qué debe entenderse por contribución, término que como ha sido expuesto deriva del texto constitucional, y respecto del cual el Código Fiscal de la Federación hace una clasificación de las especies que componen ese género en nuestro sistema jurídico mexicano, sin embargo, dicho sistema no comprende una definición de contribución

Por lo que es importante abordar el tema de contribución, a partir de la consideración de que es equivalente al término de tributo, a este respecto Miguel Valdés Villarreal manifiesta: "cabe la propiedad del término contribución, en vez de tributo que nos trae memoria de arbitrariedad o de derrota, o el de impuesto que destaca únicamente el perfil de su obligatoriedad y porque desde la Constitución de Apatztingán se consigna

¹¹⁵ Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1989, p. 400.

en los más destacados documentos legislativos nacionales.¹¹⁶ Por lo que "en ese sentido se puede afirmar válidamente que, doctrinalmente, el término contribución equivale al de tributo."¹¹⁷

En este contexto a continuación se citarán algunas definiciones de contribución o tributo.

En términos generales contribución es la "Acción y efecto de contribuir. Cuota o cantidad que se paga para algún fin."; contribuir significa "pagar cada uno la cuota que le corresponde por un impuesto", y contribuyente "que contribuye. más para designar al que paga contribución al Estado."¹¹⁸

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que "La contribución es un ingreso fiscal ordinario del Estado que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos. Las contribuciones son ingresos fiscales ordinarios con las características determinadas por la fracción IV del artículo 31 constitucional".¹¹⁹

Para Guliani Fonrouge el tributo "es una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público."¹²⁰ Por su parte, Blumenstein afirma: "Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma".¹²¹ Dino Jarach considera que "el tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo".¹²²

¹¹⁶ Valdés Villarreal, Miguel, "Principios Constitucionales que regulan las contribuciones", en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, U N A M / F. C. E., México, 1972, p. 331.

¹¹⁷ Cárdenas Elizondo, Francisco, Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992, p. 208.

¹¹⁸ Diccionario Enciclopédico Espasa, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1993, Tomo II, p. 432.

¹¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, pp 727-728

¹²⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos, Derecho Financiero, volumen I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 309.

¹²¹ Citado por Giuliani Fonrouge, *Ibidem*

¹²² Citado por De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, p. 322.

José Juan Ferreiro Lapatza define a los tributos como "prestaciones pecuniarias que el Estado u otro ente público autorizado por el Estado exige en el ejercicio del poder soberano de quienes a él están sometidos. Prestaciones que no constituyen la sanción de un acto ilícito, que deben ser establecidas por ley y que se hacen efectivas mediante el desarrollo de la actividad financiera de la Administración."¹²³

Para Valdés Villarreal, la contribución "es una aportación de bienes de los particulares para los fines públicos, es decir, para los fines de la sociedad, organizada en gobierno, en que conviven."¹²⁴

Mayolo Sánchez da el siguiente concepto "Son prestaciones, normalmente en dinero y excepcionalmente en especie, establecidas en la ley, a cargo de las personas físicas o morales, mexicanas o extranjeras, que deben enterarse al ente público con facultades para percibir las y que se destinan a satisfacer los gastos públicos."¹²⁵

La definición que, de tributos o contribuciones, expone el Doctor Luis Humberto Delgadillo es la siguiente: "Los tributos son aportaciones económicas que de acuerdo con la ley, exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana, y que se destinan a cubrir el gasto público."¹²⁶

El Maestro Raúl Rodríguez Lobato sostiene que "La contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado. Este género se divide en contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias. Son contribuciones forzadas o exacciones aquellas que fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen a la hipótesis normativa prevista en la propia ley. Son contribuciones voluntarias aquellas que derivan ya sea de un acuerdo de voluntades entre el estado y el particular (contrato de compraventa, de arrendamiento,

¹²³ Citado por Cárdenas Elizondo, Francisco, *op. cit.*, p. 208.

¹²⁴ Valdés Villarreal, Miguel, *op. cit.*, p. 331.

¹²⁵ Sánchez Hernández, Mayolo, Derecho Tributario, 2ª Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1988, p. 162.

¹²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Editorial LIMUSA, México, 1985, p. 64.

etcétera), o bien de una declaración unilateral de voluntad del particular que implica un acto de liberalidad (donación, legado).

“A las contribuciones del primer tipo de los mencionados se les denomina tributos y abarcan diferentes exacciones, como son: impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales y las tres son producto del ejercicio de la potestad o poder tributario del Estado”¹²⁷

El Maestro Sergio Francisco de la Garza¹²⁸, expone, a partir de las definiciones de diversos tratadistas y ordenamientos tributarios, una serie de caracteres de los tributos que sólo se mencionan a continuación:

- a) Carácter público
- b) Es una prestación en dinero o en especie
- c) Es una obligación *ex-lege*
- d) Es una relación personal, de derecho, obligatoria
- e) Tiene por objeto o finalidad proporcionar recursos al Estado para que éste realice sus funciones
- f) Deben ser justos
- g) En principio, los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados.

En este mismo sentido Cárdenas Elizondo señala “como rasgos característicos o destacados de los tributos o contribuciones los siguientes: 1. Las contribuciones constituyen prestaciones económicas, en dinero o en especie. 2. Dichas prestaciones son exigidas por el Estado u otro ente público por él autorizado, en virtud de su poder de imperio; 3. Tales ingresos públicos deben ser necesariamente establecidos por ley y de esta manera las contribuciones son obligaciones que nacen de la misma ley (*ex-lege*). 4. Se traducen en relaciones jurídicas de derecho público que vinculan a un sujeto acreedor (Estado) y un sujeto deudor de

¹²⁷ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, Editorial Harla, México, 1986, pp. 5-6.

¹²⁸ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 322-329

la prestación (contribuyente); 5. Tienen como finalidad proporcionar recursos al Estado para sufragar los gastos públicos; y 6. No constituyen la sanción de un acto ilícito ¹²⁹

Ahora con todas las definiciones anteriores, que tienen determinados elementos comunes, se pueden establecer como esenciales de las contribuciones los siguientes:

- a) Es una aportación, con base constitucional, que debe reunir las características de ser establecida por el Estado mediante ley y de una forma proporcional y equitativa.
- b) Es una prestación en dinero o en especie, lo cual significa que el pago de la contribución puede llevar o no consigo una contraprestación, esto es, que a cambio de la cantidad que el particular entregue al Estado, para cubrir la contribución percibirá algo concreto. En segundo término se deriva que el pago de la contribución no puede ser con servicios personales, sino con dinero y excepcionalmente en especie.
- c) Es establecida unilateralmente por el Estado mediante ley, es decir, que la obligación de pagar la contribución tiene como fuente la voluntad del Estado, expresada a través de una ley, por lo tanto, no se requiere para su establecimiento el acuerdo previo de los sujetos obligados al pago de la contribución, ni su opinión respecto de que si están conformes o no, pues el Estado la fija a través de sus órganos, facultados constitucionalmente para ello, sin existir otra vía para su establecimiento, que a través de un acto legislativo, material y formalmente, pues se trata de una prestación *ex-lege*.
- d) Debe ser pagada por las personas físicas o morales que realicen el hecho imponible, lo que significa que todas aquellas personas que se coloquen en la situación jurídica o de hecho que el legislador

¹²⁹ Cárdenas Elizondo, Francisco, *op. cit.*, p. 209.

seleccionó y estableció en la ley para que al ser realizada por el sujeto de lugar a una obligación tributaria (hecho generador).

e) Es obligatoria, lo que implica que el pago de la contribución no depende de la voluntad del particular, pues es el Estado, unilateralmente, el que le impone la obligación de contribuir a sus gastos y en caso de que el particular no lo haga, el Estado puede ejercer la coacción que sea necesaria para constreñirlo a que cumpla con dicha obligación

f) Se destinan a cubrir los gastos públicos. El producto de las contribuciones, como todo ingreso público, se destinará a cubrir los gastos que requiera la actividad del Estado.

Con los anteriores elementos se puede concluir con una definición de contribución, como la aportación que consiste en una prestación, en dinero o en especie, establecida unilateralmente por el Estado, de manera proporcional y equitativa, mediante ley, pagada, de manera obligatoria, por las personas físicas o morales que realicen el hecho imponible y que se destina a cubrir los gastos públicos.

Expuesto lo anterior, se pasará ahora al estudio en específico de una de las especies de las contribuciones: los derechos.

3.3. Concepto

El término "derecho", dentro del marco de las contribuciones, debe atender más al concepto que a su expresión literal, dado que en principio se relaciona con la disciplina o ciencia jurídica, o con el conjunto de normas jurídicas; sin embargo, en el campo del derecho fiscal, al menos en México, se da por sentado que se alude a una contribución.

Esta figura jurídica conocida o denominada en nuestro país como "derecho" equivale, como veremos en este subcapítulo, a las figuras jurídicas que legislaciones tributarias extranjeras han denominado "tasa".

A continuación se revisan las opiniones de destacados fiscalistas sobre esta figura conocida como "derecho" o "tasa".

Margain Manautou critica "el término 'tasa' por considerar que puede dar origen a confusiones, dado que en el idioma inglés significa impuestos (*taxes*), lo que ha inclinado a autores como Einaudi a hablarnos de un 'precio público'. Aun cuando nuestra legislación fiscal federal y la casi totalidad de las locales emplean el término 'derechos' –cuyo origen se desconoce– y no el de tasa, ello no quiere decir que nuestro vocablo sea más técnico y, por ende, exento de crítica semejante, ya que en inglés los impuestos son conocidos también como *dutys* que en traducción pura al castellano significa 'derechos' ".¹³⁰

Alfonso Cortina al abordar el tema de la clasificación teórica de los recursos económicos del Estado, en atención a su naturaleza financiera identifica a los ingresos administrativos como aquellos que "Corresponden al anticuado concepto de 'derechos' de la Ley de Ingresos y del Código Fiscal y a los demás recursos fiscales que derivan también de la voluntad unilateral y coactiva del Estado, que en nuestra legislación se incluyen, entre otros, dentro del igualmente obsoleto y gramaticalmente erróneo renglón de 'aprovechamientos' ".¹³¹

Dino Jarach señala que "un principio que es obvio, y que es común también al derecho privado, es aquél de hacer pagar un determinado gravamen a aquellos que reciben en cierta oportunidad un servicio determinado. Es la misma idea que está a la base del precio, una contraprestación entre un servicio prestado y una suma que debe pagarse a cambio; pero en materia tributaria existe un elemento calificador que no hay en el precio, y que es el carácter compulsivo propio de esta obligación tributaria. Entonces uno de los criterios es el de hacer pagar, a los que reciben un servicio en ocasión y como contraprestación de ese servicio. Esto es lo que ha dado lugar a un tributo que se llama tasa y que en nuestro idioma habitualmente se denomina tasa 'retributiva', donde la palabra retributiva –que en cierto modo está de más, porque de por sí la

¹³⁰ Margain, Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 109.

¹³¹ Pugliese, Mario, Instituciones de Derecho Financiero, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, "Estudio Preliminar" de Alfonso Cortina, p. 29.

tasa es retributiva— sirve para aclarar la naturaleza sustancial del tributo, o sea, el criterio por el cual determinado hecho es elevado a la categoría de supuesto legal de una obligación.”¹³²

Giuliani Fonrouge comenta “la tasa, categoría tributaria también derivada del poder de imperio del Estado, con estructura jurídica análoga al impuesto y del cual se diferencia únicamente por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que en este caso consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado.”¹³³

Por su parte, Achille Donato Giannini manifiesta “Tasa es la prestación debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida en que ésta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado ”¹³⁴

Acosta Romero sostiene “La doctrina no es unánime en la precisión del concepto, ya que algunas veces le llama derechos y otras veces le llama tasas. . . La mayoría de los tratadistas de Europa y América Latina le otorgan el nombre de tasas a las contribuciones que en nuestro sistema jurídico, se denominan derechos.”¹³⁵

De las anteriores opiniones sobre el concepto de derechos, se aprecia por una parte la inexacta denominación de las contribuciones en estudio conocidas como “derechos” en nuestra legislación o como “tasas” en legislaciones extranjeras; por otra la coincidencia de que se trata de una contribución o tributo y que por tanto se rige por los principios generales de los mismos, pero que se distinguen de los impuestos en razón de que, a diferencia de éstos, hay un servicio a cambio o en beneficio. Por lo que independientemente de lo inadecuado o inexacto del uso del término “derecho” o “tasa” como contribución, en razón de que son una realidad en nuestro sistema jurídico en el que se conocen como “derechos” y así se

¹³² Jarach, Dino, Curso Superior de Derecho Tributario, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1957, pp. 180-181.

¹³³ Giuliani Fonrouge, *op. cit.*, p. 319.

¹³⁴ Giannini, Achille Donato, Instituciones de Derecho Tributario, traducción y estudio preliminar por Fernando Sainz de Bujanda, Editorial Derecho Financiero, Madrid, España 1957, p. 50.

¹³⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 399-400.

prevén en las leyes fiscales respectivas, se citarán las definiciones de algunos estudiosos en la materia.

Giuliani Fonrouge señala que "tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado y relacionada con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado."¹³⁶

De la Garza concluye su estudio sobre este tema con el siguiente concepto: "El derecho es una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al estado prestados por la Administración Pública. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio."¹³⁷

Arrijo Vizcaino afirma que "Son Derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la Ley, en pago de un servicio público particular divisible."¹³⁸

Margáin Manautou señala respecto del derecho que "esta figura tributaria debe definirse como la prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa, en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio."¹³⁹

Para Rodríguez Lobato, "los derechos son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios."¹⁴⁰

Benvenuto Griziotti los define como: "Tributos que consisten en contraprestaciones obligatorias pagadas al Estado (o a un ente público menor), por quien solicita en modo particular servicios jurídico-

¹³⁶ Giuliani Fonrouge, Carlos, *op. cit.*, p. 319.

¹³⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 343.

¹³⁸ Arrijo Vizcaino, Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, México, 1991, p. 324.

¹³⁹ Margáin, Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 116.

¹⁴⁰ Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 77.

administrativos, cuya prestación es inherente a la soberanía del Estado."¹⁴¹

Bielsa dice que: "Derechos son las cantidades de dinero que el Estado percibe de los contribuyentes en pago de la prestación de servicios públicos divisibles, efectuados con fines de utilidad general."¹⁴²

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el criterio de que la contribución, independientemente de su denominación legal, debe atenderse a su verdadera naturaleza jurídica:

"TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido "derecho"; y las autoridades responsables lo conceptúen como "derecho de cooperación", y el quejoso se empeñe en sostener que es un "impuesto especial", lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes."¹⁴³

3.4. Evolución legislativa

El concepto de derecho como contribución ha sido objeto de toda una evolución legislativa, que ha implicado cambios en su apreciación, como se expone a continuación.

El primer Código Fiscal de la Federación de nuestro país, en vigor a partir del 1 de enero de 1938¹⁴⁴, en su artículo 3º establecía:

"Artículo 3º. Derechos son las contraprestaciones requeridas por el Poder Público, en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él."

De la anterior definición de derechos se tienen los elementos siguientes:

¹⁴¹ Citado por Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 399.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: 79, Primera Parte, p. 28

¹⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1937.

- a) Se consideran contraprestaciones requeridas por el Poder Público.
- b) Son en pago a servicios de carácter administrativo prestados por el Poder Público.

El segundo Código Fiscal de la Federación en la vida legislativa de nuestro país, en vigor a partir del 1 de enero de 1967¹⁴⁵, previó:

"Artículo 3º. Son derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de un servicio."

En la anterior definición de derechos, se tienen los elementos siguientes:

- a) Se continúan considerando contraprestaciones, pero ahora son "establecidas" por el Poder Público en lugar de "requeridas".
- b) El establecimiento de esas contraprestaciones es "conforme a la ley".
- c) Son en pago a un servicio.

De esta manera, en esta nueva definición se sustituye el término de contribuciones "requeridas" por el de "establecidas", se incorpora el elemento de "conforme a la ley" y se elimina el calificativo "de carácter administrativo" a servicios.

Por su parte el Código Fiscal de la Federación actual, vigente a partir del 1 de enero de 1983¹⁴⁶, estableció:

"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 los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación. Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, o presten los servicios

¹⁴⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1966.

¹⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

señalados en la fracción IV, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social o de derechos, respectivamente."

En la definición de derechos incorporada al Código Fiscal de la Federación en 1981, se observan novedosos elementos:

- a) Son contribuciones establecidas en ley.
- b) Son por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, y
- c) Se incorpora como objeto de esta contribución el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

Cabe aquí mencionar que esta nueva definición de derechos, obedeció a un objetivo general del nuevo Código, según se señala en la Exposición de Motivos del Ejecutivo Federal, este ordenamiento "se encamina a mejorar la administración tributaria, tanto como actualizar conceptos y definiciones jurídicas, en consonancia con las modificaciones sustantivas que se han implantado en gran número de disposiciones impositivas."¹⁴⁷

En el año de 1989, mediante Decreto se reforma el Código Fiscal de la Federación¹⁴⁸ y el artículo 2º fracción IV queda como sigue:

"Artículo 2º. . . .

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. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, o presten los servicios señalados en la fracción IV, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social."

¹⁴⁷ Diario de Debates, H. Cámara de Diputados, México, 25 de noviembre de 1981.

¹⁴⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1988.

Finalmente, por virtud de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales de 1991¹⁴⁹, se modifica el Código Fiscal de la Federación, para que su artículo 2º fracción IV quede como sigue:

“Artículo 2º. . . .

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.”

Por su parte, la Ley Federal de Derechos¹⁵⁰ prevé:

“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.”

Del concepto de derechos previsto en la Ley de la Materia, se derivan los elementos siguientes:

- a) Se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, y
- b) Se pagan por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público

¹⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1991.

¹⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

Pero ante estas definiciones y evolución legislativa de la figura tributaria denominada derechos, cuáles fueron las situaciones históricas por las que ha transitado su evolución.

Conforme a la definición del Código Fiscal de la Federación de 1938, no se establecía nada sobre la necesidad de que los derechos estuvieran establecidos o determinados en la ley. El ordenamiento que lo sucedió en 1967, tuvo algún avance en este punto, al establecer "conforme a la ley"; sin embargo, en ambas situaciones pudiera interpretarse que se dejaba al Poder Público su establecimiento, entendido ese poder incluso como el administrativo, en el primero de los casos, o bien con previa autorización del legislativo, en el supuesto previsto por el Código de 1967.

En efecto hasta antes de la expedición de la Ley Federal de Derechos, es decir, hasta el año de 1981, era en la Ley de Ingresos de la Federación que se contenía reiteradamente una disposición que otorgaba al Ejecutivo Federal facultades para que creara, suprimiera o modificara las tasas o tarifas de los derechos.

En este sentido, aún cuando los derechos tenían el carácter de contribución, en términos del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por tanto en principio debían ser establecidos mediante ley, el artículo 23 de la Ley de Ingresos de la Federación establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba facultada "para crear, suprimir o modificar las cuotas, tarifas o tasas de los derechos".

Por lo anterior, la situación de que fuera el Poder Ejecutivo el que estableciera las tasas o tarifas de los derechos y no el Poder Legislativo mediante una ley, fue superada con la expedición de la Ley Federal de Derechos de 1982, cuya exposición de motivos señala "es preciso hacer notar que el sistema de captación de ingresos no tributarios contiene un conjunto muy variado, profuso y disperso de normas, que han crecido con el tiempo y con la ampliación de los servicios estatales.

Se justifica, por tanto integrar en un cuerpo único, coherente, de disposiciones que alcancen la necesaria uniformidad, tanto por los criterios

en que se apoya cuanto por los avances que pudieron efectuarse en su generalización en las legislaciones locales.

"Así lo aconseja el principio de equidad en la distribución de las cargas tributarias, la conveniencia de simplificar las obligaciones de los contribuyentes, la necesidad de reducir costos administrativos y de eliminar contraprestaciones exageradamente elevadas en unos casos o demasiado bajos en otros.

"La iniciativa se sustenta en el reconocimiento de la creciente complejidad de la economía y de las funciones gubernamentales que han transformado a los derechos en una fuente significativa y permanente de ingresos de la Federación. Tal hecho debe conducir a un nuevo avance en el sistema democrático de decisiones, al hacer que la fijación de estos ingresos corresponda a actos legislativos y no a criterios administrativos, como viene ocurriendo hasta ahora."¹⁵¹

En este contexto hasta antes de 1982 no existía una clara distinción de los productos y derechos, tan era así que las definiciones anteriores de derechos no comprendían el concepto de uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, algunos de los cuales eran considerados como productos (hidrocarburos), en tanto que otros se etiquetaban como precios (carreteras y puentes).

De esta manera con la expedición de la Ley Federal de Derechos de 1982, en principio con una vigencia anual y ahora con vigencia permanente, el esquema de captación de ingresos se cambió, al considerarse a partir de este nuevo ordenamiento a los derechos como contribuciones establecidas por el Congreso de la Unión, y dejar de ser ingresos no tributarios, con lo cual se abrogan y derogan todas las demás disposiciones que establecían la obligación de pagar derechos y determinaban su monto o bases para determinarlo, así como los casos de exención, disposiciones generalmente emitidas por el Ejecutivo Federal, y no precisamente por su titular, sino por acuerdos de secretarios o subsecretarios de Estado, lo cual desde luego vulneraba los principios que rigen a las contribuciones derivados del artículo 31 fracción IV de la

¹⁵¹ Diario de Debates, H. Cámara de Diputados, México, 25 de noviembre de 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como se estudia en el punto inmediato rigen, al igual que al resto de las contribuciones, a los derechos y determinan sus caracteres que los distinguen de los demás tributos.

Finalmente se citará la evolución del criterio del Poder Judicial de la Federación sobre el tema de los derechos:

"DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ("COOPERACION, NATURALEZA DE LA.", jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ("DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES", Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA

REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS", Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; "AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO", Informe de 1971, Primera Parte, pág. 71). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.¹⁵²

3.5. Elementos o caracteres esenciales

En este rubro se expondrán los caracteres o elementos que rigen y distinguen a los derechos, en atención a lo que sostienen prestigiados autores al estudiar a esta figura tributaria denominada derechos, y que son ampliados por criterios o la opinión particular.¹⁵³

¹⁵² Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte: IV, Julio de 1996, Tesis: P.JJ. 41/96, p. 17.

¹⁵³ De la Garza, Sergio Francisco; Arrijo Vizcaino, Adolfo; Margáin Manautou, Emilio; Acosta Romero, Miguel; Sánchez Hernández, Mayolo; entre otros.

3.5.1 Son contribuciones

Como quedó señalado al principio de este Capítulo de la investigación, la naturaleza jurídica de los derechos, es que se trata de contribuciones, acorde a lo previsto por los artículos 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

Conforme a este primer elemento o carácter, los derechos están sujetos a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad y de destino al gasto público, respecto de cada uno de los cuales se hará un análisis general y opinión en cuanto a su aplicación en el supuesto concreto de los derechos, en razón de que aún cuando estos principios rigen también a los impuestos, en el caso de los derechos debe considerarse su naturaleza jurídica y demás rasgos que los distinguen del resto de las contribuciones.

Para el propósito anterior, se citarán los principales autores y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.5.1.1. Principio de Legalidad: Deben establecerse en Ley

El principio de legalidad existe a partir de un orden jurídico que consigna los derechos fundamentales de los gobernados frente al Estado, con el objeto de evitar la arbitrariedad de las autoridades gubernamentales, orden jurídico sustentado y previsto en una ley suprema, conocida generalmente como Constitución, de la cual emanan todas las leyes de un estado, incluyendo a las tributarias, conforme a las cuales se debe gobernar.

En este contexto, el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la obligación de contribuir a los gastos públicos debe ser "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Este principio de legalidad tributaria implica que las contribuciones que se tiene la obligación de pagar para sufragar los gastos públicos, deben estar

en leyes, tal disposición solo viene a ratificar la garantía contenida en el párrafo segundo del artículo 14 de la propia Constitución, que establece la garantía de legalidad, al disponer que nadie puede ser privado de sus propiedades sino es conforme a las leyes expedidas por el Congreso con anterioridad al hecho.

Sainz de Bujanda señala que de acuerdo con "el principio de legalidad tributaria no podían exigirse tributos que no hubieran sido establecidos mediante ley aprobada por los representantes de quienes habían de pagarlos (Parlamento, Cortes) y cuya recaudación o exacción no estuviese prevista y autorizada por la ley anual del Presupuesto."¹⁵⁴

Giuliani Fonrouge sostiene al tratar el tema de "Limitaciones al poder tributario", que "Uno de los principios esenciales del Estado moderno es el de legalidad de la tributación, también conocido por reserva de ley, que la doctrina considera como regla fundamental del derecho público. Arranca desde épocas lejanas por la exigencia de que las contribuciones sean consentidas por los representantes del pueblo y que en Gran Bretaña se mantuvo vigente sin interrupción, siendo adoptado por la sec. 8 de la Constitución de los Estados Unidos de 1787. En Francia cayó en desuso hacia los siglos XV y XVI, pero fue restablecido en el art. 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, y de aquí pasó a todos los países influidos por ella, y en la Argentina a partir de la Revolución de Mayo de 1810."¹⁵⁵

El Principio de Legalidad de la Administración implica que "cada actuación administrativa necesita un fundamento legal. . . El fundamento jurídico, sin embargo, no autoriza solamente a las autoridades para la actuación. Él obliga a ello a las autoridades. Igualmente, la ley no es sólo el límite, sino también el impulso de la actuación administrativa. De estos componentes del principio de la conformidad a la ley de Administración se ha desarrollado en el Derecho impositivo el principio fundamental de que la

¹⁵⁴ Sainz de Bujanda, Hacienda y Derecho, Volumen I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975, p. 104.

¹⁵⁵ Giuliani Fonrouge, *op. cit.*, p. 361.

autoridad está obligada a hacer valer las pretensiones impositivas nacidas de acuerdo con la ley.¹⁵⁶

Este principio de legalidad en materia tributaria es expresado a través del célebre aforismo latino, adoptado por analogía del derecho penal *nullum tributum sine lege*, que significa que no puede existir ningún tributo válido sin una ley que le dé origen, "no puede existir contribución alguna, que no se encuentre contenida en una ley formal y material, como acto propio y normal del Poder Legislativo".¹⁵⁷

En efecto, el maestro Sergio Francisco de la Garza expresa que "El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imposables, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. La ley debe establecer también las exenciones."¹⁵⁸

Con lo anterior se pretende que con la consagración legal de todas las situaciones que se presenten en el ámbito fiscal es una garantía elemental de seguridad para los ciudadanos, pues sólo la ley permite que el gobernado conozca de antemano hasta donde llega su obligación de contribuir al sostenimiento del Estado y qué derechos puede hacer valer ante posibles abusos por parte del Fisco.

Es importante sobre el particular, la opinión del Maestro Arrijoa Vizcaino respecto del Principio de Legalidad, que sintetiza en dos enunciados a los que obedece dicho principio:

"a) La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por la ley aplicable al caso.

¹⁵⁶ Wilhelm Kruse, Heinrich, Derecho Tributario, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, España, 1978, p. 95.

¹⁵⁷ Reyes Vera, Ramón, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1988, pp 267 y 268.

¹⁵⁸ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 267 y 268.

"b) Por su parte, los contribuyentes sólo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables y exclusivamente pueden hacer valer ante el Fisco los derechos que esas mismas leyes les confieren."¹⁵⁹

En cuanto al alcance que tiene el Principio de Legalidad y que elementos de la contribución deben estar expresamente consignados en la ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la ha definido a través de sus criterios jurisprudenciales, al fijar la interpretación de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y señalar los elementos esenciales de las contribuciones que necesariamente deberán estar consignados de manera expresa en la ley, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago:

"TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE PREVÉ EL PAGO POR AQUELLAS OPERACIONES QUE SE EFECTÚEN EN TÉRMINOS DE LA LEY ADUANERA EN QUE SE UTILICE LA PARTE II, DE LOS PEDIMENTOS DE IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN O TRÁNSITO, SIN PRECISAR SU OBJETO, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO). La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para la satisfacción del principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo debe establecerse el gravamen en la ley, sino que también deben consignarse, de modo expreso, sus elementos esenciales, como son el sujeto, el objeto, la base, la tasa y la época de pago, para evitar que su aplicación quede al arbitrio de las autoridades exactoras, o que se cobren derechos imprevisibles o a título particular, de manera que la autoridad sólo tenga que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida. Asimismo, por lo que se refiere a los derechos por servicios, el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, publicada en el Semanario Judicial de la

¹⁵⁹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, p. 249.

Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.", sostuvo que son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo. En congruencia con lo anterior, puede concluirse que al prever el artículo 49, fracción VII, inciso c), de la Ley Federal de Derechos que se pagará el derecho de trámite aduanero por aquellas operaciones que se efectúen en términos de la Ley Aduanera, en que se utilice la parte II de los pedimentos de importación, exportación o tránsito, viola el mencionado principio constitucional, en virtud de que no se precisa el objeto del derecho, pues de su texto no se desprende cuál pudiera ser la actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establezca una relación singularizada entre la administración y el usuario que justifique el pago del tributo, máxime que no se señala en qué casos se debe utilizar la parte II del documento, sino que, por el contrario, prevé el pago de un derecho por el mero uso de un documento y no como contraprestación por un servicio que presta el Estado.¹⁶⁰

Por último, es importante señalar que este Principio de Legalidad tiene excepciones, en virtud de que como es sabido el Presidente de la República puede ser investido de la facultad de dictar leyes con idéntica fuerza jurídica como si lo hiciera el Congreso de la Unión. En efecto, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la posibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo Federal sea facultado para dictar leyes, en los supuestos de excepción que autorizan los artículos 29 y 131. Las normas que se emiten en virtud de la delegación legislativa mencionada han sido denominadas por la doctrina decretos ley o decretos delegados, según se refieran a los casos comprendidos en los referidos numerales 29 y 131, respectivamente:

"ARTÍCULO 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o

¹⁶⁰ Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Diciembre de 2001 Tesis: 1a. CV/2001 p. 201 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

"ARTÍCULO 131.- . . .

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

El Maestro Nava Negrete igualmente señala que: "Delegada por el Congreso de la Unión su facultad de legislar en los campos que previenen los artículos 29 y 131, el Ejecutivo Federal sin seguir los trámites establecidos para la formación de las leyes que aquél elabora, hará leyes formal y materialmente."¹⁶¹

Por otra parte, en opinión del Maestro De la Garza sólo existe una excepción al Principio de Legalidad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto se refiere al aspecto formal del principio, y es la que proporciona el artículo 131 del mismo ordenamiento, en virtud de que "de no existir consagrada esta excepción

¹⁶¹ Citado por Cárdenas Elizondo, *op. cit.*, p. 354.

por la propia Constitución, el Presidente de la República no podría alterar las tasas de los impuestos de importación o exportación, ni mucho menos crear dichas alícuotas, pues las mismas constituyen un elemento de la obligación tributaria que debe ser establecido por una ley formal del Congreso, de acuerdo con el principio de legalidad. Esta facultad constituye, pues, una excepción al sistema de la división de poderes consagrados en la misma Constitución, y la facultad fue introducida por la reforma constitucional de diciembre de 1950 debido a poderosas razones de política económica nacional de las fluctuaciones de precios en el comercio exterior.¹⁶²

En opinión particular, se agregaría a la excepción expuesta por De la Garza, la consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la cual el Ejecutivo Federal en los casos de emergencia que se prevén en dicho precepto, podrá emitir leyes, dentro de las cuales se pueden encontrar las fiscales y hacendarias, por lo que no se comparte la tesis de Cárdenas Elizondo en el sentido de que ambas situaciones no son excepciones al principio de legalidad, al constituir tales actos del Ejecutivo Federal leyes desde el punto de vista material.

Por lo tanto, el Principio de Legalidad implica que las contribuciones se establezcan mediante una ley formal y material, en la que se prevean de manera expresa los elementos esenciales de la contribución de que se trate (sujeto, objeto, base tarifa o tasa), de manera tal que no quede margen para la arbitrariedad en su imposición y exista plena certeza por parte de los gobernados en cuanto a la forma de contribuir para los gastos públicos del Estado, dicho principio admite dos excepciones que se consagran, desde luego, en los artículos 29 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No debe excluirse la mención de que tradicionalmente este ha sido el criterio; sin embargo, si se revisa la doctrina constitucional contemporánea, se encuentran otras opiniones, de las que destaca la del

¹⁶² De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 271.

doctor Jaime F. Cárdenas Gracia¹⁶³, que sostiene dentro de las atribuciones legislativas del Ejecutivo Federal en el actual esquema constitucional, además de las previstas en los artículos 29 y 130 de nuestra carta magna, otras derivadas de otros preceptos, como el caso del 73 fracción XVI, que permite al Ejecutivo el control de la salubridad del país y el combate a la contaminación ambiental.

En la materia de los derechos, como contribuciones, están sujetos al cumplimiento de este principio, "al ser los derechos una contribución o ingreso tributario del Estado, . . . para que los mismos posean validez jurídica, . . . la ley no debe concretarse a establecer la existencia de los derechos en sí, sino que además debe regular con fijeza los correspondientes elementos constitutivos: hecho generador del tributo, sujeto activo y pasivo, tarifa o cuota aplicable; base gravable, lugar de pago, y sanciones en caso de incumplimiento."¹⁶⁴

Acorde a lo expuesto, en el caso concreto de los derechos, este Principio Tributario se cumple al encontrarse estas contribuciones previstas en la Ley Federal de Derechos; sin embargo, como se expuso al estudiar su evolución legislativa, podría decirse que este principio no es observado sino hasta 1982, pues antes de esa fecha sólo se preveía en la Ley de Ingresos de la Federación de cada año, la disposición que facultaba al Ejecutivo Federal para crear, suprimir o modificar las tasas o tarifas de los derechos, con lo cual los derechos estaban sujetos no a la voluntad del Poder Legislativo plasmada en una Ley, sino a la voluntad del Poder Ejecutivo plasmada en disposiciones administrativas de su Titular en el mejor de los casos.

3.5.1.2. Principio de Proporcionalidad: Deben ser proporcionales al costo del servicio

La palabra proporcionalidad significa conformidad, proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí.¹⁶⁵

¹⁶³ Ver Cárdenas Gracia, Jaime F., Una Constitución para la democracia, Propuestas para un nuevo orden constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 62-72.

¹⁶⁴ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, p. 326.

¹⁶⁵ Diccionario Enciclopédico Espasa, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1993, p. 1379.

Para el Maestro Serra Rojas "proporción es la disposición, conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí."¹⁶⁶

En opinión de Margain Manautou un tributo es proporcional cuando "Comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentren colocados en la misma situación o circunstancia".¹⁶⁷

El Maestro Mayolo Sánchez considera que "La proporcionalidad, es un principio en cumplimiento del cual, las leyes tributarias deben establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven al contribuyente atendiendo a su capacidad económica, distribuyendo la carga tributaria equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes, con el objeto de que no tenga que ser soportada tan sólo por una o varias fuentes en particular."¹⁶⁸

En primer término, el Principio de Proporcionalidad consiste en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en atención a su capacidad económica, con una parte justa y adecuada a sus ingresos, utilidad o rendimientos, sin llegar jamás al extremo de que esa contribución sea el equivalente al total de sus ingresos netos percibidos, y en que las leyes tributarias deben considerar la redundancia de la contribución en el contexto económico del país.

En este orden de ideas, para que se de la proporcionalidad debe existir una correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas establecidas en las disposiciones fiscales y la capacidad económica de los sujetos pasivos gravados por ellas.

No obstante lo anterior, a diferencia de los demás principios tributarios, el de proporcionalidad tiene una aplicación distinta en el caso de los derechos, pues respecto de los impuestos está enfocado a que el contribuyente al gasto público lo haga en proporción a su capacidad económica, lo cual es adecuado a la naturaleza de los impuestos que gravan el ingreso, la utilidad o el rendimiento del contribuyente; sin

¹⁶⁶ Serra Rojas, A., Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 773.

¹⁶⁷ Margain Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 81.

¹⁶⁸ Sánchez Hernández, Mayolo, *op. cit.*, p. 136.

embargo, en el caso de los derechos el Principio de Proporcionalidad no funciona así, ya que el cobro de los derechos persigue que el Estado recupere los costos del servicio particular que prestó a solicitud del usuario, por tanto, se cumplirá con este principio cuando el monto de las tarifas de los derechos sean proporcionales al costo del servicio prestado.

En este sentido la propia Ley Federal de Derechos recoge y aplica este Principio de Proporcionalidad al establecer:

"Artículo 1º.- . . .

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 que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio. . ."

Arrijo Vizcaino sostiene que "El Principio de Proporcionalidad en el caso específico de los Derechos, queda sujeto al cumplimiento de los dos siguientes extremos:

- a) Que el monto de las correspondientes cuotas o tarifas se fije en función del costo del servicio prestado;
- b) Que proporcional o cualitativamente se grave en mayor medida a quienes más se benefician (debido a un mayor aprovechamiento) de un determinado servicio, que a quienes obtengan un beneficio menor."¹⁶⁹

En cuanto al extremo segundo, el autor lo justifica en el sentido de que "la suma en cantidad líquida de los Derechos a pagar debe ser mayor, en términos cuantitativos como cualitativos, para quienes se beneficien en mayor proporción de un servicio público particular divisible, que para quienes tengan un beneficio menor."¹⁷⁰, al respecto ejemplifica con el caso del servicio de agua potable, cuyo consumo no es igual en un departamento que en una mansión o complejo industrial.

¹⁶⁹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, p. 330.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 329.

Los criterios del Poder Judicial Federal sobre este tema han sido principalmente los siguientes:

“DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. La satisfacción de las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas fiscales establecidas por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que las leyes tributarias tratan de llevar a cabo en materia de derechos a través de una escala de mínimos a máximos en función del capital del causante de los derechos correspondientes, traduce un sistema de relación de proporcionalidad y equidad que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”¹⁷¹

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De

¹⁷¹ Séptima Época, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: 169-174 Primera Parte, p. 23

acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."¹⁷²

De los criterios de interpretación citados, aunque muy similares corresponden a épocas diferentes, el primero a la Séptima y el siguiente a la Novena, de su análisis, se puede concluir que son acorde a lo que la doctrina ha sostenido respecto a la aplicación del Principio de Proporcionalidad Tributaria a las contribuciones denominadas por nuestra legislación como Derechos, entendidos como las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten: en la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, a efecto de que se cumpla con la proporcionalidad establecida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe recordar que estos criterios se consideraban, antes de la expedición de la Ley Federal de Derechos en 1982, en la Ley de Ingresos de la Federación de cada ejercicio, que hasta 1981 era el ordenamiento que preveía los derechos, que señalaba "las cuotas de los derechos serán iguales para quienes reciban servicios análogos y para su determinación se tendrá en cuenta el costo de dichos servicios o el uso que se haga de ellos."

¹⁷² Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Enero de 1998 Tesis: P.J.J. 2/98 p. 41 Materia: Administrativa, Constitucional.

3.5.1.3. Principio de Equidad: Deben ser iguales para todos los que reciban servicios análogos

La palabra equidad significa igualdad de ánimo, benignidad, justicia natural, moderación.¹⁷³

Para el doctor Serra Rojas la equidad significa "una igualdad de ánimo, un sentimiento que nos obliga a actuar de acuerdo con el deber o de la conciencia, más que por los mandatos de la justicia o de la ley."¹⁷⁴

Margain Manautou afirma que un tributo será equitativo cuando su impacto económico "sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación."¹⁷⁵

El doctor Reyes Vera señala:

"1) La equidad no es un término sinónimo o equiparable a la proporcionalidad.

"2) La equidad es la justicia en la norma legislativa tributaria Federal.

"3) El Poder Judicial Federal está facultado para resolver equitativamente aquellos casos concretos en los que los demás Poderes no han aplicado la equidad.

"4) La equidad no es aplicación estricta o equilibrio entre los intereses económicos de los particulares y del Estado, sino la moderación, la benignidad, la buena fe, la benevolencia y la misericordia, para el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria.

"5) La equidad debe ser contemplada y aplicada en todas las clases de impuestos federales, personales, reales, directos, indirectos, específicos, generales y especiales, en beneficio del sujeto pasivo."¹⁷⁶

¹⁷³ Diccionario Enciclopédico Espasa, *op. cit.*, p. 639.

¹⁷⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 773 y 774.

¹⁷⁵ Margain Manautou, *op. cit.*, p. 85.

¹⁷⁶ Reyes Vera, Ramón, El artículo 31 en la Constitución Federal Mexicana, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México, Tomo I, México, 1982, p. 457.

Rivera Pérez Campos sostiene que "el elemento equidad mira fundamentalmente a la generalidad de la obligación. En estos términos, cuando la ley no es general, ya sólo por ello es inequitativa. Por ser general, ya se podrá admitir que goza de caracteres de justicia, precisamente porque no hay excepción ni privilegio. Y este aspecto no encierra problema ajeno a las funciones del juez, pues única y exclusivamente puede examinarse jurídicamente. La ley misma faculta al juez para determinar si ella es o no general. Si adolece de falta de generalidad, por sólo ello es inequitativa y contraria a la fracción IV del Artículo 31 Constitucional."¹⁷⁷

Para Mayolo Sánchez "La equidad, es un principio en cumplimiento del cual, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igual a todos los contribuyentes de un mismo tributo, con excepción de las cuotas, tasas o tarifas que deben inspirarse en un criterio de progresividad."¹⁷⁸

Por su parte Arrijo Vizcaino afirma que "el común denominador del Principio de Equidad está constituido por la igualdad. Esto significa que para el debido acatamiento del Principio, las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren colocados en idéntica situación, sin llevar a cabo discriminaciones indebidas y, por ende, contrarias a toda noción de justicia."¹⁷⁹

Este mismo autor sostiene que "la equidad tributaria opera en el caso específico de los Derechos cuando la ley respectiva otorga a todas las personas que reciben el mismo servicio y que obtienen de él un aprovechamiento idéntico, el mismo tratamiento tanto en materias de tarifas o cuotas principalmente, como en lo relativo a las fechas y lugares de pago, sanciones, etc."¹⁸⁰

Por lo tanto, el Principio de Equidad implica una situación de igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo,

¹⁷⁷ Revista de Investigación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, No. 51, Marzo de 1970, pp. 71 a 90.

¹⁷⁸ Sánchez Hernández, Mayolo, *op. cit.*, p. 136.

¹⁷⁹ Arrijo Vizcaino, *op. cit.*, p. 242.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 330.

por lo que en tales condiciones todos esos sujetos deben recibir un tratamiento idéntico en lo relativo al supuesto de causación o hecho imponible. Por lo que esencialmente el Principio de Equidad expresa igualdad en la regulación de todos los elementos integrantes de la contribución, excepción hecha de las tasas, cuotas o tarifas.

Lo anterior se confirma con los criterios de la Suprema Corte de Justicia antes expuestos para la aplicación de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias para el caso de derechos, que en la parte relativa a equidad sostienen:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, . . . en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. . . de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”¹⁸¹ (el subrayado es nuestro)

En efecto, como se señaló en el caso del Principio de Proporcionalidad Tributaria, el de Equidad también coincide con lo que la doctrina ha sostenido respecto a la aplicación de dicho Principio a las contribuciones denominadas por nuestra legislación como Derechos: en la determinación de las cuotas deberán ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos, con lo cual se cumple con la equidad prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Criterio que se preveía, al igual que el de Proporcionalidad en la Ley de Ingresos de la Federación, que hasta 1981 era el ordenamiento que preveía los derechos y establecía “las cuotas de los derechos serán iguales para quienes reciban servicios análogos.”

¹⁸¹ 9ª Época, Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Enero de 1998 Tesis: P./J. 2/98 p. 41 Materia: Administrativa, Constitucional.

3.5.1.4. Principio de Destino al Gasto Público: Deben destinarse a sufragar el gasto público

El multiferido artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación de "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan. . ."

Por lo que sino se respeta este principio, no puede ser válido el establecimiento de contribuciones que no tengan por objeto satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe prestar a la colectividad.

Sobre este tema nuestro máximo tribunal ha definido a los gastos públicos de la manera siguiente:

"GASTOS PÚBLICOS, CUALES SON. Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquéllos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos."¹⁸²

Se considera, por tanto, que la única manera de saber que una contribución no cumple con el requisito de destino al gasto público, es precisamente, que la misma ley en la que se establece la contribución de que se trate, se determine el destino de los ingresos recaudables por ese concepto a un propósito de gasto que no puede ser calificado como público.

Valdés Villarreal sostiene que: "para que un gasto se considere público es necesario que: a) La asignación de fondos sea para expensar una atribución o competencia constitucional de la Federación, o de los Estados o de los Municipios; b) Quien haga el gasto sea la administración pública, centralizada o descentralizada, o los otros poderes de la Unión, de los Estados o del Municipio; c) Que se haga conforme a una autorización consignada en el presupuesto anual de egresos, o por una Ley posterior que convalide el gasto."¹⁸³

¹⁸² Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte LXXVI, p.1072

¹⁸³ Valdés Villarreal, "Principios Constitucionales que regulan las contribuciones", en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, U.N.A.M./F.C.E., México, 1972, p. 337.

El Maestro Acosta Romero señala que "en cuanto al principio constitucional de que lo recaudado se destine para sufragar los gastos públicos, se considera que los derechos sujetos a un fin específico son ingresos de la Federación, y por lo tanto, deben contemplarse en el renglón de derechos de la Ley de Ingresos de la Federación, pudiéndose dividir en dos apartados, uno por los derechos que se destinan al gasto público en general y el segundo que comprenda a los derechos que se destinan al gasto público específico. . . cabe agregar que al destinarse los ingresos por concepto de derechos a un gasto público específico, éste puede ser para cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento o inversión de una determinada dependencia; de igual modo, tales ingresos se hallan sujetos al límite presupuestal fijado de antemano por la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), es decir, sólo son disponibles los ingresos hasta el monto del presupuesto autorizado, por lo que el excedente debe enterarse a la Tesorería de la Federación."¹⁸⁴

3.5.2 El presupuesto es un servicio inherente al Estado

Como se expuso al tratar la evolución legislativa de los derechos, el Código Fiscal de la Federación de 1938, los definía en su artículo 3º de la manera siguiente:

"Son derechos las contraprestaciones requeridas por le Poder Público en pago de los servicios administrativos prestados por él."

Asimismo, la Ley de Ingresos de la Federación señalaba "como recursos del Estado los derechos por la prestación de servicios públicos".

Al respecto Martínez López comenta: "Si se considera que todos los servicios gubernamentales son prestados por la Administración Pública, directamente por los organismos centralizados o a través de organismos descentralizados, es evidente que todos ellos pueden llamarse 'públicos', pero si se atiende a la definición que contiene el artículo 3º del Código Fiscal, hay que separar los servicios 'administrativos', entendiéndose por

¹⁸⁴ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 401.

aquellos los que el Estado presta para la satisfacción de necesidades permanentes y regulares de la colectividad y por administrativos los servicios que las autoridades prestan a los particulares en actos que sólo a ellos benefician, sea para que adquieran un derecho, porque la ley exige la intervención de la autoridad para la validez del acto, o para la adquisición o comprobación de cierta situación jurídica.”¹⁸⁵

El Código Fiscal de la Federación de 1967, dio a los derechos el carácter de contraprestaciones pagadas a cambio de un servicio. Y el Código Fiscal de la Federación vigente los define como “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. . .”

El Maestro De la Garza comenta “En realidad, en el Derecho Mexicano sólo los servicios prestados por la Administración (o sea el Poder Ejecutivo) generan derechos. El Poder Judicial no puede constitucionalmente cobrar derechos por el servicio de justicia que presta. El Poder Legislativo no cobra por servicios de su ramo.”¹⁸⁶

Toca ahora determinar que servicios son los que retribuyen derechos, y que son precisamente los denominados servicios públicos.

Para el doctor Serra Rojas “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro–, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público.”¹⁸⁷

Por su parte el doctor Acosta Romero, afirma que el servicio público “Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de

¹⁸⁵ Martínez López, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 49.

¹⁸⁶ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 334.

¹⁸⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 98

regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).¹⁸⁸

Arrijo Vizcaino señala que "En términos generales el servicio público suele definirse como la actividad que el Estado lleva a cabo para lograr la satisfacción de necesidades colectivas de interés general."¹⁸⁹

Resulta interesante y fundamental, para una mejor percepción del tema que se aborda, citar al autor Achille Donato Giannini, que al clasificar a los tributos en impuestos, contribuciones especiales y tasas, lo hace en atención a los servicios públicos con relación a las personas que los utilizan: "Hay, en efecto, servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad, considerada como masa unitaria e indistinta, de tal suerte que no es posible determinar cuál es la medida de la ventaja que cada asociado obtiene del cumplimiento del servicio. . .

"Otra veces el Estado, al dar satisfacción a una necesidad pública, al propio tiempo que propone el interés general de todos los ciudadanos, proporciona, por la propia índole de las cosas, una particular utilidad a quienes se encuentran en una situación especial respecto a la satisfacción de la necesidad. . .

"Otras veces el servicio público, dada su propia naturaleza y el modo en que está ordenado, se traduce en una serie de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas, sea porque éstas lo solicitan, sea porque deban recibirlas en cumplimiento de una norma legal. . .

"En la primera de las hipótesis consideradas no es posible exigir a los ciudadanos que concurran al gasto, que es en su totalidad indivisible, en proporción a la utilidad que cada uno de ellos obtiene mediante la satisfacción de la necesidad, se adopta, para el reparto de aquél entre todos los asociados, el criterio diverso de la capacidad contributiva, en cuya virtud cada ciudadano viene obligado a contribuir en proporción a su riqueza. Esta forma de contribuir se llama impuesto.

¹⁸⁸ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 7ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, p. 624.

¹⁸⁹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, p. 321.

“En la segunda hipótesis, como la satisfacción de la necesidad pública no sólo produce un beneficio para toda la masa de ciudadanos, sino que se traduce además en una especial utilidad para algunos de ellos, dada la situación especial en que se encuentran, es justo que una parte del gasto sea soportada por estos últimos en proporción a la especial ventaja que aquél les depara. Esta segunda forma de obligación tributaria toma el nombre de contribución o tributo especial.

“En la tercera hipótesis, si bien el Estado se ocupa de organizar el servicio para satisfacer un interés público; sin embargo, como se ha dicho, esa finalidad sólo puede alcanzarse mediante el cumplimiento de las varias prestaciones relativas a cada uno de los usuarios, es justo que recaiga sobre ellos, si no la totalidad, sí, al menos, la mayor parte de los gastos necesarios para la gestión del servicio. Esta última especie del tributo es la tasa.”¹⁹⁰

Ahora con el objeto de determinar que tipo de servicios públicos son los que retribuyen derechos y cuales otro tipo de recursos para el Estado, se requiere clasificarlos desde el punto de vista de su financiamiento¹⁹¹, criterio conforme al cual los servicios públicos se dividen en:

a) Servicios públicos divisibles (*uti singuli*)

Estos servicios también conocidos como individualizables, particulares o conmensurables, son aquellos servicios públicos en los que, a partir de la ley aplicable o de la autoridad competente, se identifica o individualiza el beneficio o aprovechamiento, esto significa que el servicio puede ser medido e identificarse al usuario del mismo.

Dentro de este tipo de servicios se pueden mencionar los siguientes: trámites ante el Registro Público de la Propiedad y el Registro Público de Comercio, la expedición de un pasaporte o una licencia, la expedición de copias certificadas, la legalización de firmas, entre otros, en los que cada ocasión en los que algún individuo hace uso de dichos servicios, se identifica de manera inmediata.

¹⁹⁰ Giannini, Achille Donato, *op. cit.*, pp. 42 y 43.

¹⁹¹ Ver De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 334-338, y Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, pp. 321-324.

Dentro de esta categoría, acorde con la Tesis de Martínez López, se encuentran los servicios "administrativos", entendidos como los que las autoridades prestan a los particulares en actos que sólo a ellos benefician, sea para que adquieran un derecho, porque la ley exige la intervención de la autoridad para la validez del acto, o para la adquisición o comprobación de cierta situación jurídica.

Asimismo, desde el punto de vista de la clasificación de tributos expuesta por Achille Donato Giannini, estos servicios públicos son los ubicados en la tercera de las hipótesis, es decir aquellos servicios que dada su naturaleza y el modo en que están ordenados, se traducen en una serie de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas, sea porque los soliciten o porque deban recibirlos en cumplimiento de una ley, y que son los que dan lugar al pago de una tasa.

b) Servicios públicos indivisibles (*uti universi*)

Los servicios públicos indivisibles son también denominados generales o incommensurables, y son considerados como aquellos en los que, en la ley aplicable o por la autoridad competente, no es posible la identificación o medición del beneficio o aprovechamiento a cada uno de los particulares como usuario o beneficiarios del servicio, por lo que también resulta imposible para el Estado exigir una contraprestación a quienes se benefician de dicho servicio, pues su naturaleza permite que indistintamente y en cualquier tiempo toda persona lo aproveche.

Como ejemplo de servicios indivisibles, de aprovechamiento común e indiscriminado se pueden mencionar las calles, banquetas, plazas, jardines, u otros más abstractos como la defensa del exterior; la conservación de la paz interior; la protección y vialidad; alumbrado público, limpia, entre otros.

Respecto de estos servicios, acorde con la clasificación que hace Martínez López, son los llamados "públicos", entendidos como aquellos que el Estado presta para la satisfacción de necesidades permanentes y regulares de la colectividad.

Estos servicios públicos, considerando la clasificación de tributos de Achille Donato Giannini, son los ubicados en la primera de las hipótesis, que comprende a aquellos servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad, que es en su totalidad indivisible, por lo que es imposible determinar cuál es la medida de la ventaja o beneficio para cada ciudadano. Servicios que son financiados por los impuestos.

Por tanto, es respecto de los servicios públicos divisibles que el Estado cada vez que una persona hace uso de alguno de ellos, que de manera inmediata identifica e individualiza al usuario o beneficiario, y por ello son sufragados por el pago de los derechos correspondientes que debe efectuar dicho usuario o beneficiario identificado e individualizado. En tanto, el costo de los servicios públicos conocidos como indivisibles, ante la imposibilidad de identificar e individualizar al beneficiario, son sufragados con los ingresos provenientes de los impuestos.

Asentado lo anterior, ahora debe examinarse la naturaleza de esos servicios divisibles, que en todo caso se trata de servicios inherentes al Estado, propios de sus funciones de derecho público, y no de otra naturaleza, "los ingresos que se perciben por el Estado por actividades que no son propias de sus funciones de derecho público, ingresan al Estado bajo el rubro de productos. Generalmente estas actividades no las desarrolla el Estado directamente, sino por medio de empresas de economía mixta y el ingreso tiene propiamente el carácter de un dividendo".¹⁹²

Valdés Acosta comenta "entendemos que las tasas corresponden a aquellos servicios inherentes al Estado que no se conciben prestados por particulares, dada su íntima vinculación con la noción de soberanía. Relacionada esta característica con la anterior, esos servicios se concretan en actos subjetivos, ya sean administrativos o jurisdiccionales. Ejemplos de esta actividad jurídica subjetiva son los actos administrativos *stricto sensu*, o sean los actos de autorización, permiso e inspección y de policía en general y la administración de justicia con poder de imperio."¹⁹³

¹⁹² Flores Zavala, Ernesto, Los Derechos, RTFF, pp. 223-225, citado por De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 335.

¹⁹³ Citado por De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 336.

Pugliese escribía que en materia de servicios prestados por el Estado en régimen de monopolio, se distinguen dos grupos: "los que éste presta en su calidad y a causa de su calidad de ente soberano de Derecho Público –a los que por esto corresponde el pago de un tributo–, y los que presta sustituyendo a las empresas privadas por motivos de oportunidad política o de conveniencia económica, a los que corresponde un precio."¹⁹⁴

Por su parte De la Garza señala: "En cambio, no son generadores de derechos (tasas) sino de productos (precios) los servicios que presta el Estado en virtud de un monopolio de hecho, pero no necesario, porque no corresponde a su calidad de poder soberano o de autoridad, como son, según expresamente lo afirma la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Derechos (aunque previamente se había cobrado como derechos, situación que precisamente se corrige) los servicios de acuñación o amonedación que presta la Dirección General de Casa de Moneda de la SHCP; los exámenes médicos que presta la Dirección General de Aeronáutica Civil y los exámenes y expedición de credenciales de radio-operadores, radio experimentadores y radio aficionados que presta la Dirección General de Telecomunicaciones de la SCyT; acceso a museos y zonas arqueológicas o museos; la enajenación de tarjetas postales y cartas postales; los permisos o autorizaciones para filmación y tomas fotográficas, así como el servicio de copias fotográficas y venta al público de reproducciones de los monumentos históricos, museos y de las zonas de monumentos arqueológicos que proporciona el Instituto Nacional de Antropología e Historia, dependiente de la SEP; los servicios aeroportuarios que presta el organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares; el acceso a espectáculos públicos que presta el Instituto Nacional de Bellas Artes; el servicio de transbordadores que presta el organismo desconcentrado 'Servicio de Transbordadores'; enajenación de la Carta Agraria Nacional que efectúa la SRA y finalmente el servicio de fotocopiado de documentos que prestan las diversas dependencias de la Administración Pública Federal."¹⁹⁵

Conforme a las opiniones anteriores, los derechos son contribuciones, establecidas en ley, que deben pagarse por un servicio público particular divisible, proporcionado por el Estado en sus funciones de Derecho Público.

¹⁹⁴ *Ibidem.*

¹⁹⁵ De la Garza, Sergio Francisco, *op.cit.*, p. 337.

3.5.3 El presupuesto de uso o aprovechamiento de bienes del dominio público

Como se expuso, en el punto de Evolución Legislativa de los derechos¹⁹⁶, fue en el Código Fiscal de la Federación actual, vigente a partir del 1 de enero de 1983¹⁹⁷, que se estableció:

"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 los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación. Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, o presten los servicios señalados en la fracción IV, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social o de derechos, respectivamente."

Dentro de las novedades incorporadas a la definición de derechos al Código Fiscal de la Federación en 1982, destaca para el rubro que ahora se estudia, la de implementar como el objeto de esta contribución el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

Cabe recordar que el pago de esta contribución por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, en el Código de 1938 se incluía dentro del rubro de productos y en el de 1967 en los ingresos definidos como aprovechamientos.

Por su parte la Ley Federal de Derechos reitera este objeto, al señalar:

"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. . ."

¹⁹⁶ *Supra* punto 3.4 de este Capítulo.

¹⁹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

En la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Derechos de 1982, se dice que "Existen bienes de la Nación que son usados o aprovechados por los particulares y que por lo tanto se deben cobrar derechos por uso o aprovechamiento. Así en el Título II se hace la propuesta, se establece la obligación de pagar derechos por el uso o aprovechamiento de entre otros recursos, los siguientes: bosques, pesca, puertos, muelles, sal y caminos y puentes. Estos bienes con excepción de la pesca, muelles y puertos, son recursos no renovables, por lo que es justo que quienes se beneficien con la explotación, uso o aprovechamiento cubran los derechos correspondientes, para que la Nación a su vez también participe de dichos beneficios."

Sobre este tema De la Garza señala: "La política administrativa y fiscal aconsejará si por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, o aún del privado, deban cobrarse productos (o precios) o tributos. Es decir, si se debe dejar al libre juego de los intereses económicos y de las voluntades el fijar dicha contraprestación, en cuyo caso tendrá el carácter de productos (o precio); si se sustrae a dicha libertad de negociación y a dicho acuerdo de voluntades y se deja que el poder de imperio del Estado, unilateralmente fije dicha contraprestación, de manera que el particular usuario no pueda discutirla ni negociarla, y en ese caso, estamos ante un tributo, o ingreso de derecho público. . . lo fundamental no reside en que se usen bienes de dominio público, para que se causen o devenguen tributos o que se usen o aprovechen bienes de dominio privado, para que la contraprestación que se pague por ello tenga el carácter de producto o precio. El criterio es sumamente precario y erróneo.

... independientemente del nombre que les da el legislador, las contraprestaciones que se pagan al Estado por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público no tienen el carácter de derechos, toda vez que la situación que se grava con el tributo no tiene el carácter de una actividad del Estado, referida inmediata ni mediatamente, ni directa ni indirectamente, al obligado. Por consecuencia el tributo que se establece tiene el carácter de impuesto."¹⁹⁸

¹⁹⁸ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 342-343.

Sobre este tema, Arrijo Vizcaino señala "El Código Fiscal incurre . . . en una lamentable confusión al mezclar a los derechos propiamente dichos con los ingresos que el Estado obtiene por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación. . . los derechos son una típica contribución porque derivan de la relación jurídico-tributaria. Por ende resulta inadmisibles que se les confunda con ingresos financieros del Estado, como son los que provienen de la explotación de los recursos patrimoniales de la nación. . . por lo que al provenir de fuentes económicas distintas no deben ser mezclados o confundidos."¹⁹⁹

Por su parte, Margáin Manautou comenta "En nuestra legislación fiscal federal, hasta 1982, encontrábamos que los derechos eran contraprestaciones que se pagaban tanto cuando el Estado ejercía o no monopolio sobre el servicio, como cuando el servicio era provocado o impuesto a través de una ley, y se daba la impresión de que los derechos se podían exigir tanto por la administración activa como por la delegada del Poder Ejecutivo.

" . . . se opina que los derechos pueden aplicarse, no sólo en contraprestación de servicios públicos monopolizados, sino también tratándose de bienes sobre los que el Estado ejerce monopolio."²⁰⁰

De esta manera, la doctrina tiene opiniones diversas sobre la idoneidad de ubicar a los ingresos que se cobran por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación dentro del rubro de derechos; sin embargo, del análisis de las múltiples definiciones citadas al tratar el concepto de derecho en esta Tesis, se deriva que prácticamente en su totalidad se refieren al pago por un servicio público del Estado, situación que ha sido estudiada en el punto inmediato anterior, por lo que

¹⁹⁹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, pp. 326 y 327, este autor clasifica a los ingresos del Estado en ingresos tributarios e ingresos financieros, "los primeros son aquellos que derivan de aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos, utilidades o rendimientos, en acatamiento del principio jurídico-fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos. En tanto que los segundos son los que provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el Estado recurra, en adición a las prestaciones tributarias recibidas de sus súbditos, para la integración del Presupuesto Nacional." (*Ibidem*, p. 81) ". . . los productos, y en cierta medida los derechos, no son otra cosa que los ingresos que el Estado obtiene como consecuencia de la explotación de sus bienes y recursos patrimoniales, tanto públicos como privados." (*Ibidem*, p. 101)

²⁰⁰ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, pp. 108-109.

independientemente de que el legislador los denomina derechos y de la tesis de que los derechos pueden aplicarse también a bienes sobre los que el Estado ejerce monopolio, se comparte la opinión de que la naturaleza jurídica del derecho atiende al pago por la prestación de un servicio público divisible. Cabe recordar aquí, lo que se mencionó en el punto del concepto de derechos, sobre que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraba que el estudio de los tributos debe realizarse de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica, independientemente de la denominación que le den las partes o incluso el legislador.

3.5.4 Es una prestación en dinero o en especie

En nuestro país, los derechos son contribuciones que, a pesar que en sus antecedentes legislativos, como los códigos fiscales federales de 1938 y de 1967, se referían a los derechos como prestaciones o contraprestaciones en dinero, conforme al Código Fiscal de la Federación de 1981, pueden cubrirse en dinero o en especie.

En efecto, conforme a la Ley Federal de Derechos, en algún tiempo previó el pago de derechos en especie en el caso del derecho sobre la producción de oro, el cual debía pagarse en especie: con el oro mismo.

Otro supuesto en los que se pudiera cubrir el derecho en especie, es que excepcionalmente, además de que se previeran casos expresos en la Ley Federal de Derechos, es que seguido el procedimiento administrativo de ejecución por la omisión en el pago de derechos, se adjudiquen a la administración fiscal dichos bienes y en ese sentido el monto del crédito fiscal de los derechos omitidos, sea cubierto en especie, no en dinero.

3.5.5 El pago del derecho por el servicio es obligatorio

De la Garza sostiene que "La obligación de pagar el derecho es *ex-lege* porque para su nacimiento es necesaria la conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador. Su fuente nunca es un acuerdo de voluntades entre el contribuyente, que

solicita el servicio y el Estado que lo presta, ni el pago del servicio depende de que el sujeto pasivo quiera pagarlo.²⁰¹

Margáin Manautou opina que porque "El hecho generador de que el particular sea el que debe provocar la prestación del servicio o enajenación del bien no debemos concluir que los derechos se pagan voluntariamente. La provocación del servicio o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación y el pago de su precio son dos momentos distintos. Aceptar que el pago de los derechos es voluntario por la circunstancia de que si el particular no desea cubrir ninguna cantidad por ese concepto, le basta abstenerse de hacer uso de los servicios o aprovechamiento de los bienes, es crítica que también podría enderezarse al carácter de obligatoriedad que se da a los impuestos, pues si una persona no desea ser contribuyente de un impuesto, basta con que se abstenga de realizar los actos gravados. En el momento en que el Estado presta un servicio en sus funciones de derecho público o cuando el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, cuyo precio debe ser sufragado por el beneficiario, surge a cargo de éste la obligación de pagarlo; en ese momento el contribuyente coincidió en la situación prevista por la ley como generadora del crédito fiscal. El hecho de demandar un servicio o bien, no impone la obligación de pagarlo; ésta surge hasta el instante en que se satisface la demanda."²⁰²

Por su parte Giuliani Fonrouge comenta: "Destacamos especialmente el carácter obligatorio de la tasa, siendo impropio caracterizarla como una prestación 'voluntaria' o 'facultativa'. Lleva siempre implícita la coerción, la compulsión hacia el responsable, pues desde el momento que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar el pago aun cuando no haga uso de aquél, porque los servicios tienen en mira el interés general aunque puedan concernir especialmente a una persona determinada."²⁰³

De esta manera, cuando el usuario encuadra con la situación o hipótesis que la ley prevé como su hecho generador, se trate de un servicio público

²⁰¹ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 332.

²⁰² Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, pp. 112-113.

²⁰³ Giuliani Fonrouge, Carlos, *op. cit.*, pp. 319-320.

o del uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, el usuario está obligado al pago del derecho correspondiente, en caso contrario, es decir de beneficiarse del servicio o del bien y no efectuar el pago respectivo, la autoridad fiscal podrá efectuar su cobro de manera coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, en razón del carácter de crédito fiscal, una vez que la autoridad haya determinado, mediante la liquidación correspondiente, el monto del derecho omitido más sus accesorios.

A este respecto, cabe señalar que la Ley Federal de Derechos prevé:

“ARTÍCULO 3o.- ...

El pago de los derechos que establece esta Ley deberá hacerse por el contribuyente previamente a la prestación de los servicios o del uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior o cuando se trate de servicios que sean de utilización obligatoria. ...”

Por lo que en el supuesto de los derechos federales, el pago, por regla general, es un presupuesto indispensable para prestar el servicio, dado que no está condicionado a la voluntad del sujeto que hace uso del servicio

Acorde a lo anterior, Jarach dice que estaremos frente a la figura de derechos “solamente en los casos en que no hay encuentro de voluntad entre la administración y sujeto privado, en que la obligación de pago deriva de la voluntad de la ley mientras la demanda de servicio por parte del sujeto privado queda en la posición de presupuesto de la obligación de pago, estamos frente a un tributo; en el caso contrario, no se trata ya de una obligación tributaria sino de una obligación contractual, de derecho privado, una retribución de servicios, que aun disciplinada por leyes especiales, no puede hacer parte del derecho tributario.”²⁰⁴

Finalmente Arrijo Vizcaino comenta: “El cobro de los Derechos representa también un acto de soberanía e imposición por parte del

²⁰⁴ Jarach, Dino, El Hecho Imponible, citado por De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 333.

Estado, que ofrece en relación con los impuestos, la variante de que su producto está destinado a sufragar el costo de servicios que benefician a los usuarios de manera directa y específica. Pero esto último no es un obstáculo para que este ingreso tributario o contribución no derive de un acto de soberanía, ya que el sujeto pasivo, al recibir el servicio público particular y divisible, automáticamente queda obligado al pago de los Derechos conforme a los términos y condiciones que de antemano el Estado ha fijado en ejercicio de su poder soberano.²⁰⁵

Conforme a lo expuesto, en el supuesto de que el particular no desee hacer uso del servicio público, el Estado está imposibilitado para cobrarle el derecho correspondiente, en razón de que el cobro está condicionado a que el particular acceda al servicio que ofrece el Estado. Por eso previamente a la prestación del servicio el particular tiene que hacer el pago del derecho.

3.5.6 El monto del derecho debe ser proporcional a su costo para el Estado

Este carácter o elemento está vinculado al principio que rige a los derechos por su naturaleza jurídica de contribuciones, que se ha denominado Principio de Proporcionalidad Tributaria.

Sin embargo, dada su importancia, particularmente para el objeto de esta investigación a fin de comprobar o desaprobado su hipótesis, se desarrollará el presente subcapítulo, a efecto de analizar con más detalle el alcance de este elemento para que una contribución se considere o no como derecho.

En principio, como se ha expuesto, la Ley Federal de Derechos contiene el imperativo de que el monto del derecho debe ser proporcional a su costo para el Estado:

“ARTÍCULO 1o. . . .

Los derechos por la prestación de servicios que establece esta Ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el

²⁰⁵ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, p. 325.

financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio. . .”

Como se recuerda, la Ley Federal de Derechos data de 1982, cuya exposición de motivos expresó que se “ha considerado la conveniencia de . . . simplificar las obligaciones de los contribuyentes y en la de reducir los costos administrativos, así como eliminar aquellas contraprestaciones que en unos casos son exageradas y en otros demasiado bajas en relación con la prestación de los servicios.” Asimismo, también se dijo que la Ley de Ingresos de la Federación, que hasta 1981 era el ordenamiento que preveía los derechos, señalaba “las cuotas de los derechos serán iguales para quienes reciban servicios análogos y para su determinación se tendrá en cuenta el costo de dichos servicios o el uso que se haga de ellos.”

Por otra parte diversos autores en la materia, opinan al respecto, así Margáin Manautou señala “El Estado justifica la imposición del pago de derechos expresando que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular y dado que el interés público en la prestación de estos servicios no es de la misma intensidad que en tratándose de los servicios públicos generales, debe entonces el usuario soportar el costo del servicio. . . Si la Constitución en su artículo 31, fracción IV, establece la obligación de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, los derechos deben satisfacer también dichos requisitos, con lo que se ha sostenido que la prestación debe guardar proporción con el costo del servicio. En caso contrario si el precio es elevado en comparación con el costo del servicio, no hay proporcionalidad y equidad en aquél, ya que el Estado estará recuperando cantidades superiores al gasto, y si es a la inversa, que el precio que se exige por el servicio es sumamente bajo en comparación a su costo, estaremos en presencia del pago no de un derecho o de una tasa, sino de un precio político.”²⁰⁶

Como se concluyó, en el punto de Principio de Proporcionalidad Tributaria aplicado a los derechos, los criterios de interpretación del Poder Judicial de la Federación han sido acordes a lo que la doctrina ha sostenido respecto a la aplicación de dicho Principio a las contribuciones

²⁰⁶ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, pp. 109-114.

denominadas por nuestra legislación como Derechos, en el sentido de que en la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, a efecto de que se cumpla con la proporcionalidad establecida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se confirma con la Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se cita:

"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."²⁰⁷

A efecto de reiterar y confirmar lo anterior, a continuación se citarán otros criterios del Poder Judicial de la Federación que confirman que el monto del derecho debe ser acorde al costo que representa para el Estado el proporcionarlo

²⁰⁷ Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: III Primera Parte, Tesis: IX/89, p. 77.

"ADUANERO, DERECHO DE TRÁMITE. EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, POR LAS IMPORTACIONES EN QUE SE UTILICE UN PEDIMENTO CONFORME A LA LEY ADUANERA, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1991). Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, la proporcionalidad y equidad en las contribuciones denominadas derechos por servicios se cumple por el legislador cuando los elementos que toma en consideración para establecer el procedimiento por el que determina su base y fija su cuota, atienden, en términos generales, al costo del servicio, a efecto de que los contribuyentes enteren un tributo cuyo monto se encuentre en relación con su costo, de modo tal que por el mismo servicio se pague cuota análoga. Por tanto, al señalar la disposición mencionada que por las operaciones aduaneras que se efectúen mediante un pedimento, en los términos de la Ley Aduanera, debe cubrirse el derecho de trámite aduanero con una cuota del 8 al millar sobre el valor que tengan los bienes para los efectos del impuesto general de importación, introduce elementos ajenos al costo del servicio público de trámite aduanero, como lo es el valor de los bienes a importar, lo que ocasiona que el monto del derecho no guarde correlación alguna con el costo del servicio y que se causen contribuciones de una cuantía diversa al recibir el mismo servicio, violándose, por ende, los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.¹²⁹⁸

En esta Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se sostiene que la cuota referida es violatoria de los principios de proporcionalidad y equidad, en razón de que no existe una correlación del derecho con el costo del servicio, sino con el valor de los bienes a importar, lo que ocasiona el pago de diversas cuantías de derecho por un mismo servicio.

"DERECHOS FISCALES. EL ARTÍCULO 204-B, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE ESTABLECE LAS CUOTAS POR LA AUTORIZACIÓN PARA USAR LAS REDES DE AGUA POTABLE Y DRENAJE, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (LEGISLACIÓN

¹²⁹⁸ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Torno: VII, Febrero de 1998 Tesis: P. VI/98 p. 41 Materia: Constitucional, Administrativa.

VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1999). En relación a las contribuciones conocidas como derechos cuando son causados como contraprestación de un servicio público, la Suprema Corte de Justicia ha determinado que para juzgar sobre su proporcionalidad y equidad debe atenderse, fundamentalmente, al objeto real del servicio prestado, a fin de poder apreciar la razonable correlación que debe haber entre la prestación del servicio y el monto de la cuota. El artículo 204-B, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal, establece diferentes cuotas para el pago de derechos por la autorización para usar las redes de agua potable y drenaje, tomando en cuenta el fin al que se va a destinar el inmueble y los metros cuadrados de construcción. Luego, tomando en cuenta que el objeto del servicio prestado se traduce fundamentalmente en la recepción de la solicitud y el trámite de la autorización correspondiente, se concluye que el mencionado artículo es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues el fin a que se destinará el inmueble y los metros cuadrados de construcción, son elementos ajenos a la prestación del servicio, que originan el pago de cuotas distintas.¹²⁹⁹

“DERECHOS POR LA AUTORIZACIÓN DE SEÑALES DE TRANSMISIÓN DEL EXTRANJERO A MÉXICO. EL ARTÍCULO 19-E, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE ESTABLECE SU PAGO, AL CONSIDERAR EL NÚMERO DE CANALES Y EL PORCENTAJE DE LA PROGRAMACIÓN PROVENIENTE DEL EXTRANJERO TRANSMITIDA POR ELLOS, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE). El mencionado precepto que establece una contribución que se genera con motivo de la autorización anual de un sistema de televisión abierta, por cable, de señal restringida terrestre o satelital, para transmisión o distribución en México, de programación originada, desarrollada o proveniente del extranjero, y que prevé la cuota que el permisionario o concesionario pagará por cada canal cuya programación constituya más del cincuenta por ciento de su tiempo, transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Lo anterior, en virtud de que no existe correspondencia entre el costo del servicio prestado por

¹²⁹⁹ Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis: 2a. XXVII/2000 p. 231 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

el Estado y el monto del derecho, pues el citado precepto ordinario, al tomar como base para la cuantificación del derecho de que se trata el número de canales y el porcentaje de programación proveniente del extranjero que se transmite por ellos, atiende a un elemento completamente ajeno al servicio que presta el Estado consistente en la autorización administrativa correspondiente, ya que el hecho generador de la contribución, es decir, la autorización, no constituye un acto continuo ni reiterado minuto a minuto, pues una vez que se ha autorizado la transmisión en territorio nacional de determinada señal, la actividad estatal cesa o se agota hasta en tanto se requiere por parte del concesionario o permisionario someter a consideración de la administración pública, a través de la autoridad correspondiente, un diverso programa para su nueva transmisión o retransmisión”²¹⁰

“DERECHOS FISCALES POR EXPEDICIÓN Y REVALIDACIÓN DE LICENCIAS. EL ARTÍCULO 211, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE ESTABLECE LAS TARIFAS CORRESPONDIENTES, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE 1999). De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precios de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten; con relación a este tipo de contribuciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que satisfacen los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio, y cuando se da un trato igual a los que reciben servicios análogos. Bajo esos principios, la tarifa que establece el artículo 211, fracción I, del Código Financiero para el Distrito Federal, para el pago de los derechos por concepto de expedición y revalidación de licencia de funcionamiento, autorización, así como verificación de giros y establecimientos mercantiles, espectáculos públicos o en ferias, romerías, kermesses y festejos populares, con venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado, abierto o al copeo, es desproporcional e inequitativa, al

²¹⁰ Novena Época Instancia. Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Febrero de 2002 Tesis: 1a. II/2002 p. 25 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

no guardar relación con el costo del servicio de expedición de dicha licencia y otorgar un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones iguales, toda vez que dicha tarifa se cuantifica atendiendo a un elemento extraño al servicio prestado, como lo es el valor catastral de la superficie que en el establecimiento se destine a la venta de bebidas alcohólicas, no obstante que el servicio que se presta es el mismo para todos los establecimientos, por lo que en tales condiciones el artículo 211, fracción I, del Código Financiero para el Distrito Federal, transgrede el precepto constitucional de referencia.”²¹¹

En cuanto a los criterios de interpretación contenidos en la tesis aisladas antes citadas, en todas se coincide en que las cuotas de los derechos que comentan transgreden los principios de Proporcionalidad y Equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, Constitucional, que para su cumplimiento en materia de derechos demandan un equilibrio razonable entre la cuota y la prestación del servicio, y de un trato igual a los que reciben servicios análogos, en tanto que en los casos concretos no obstante tratarse del mismo servicio para todos los usuarios o contribuyentes de estos derechos, la tarifa se cuantifica atendiendo a un elemento extraño (como lo es, el fin al que se va a destinar el inmueble y los metros cuadrados de construcción; el número de canales y el porcentaje de programación proveniente del extranjero que se transmita por ellos, el valor catastral de la superficie que en el establecimiento se destine a la venta de bebidas alcohólicas), al servicio prestado cuyo objeto se traduce fundamentalmente en la recepción de la solicitud y el trámite de la autorización, permiso o licencia correspondiente.

“DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de

²¹¹ Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Julio de 2000 Tesis: 2a. LXII/2000 p. 157 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de estos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.²¹²

“REGISTRO DE DOCUMENTOS EN LOS QUE SE CONSIGNA LA CONSTITUCION O EL AUMENTO DE CAPITAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, DERECHOS POR. LAS LEYES FEDERALES O

²¹² Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Parte: 83, Noviembre de 1994, Tesis: P. XLVIII/94, p. 33.

LOCALES QUE LOS ESTABLECEN SON CONTRARIAS AL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL SI PARA FIJARLOS SE TOMA EN CUENTA EL CAPITAL EN GIRO DE LA PERSONA MORAL. Las leyes federales o locales que regulan los derechos por inscripción en un registro público de documentos en los que se consignan la constitución o el aumento de capital de sociedades mercantiles, estableciendo que deben cuantificarse mediante un porcentaje sobre el capital (tratándose de la constitución de la sociedad) o del aumento de capital (si ese es el caso), son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad exigidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, pues para determinar el monto de los derechos se toma en cuenta el capital en giro de las sociedades y no tanto el costo del servicio que presta la administración pública, de tal suerte que los causantes pagarán una mayor o menor cantidad dependiendo siempre de su capital en giro, provocándose que por los mismos servicios se causen cantidades distintas. Es cierto que el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pero sí debe fijarse en relación con dicho costo, pues si a fin de cuantificar su monto se toman en cuenta elementos completamente extraños como lo sería el capital de cada una de las distintas sociedades, de tal manera que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas, debe concluirse que la tarifa correspondiente es desproporcional e inequitativa.¹¹²¹³

Los anteriores criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el segundo con carácter jurisprudencial, no hacen otra cosa sino confirmar lo que se ha dicho a lo largo de esta investigación, en cuanto a la proporcionalidad que el monto de los derechos debe observar en relación al costo del servicio para el Estado, y en los casos concretos, en el cobro de los derechos por la prestación de servicios del Registro Público de Comercio, en los que se sostiene que los derechos previstos por las leyes federales o locales por inscripción en un registro público de documentos en los que se consignan la constitución o el aumento de capital de sociedades mercantiles, deben cuantificarse mediante un porcentaje sobre el capital (tratándose de la constitución de la sociedad) o del aumento de capital (si ese es el caso), son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios exigidos por el artículo 31,

¹¹²¹³ Instancia Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: I, Primera Parte-I. Tesis: P/J. 9/88, p. 158

fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar para ello el capital en giro de las sociedades y no tanto el costo del servicio que presta la administración pública, de tal suerte que los contribuyentes del derecho pagarán una mayor o menor cantidad dependiendo siempre de su capital en giro, provocándose que por los mismos servicios se causen cantidades distintas, sin que ello se justifique de manera alguna, en razón de que el objeto del servicio es la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio porque el monto del capital de una sociedad mercantil sea distinto de un acto a inscribir con relación a otro. Estos criterios serán fundamentales en el desarrollo, conclusión y propuesta del siguiente Capítulo de esta Tesis, y para comprobar o desaprobar la hipótesis de investigación.

3.5.7 El servicio deben prestarlo los sujetos de la Administración activa y la descentralizada

Este carácter obedece a que sólo la Administración Activa del Estado es la única facultada, a través de sus órganos, para realizar las funciones que les son propias de derecho público.

“De acuerdo con nuestra Constitución, el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, el cual solamente prevé los gastos que la Federación hará a través de su administración activa, por lo que únicamente se pueden decretar tributos que vengan a satisfacer el presupuesto de la administración activa del Estado, pero no el de los organismos que constituyan la administración delegada, ya que los ingresos que los organismos autárquicos perciben en el ejercicio de sus funciones no se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos a que alude la fracción VII del artículo 73 constitucional, sino sus propios presupuestos, que no están sujetos a control alguno por el Congreso de la Unión.”²¹⁴

²¹⁴ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 111.

En el sentido anterior, "para que a un particular se le exija el pago de una cantidad por concepto de derechos es preciso que haya recibido un servicio a través de una secretaría o Departamento del Estado, y no por conducto de organismos autárquicos o de empresas de participación estatal, en las que se ha delegado la prestación de un servicio público, por cuanto que los ingresos que estos últimos perciben, no se destinen a cubrir los gastos públicos a que hace referencia la fracción IV del artículo 31 constitucional."²¹⁵

Sin embargo, con la reforma de 1988 a la fracción IV del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación²¹⁶, en vigor a partir del 1 de enero de 1989, esta idea tradicional de que sólo los servicios proporcionados por la Administración activa del Estado es superada, pues ahora por disposición de dicho Código y acorde a lo dispuesto por la Ley Federal de Derechos, la Administración Pública Descentralizada también los puede originar, "siempre y cuando presten un determinado servicio público o autoricen el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, como es el caso de derechos que percibe Aeropuertos y Servicios Auxiliares, por el uso de aeropuertos nacionales e internacionales o bien los que cobra Caminos y Puentes Federales, por el uso de carreteras federales administradas por dicho Organismo."²¹⁷

Con el establecimiento en el Código referido de que "También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado", "se llega al absurdo de que también son derechos, pero a cargo de quien presta el servicio, cuando éste lo otorga un organismo descentralizado, no a cargo de quien lo recibe y el precio se establece sin tomar en cuenta el interés público, sino sólo el momento del ingreso que percibe el organismo autorizado a prestarlo."²¹⁸

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1988.

²¹⁷ Sánchez Hernández, Mayolo, *op. cit.*, p. 169.

²¹⁸ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 111.

A manera de ejemplo se puede citar, el caso del Registro de Propiedad Industrial (patentes de invención, y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, y avisos comerciales) a cargo del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, creado en 1994 como organismo descentralizado, previsto en la Ley de Propiedad Industrial, por cuyos servicios se prevé se pagarán las tarifas que expida la Junta de Gobierno del Instituto²¹⁹, y que hasta 1994 eran objeto del cobro de derechos y su prestación estaba a cargo de la Dirección General de Desarrollo Tecnológico de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Otro caso que merece mención es el Registro Nacional de Vehículos²²⁰ a cargo de la Secretaría de Economía, la cual tiene a su cargo vigilar "la debida aplicación de los precios, tarifas y contraprestaciones establecidas en Ley de Derechos relativas a la prestación del servicio público del Registro"²²¹; sin embargo, a la fecha la Ley Federal de Derechos no prevé tarifa alguna por concepto de estos servicios, lo cual se debe seguramente a que se trata de un servicio concesionado, situación que no obsta para que se prevean derechos en la Ley Federal en la materia, para el caso de que la Secretaría prestará directamente el servicio. Por otra parte, es el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos²²², que en su artículo 47 dispone que: "La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación los precios máximos que podrá cobrar el operador del Registro por los servicios de registro prestados a los usuarios y su periodo de vigencia, la cual iniciará al día siguiente de su publicación. Adicionalmente, el operador del Registro deberá publicar dichos precios, de conformidad con los términos establecidos en las reglas de operación y, en su caso, en el título de concesión." Situación que va más allá de la Ley que se reglamenta.

²¹⁹ Ley de la Propiedad Industrial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1991, y que por Decreto de reforma dado a conocer el 2 de agosto de 1994, dispone que la Junta del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial será la que expedirá las tarifas por los servicios que preste el propio Instituto, por lo que deroga los artículos 63 a 70-C de la Ley Federal de Derechos.

²²⁰ Ley del Registro Nacional de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1998.

²²¹ Artículo 3º fracción III de la Ley del Registro Nacional de Vehículos.

²²² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2000.

Finalmente, respecto del caso de los derechos por los servicios de Registro Público de Comercio, objeto de esta Tesis, como se ha mencionado en capítulos anteriores, se da una situación *sui generis*, en virtud de que acorde con el carácter señalado en este punto de que el servicio por el que se paga un derecho deben prestarlo los sujetos de la Administración activa y la descentralizada, es este supuesto debería prestarlo la Secretaría de Economía, pero la realidad es que el servicio lo prestan sujetos de la administración pública estatal, lo cual es adecuado porque es en virtud de un convenio de coordinación, que permite, conforme lo dispone la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Federal, a la Federación acordar con los estados la asunción por parte de éstos de un servicio público cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Por lo que el caso del servicio del Registro Público de Comercio, bien puede calificarse válidamente de una excepción a este carácter de los derechos.

IV. Naturaleza de los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio

4.1. Esquema actual del cobro de derechos por la prestación de los servicios del RPC

A partir del marco jurídico que regía al Registro Público de Comercio hasta antes del 29 de mayo de 2000, el cual fue objeto de análisis en el Capítulo I de esta investigación, esta institución registral, como se mencionó, se encomendó por Ministerio de Ley a las autoridades encargadas del Registro Público de la Propiedad, y en cuanto al procedimiento de inscripción de actos mercantiles, sólo se preveía en el viejo Reglamento del Registro Público de Comercio la posibilidad de utilizar como sistemas registrales el de libros o el de folio mercantil, y señalaba la aplicación supletoria de la normatividad existente en materia de Registro Público de la Propiedad en la entidad federativa de que se tratara.

Ante el contexto jurídico anterior, la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio se efectuaba conforme a un procedimiento registral de inscripción diferente en cada entidad federativa, por lo que al menos había treinta y dos formas diferentes de efectuarlo, ya que por una parte el marco jurídico federal en la materia (Código de Comercio y Reglamento del Registro Público de Comercio) no determinaba a detalle el procedimiento a seguir, y por la otra no existía una autoridad federal que coordinara la prestación del servicio.

En el marco de esta particular situación, resulta entendible y justificable el que en cada entidad federativa, la autoridad local responsable del Registro Público de la Propiedad, efectuara el procedimiento registral de inscripción en el Registro Público de Comercio de la manera en que su infraestructura y normatividad en materia de la propiedad se lo permitiera, pues no sólo la ley federal le había responsabilizado, sin previo consentimiento, de un servicio federal, sino que además la normatividad federal no le señalaba lineamientos de manera detallada y precisa a seguir, lo cual en cierta manera era también entendible, en la medida en que la Federación no aportaba apoyo alguno para este servicio que le había delegado por disposición del Código de Comercio desde hace más de 100 años.

Conforme a lo anterior, cada entidad federativa, mediante su ley fiscal respectiva (ley de hacienda estatal, ley de ingresos estatal, código financiero local, etcétera), determina el monto de los derechos a cubrir por los usuarios. no sólo del Registro Público de la Propiedad, sino también del Registro Público de Comercio, de tal manera que ante todo este complejo sistema de prestación del Servicio Registral Mercantil, en treinta y dos leyes tributarias expedidas por los congresos locales se establecen las tarifas de cobro de los derechos por el servicio del Registro Público de Comercio, institución de carácter federal, tarifas con montos y procedimientos de determinación distintos, incluso en los conceptos para ello.

En efecto, ante lo anterior, el número de fases del procedimiento registral en el mejor de los casos era de nueve (pago de derechos, solicitud de trámite, recepción de solicitud, turno para asignación, registrador, inscripción, devuelta al registrador, director y oficialía de partes), lo cual se reflejaba y justificaba desde luego en cierta medida en la diferencia del cobro de los derechos de una entidad a otra.

Otro punto muy importante a considerar es que además de la diferencia en el número de fases para efectuar la inscripción de un acto en el Registro Público de Comercio, no se preveían plazos para ello, y en el extremo de que así fuera éstos atendían a un procedimiento lento.

A lo anterior debe agregarse, como también se expuso en el Capítulo I de esta investigación, aún cuando sólo aparentemente dos eran los sistemas permitidos para organizar y administrar el Registro Público de Comercio: denominados de libros o de folio mercantil, a su vez de éstos se derivaban una serie de subsistemas, por ejemplo respecto del de libros, se encuentra el subsistema de incorporación y el de extracto, consistentes, el primero en incorporar el texto del documento objeto de la inscripción de manera completa al libro, y el segundo, sólo tomar, en muchos de los casos sin reglas claras para hacerlo, los datos que el registrador considerara más relevantes y escribirlos en el libro respectivo.

Además la forma de hacerlo tanto en el sistema de libros como en el folio mercantil varía, pues se hacía de forma mecánica o manual, con distinto

tipo de tinta, en el tamaño y forma de los libros y del folio mercantil, lo cual hace más complejo aún y vulnerable el encontrar de manera segura y rápida información sobre alguna sociedad mercantil y los actos relacionados con la misma, y que en la prestación del servicio se ocuparan más o menos recursos materiales y humanos, así como tiempo para efectuar el procedimiento registral²²³.

Ante este contexto podemos esquematizar el sistema de cobro de derechos en algunos de los estados de la República Mexicana, acorde a lo previsto en sus leyes tributarias locales, como sigue:

Tarifas de derechos por la inscripción de actos en el Registro Público de Comercio

Entidad federativa	México ²²⁴	Jalisco ²²⁵	Quintana Roo ²²⁶	Sonora ²²⁷	Querétaro ²²⁸
Acto a inscribir					
1. Escritura constitutiva o de aumento de capital social.	Tarifa progresiva de 6 rubros, según monto de acto, va desde valor indeterminado o menor a \$139,795 se pagara un derecho de \$921, hasta de mas de	\$ 1,150.00	1.50 S.M.G., por el importe del capital o de los aumentos del mismo.	3.5 al millar sobre el capital, sin que exceda 1000 s.m.g. de la zona "A", aumento de capital \$2,751.00	3.50 al millar sobre el monto de operacion, aumento 15.00 S.M.
2. Actas de asambleas		Aplica tarifa de actos		\$ 229.00	12.00 S.M.
3. Disolucion de sociedad		\$ 1,150.00	5.75 S.M.G.	\$ 229.00	12.00 S.M.
4. Transformacion de sociedades		\$ 1,150.00	5.75 S.M.G.	\$ 229.00	12.00 S.M.

²²³ Esta compleja situación se ha podido verificar ahora que la Secretaría de Economía, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del Decreto de 29 de mayo de 2000, reformado por diverso dado a conocer el 13 de junio de 2003, lleva a cabo los trabajos de captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio, en las entidades federativas con las que ha suscrito convenio. *Supra* punto 1.4 Proceso Registral del Capítulo I.

²²⁴ Arts. 79 y 81 del Código Financiero http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/LeyEst_CodFin.htm

²²⁵ Art. 15 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal del año 2003: <http://ppc.jalisco.gob.mx/>

²²⁶ Art. 201 de la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo: <http://www.quintanaroo.gob.mx/legislacion/legislacion.htm>

²²⁷ Art. 321 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora: http://www.icreson.gob.mx/total_tramites.html

²²⁸ http://www.queretaro.gob.mx/servicios/requisitos/sriagobierno/ppc/anexo_a.htm

5. Fusión de sociedades	\$279,590, por lo que se paga un derecho de \$9,236.	\$ 1,150.00	5.75 S.M.G.	\$ 229.00	12.00 S.M.
6. Escisión de sociedades		\$ 1,150.00	5.75 S.M.G.	\$ 229.00	12.00 S.M.
7. Actos o contratos mercantiles		0.50 % de su valor 0.35% en contratos de crédito, no menor a \$260.00 ni mayor a \$43,000.00	0.2875% sobre el monto del crédito	\$ 229.00	3.00 S.M.
8. Otorgamiento, sustitución o revocación de poderes generales	\$375		0.2875% sobre el monto del crédito	\$ 229.00	12.00 S.M.
9. Certificaciones	\$434	\$200.00 hasta 20 hojas, y \$1.00 c/ hoja exced.	4.03 S.M.G. por la primera hoja 1.73 S.M.G., por cada hoja excedente		Por 10 años 4 salarios mínimos Por 20 años 7 salarios mínimos Por más de 20 años 10 salarios mínimos

De lo anterior, que son sólo el caso de cinco entidades federativas en las que, conforme a los ordenamientos tributarios locales, prevén no sólo montos de derechos distintos para la inscripción de los mismos actos, sino que además en muchos de los casos también conceptos diferentes, como es el caso de las certificaciones, respecto de las cuales, por ejemplo, en el caso de Quintana Roo, se habla de certificaciones simple y llanamente, en cambio en el caso de Querétaro, además de determinar el monto en razón de la antigüedad de la inscripción a certificar, prevé un catálogo de certificaciones por gravamen, libertad de gravamen, de no inscripción, etcétera.

4.2. Problemática derivada del esquema actual

De la muestra de la legislación tributaria en materia de derechos por servicios registrales mercantiles de cinco estados de la República Mexicana expuesta en el punto inmediato anterior, se infiere que en el resto de las veintiséis, sucede lo mismo o algo muy similar, por lo que se

concluye que al día de hoy son treinta y dos tarifas con diferentes montos de derechos y procedimientos para determinarlos que se refieren al mismo servicio: la inscripción de actos mercantiles que deben inscribirse en el Registro Público de Comercio, determinados por la legislación federal.

Dicha situación se justificaba antes de la Reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, en razón de que el servicio del Registro Público de Comercio se encomendó por Ministerio de Ley a las autoridades encargadas del Registro Público de la Propiedad, y en cuanto al procedimiento registral el marco jurídico federal era tan genérico al respecto, que prácticamente por disposición del mismo se regía supletoriamente por la normatividad existente en materia de Registro Público de la Propiedad en la entidad federativa de que se tratara. Por lo que la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio se efectuaba conforme a un procedimiento registral de inscripción diferente en cada entidad federativa, de lo que resultaron treinta y dos formas diferentes de efectuarlo, por la ausencia de un marco jurídico federal que lo precisara y de una autoridad federal que coordinara la prestación del servicio.

Como se ha dicho, el número de fases del procedimiento registral en el mejor de los casos era de nueve, lo cual justificaba la diferencia del cobro de los derechos de una entidad a otra. Sin embargo, ahora con la reforma al marco jurídico registral de 29 de mayo de 2000, la situación ha cambiado, en razón de que con esta modificación sustancial se ha precisado:

- a) La autoridad federal que coordinará la prestación del servicio del Registro Público de Comercio;
- b) La celebración de convenios de coordinación entre la Federación y cada uno de los estados, para el efecto de que éstos puedan continuar con la prestación de este servicio federal;
- c) La automatización del procedimiento registral mercantil, mediante el uso de un programa informático único, desarrollado, financiado, establecido, proporcionado y propiedad del Gobierno Federal, que usa el folio y firma electrónicos, formas precodificadas, y bases de

datos, que serán la única herramienta válida jurídicamente para la prestación del servicio.

- d) El procedimiento registral en las fases de recepción, análisis, calificación y emisión de boleta de inscripción, por lo que independientemente del lugar en que se preste el servicio no debe haber ni más ni menos, ni otras fases, estrictamente sólo estas cuatro.
- e) Un marco jurídico federal que de manera integral detalla y regula la prestación del servicio: Código de Comercio, Reglamento del Registro Público de Comercio, Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio, Acuerdo que establece las formas para llevar a cabo las inscripciones en el Registro Público de Comercio, Convenios de Coordinación entre la Federación y los Estados para la operación del Registro Público de Comercio, y Convenios de colaboración con las asociaciones nacionales de fedatarios públicos para la expedición de los medios de identificación electrónica.
- f) Los plazos máximos para la inscripción. tratándose de la presentación física, el registrador calificará el acto que se haya presentado para su inscripción dentro de un plazo de diez días hábiles, contado a partir de la recepción de la forma precodificada en la oficina registral. Dicho plazo será de un máximo de dos días hábiles a partir de la recepción de la forma precodificada cuando haya sido enviada por medios electrónicos a través del SIGER por un notario o corredor público.

Con esto, las treinta y dos formas de realizar el procedimiento registral escrito, que en el mejor de los casos comprendía nueve fases ahora se automatiza, unifica y comprende sólo cuatro fases, que se encuentran reguladas de manera precisa y clara en la normatividad federal, el comparativo de esta situación se ejemplifica en la tabla siguiente²²⁹.

²²⁹ Consultable en: http://www.siger.gob.mx/pmr/pmr_archivos/frame.htm, última consulta efectuada el 3 de agosto de 2003.

Procedimiento Registral Escrito								
Tesorer a	Tramitan te	Oficiali a de Partes	Área departament al	Registrad or	Inscripci ón	Registrad or	Directo r	Oficiali a de Partes
Procedimiento Registral Automatizado								
Recepción		Análisis			Calificación		Entrega	

Por lo que puede concluirse que la problemática actual por el cobro de derechos se da en los términos siguientes:

- a) **Desconocimiento de la naturaleza jurídica del Registro Público de Comercio.** Se trata, como ha sido expuesto en los capítulos anteriores de esta investigación, de una institución que resguarda y publicita información que es útil a terceros, independientemente del lugar en donde se encuentren, de ahí que la reforma de 29 de mayo, busca, entre otros puntos, su integración y coordinación a nivel nacional como institución de carácter federal, y la existencia de un banco de datos central y única que ofrezca información inmediata sobre la situación que guarda una empresa y los actos mercantiles relacionados con ella para la toma de decisiones, y que desde cualquier lugar de la República Mexicana se pueda consultar de manera rápida, segura y confiable. Desconocimiento, conciente o inconsciente, que ha llevado a tratar esta institución jurídica como una mera fuente de ingresos, dejar de lado su función primordial y, por tanto, ha traído como consecuencia la heterogeneidad en el cobro de derechos sin que en la actualidad se justifique, y de lo cual deriva precisamente el punto siguiente de la problemática que se estudia.
- b) **Heterogeneidad en el cobro de los derechos, lo que contraviene a la equidad tributaria,** al haber treinta y dos ordenamientos tributarios locales que establecen ese mismo

número de montos diferentes de derechos por la prestación de los servicios de inscripción del Registro Público de Comercio, lo cual, acorde con el marco jurídico federal que la regula y con lo acordado en los convenios de coordinación, se realizan de la misma manera automatizada y en cuatro fases, por lo que se contraviene el Principio de Equidad Tributaria, previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que las cuotas no son fijas e iguales para todos los que reciben los servicios, sino que varían de una entidad a otra.

- c) Transgresión a la relación de proporcionalidad entre los derechos y el costo del servicio**, como se expuso en el punto inmediato anterior, de una muestra de cinco estados, tres de ellos utilizan el procedimiento de una alícuota o porcentaje para determinar el monto del derecho a pagar por la inscripción de un acta constitutiva de una sociedad mercantil, considerando su capital social; uno prevé una tarifa progresiva en atención también al monto del capital social, y el restante prevé una cuota fija, con esto además de contravenir el Principio de Equidad tributaria, como se dijo en el inciso anterior, se viola el Principio de Proporcionalidad Tributaria, también previsto en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, en razón de que no se está considerando en la determinación de los derechos el costo que para el Estado tiene la prestación del servicio, que en este caso debe ser el mismo en todo el territorio nacional.
- d) Imprevisibilidad de derechos cuando los servicios no sean físicos**, en la exposición del procedimiento registral automatizado se señaló que su inicio podrá hacerse física o electrónicamente, y que en el caso de inscripción de actos relacionados con garantías mobiliarias será siempre de manera electrónica, también se comentó que el nuevo esquema registral mercantil, prevé la posibilidad de consultar a través del SIGER las bases de datos, así como la expedición y registro de medios de identificación

electrónica, asimismo la inscripción de nuevas figuras jurídicas en materia de garantías mobiliarias, por mencionar algunos conceptos, que son situaciones que por regla general no se prevén al día de hoy en los ordenamientos fiscales locales que establecen los derechos, este problema sobre todo se complica cuando a través del uso de medios electrónicos se formaliza un acto mercantil que requiere ser inscrito, y las partes y el fedatario, que en su caso interviene, se encuentran en entidades federativas distintas, o cuando la consulta se hace por un usuario de una entidad a otra, ya que cual sería el derecho a aplicar por este servicio.

Las anteriores consideraciones sobre la problemática del cobro actual de derechos por los servicios registrales, tiene su base en lo expuesto en el Capítulo anterior, particularmente en la naturaleza, concepto y caracteres de los derechos, entendidos como las contribuciones, establecidas en ley, que deben pagarse por un servicio público particular divisible, proporcionado por el Estado en sus funciones de Derecho Público.

Asimismo, en los criterios de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, particularmente en la tesis jurisprudencial, en la que precisamente se refiere a los derechos por inscripción del acto constitutivo de una sociedad mercantil, no obstante lo cual al día de hoy continúan aplicándose leyes tributarias locales que siguen criterios contrarios a esta jurisprudencia, al considerar un elemento extraño como el capital social para determinar el monto del derecho registral a pagar, y no el costo que implica la prestación del servicio para el Estado:

"REGISTRO DE DOCUMENTOS EN LOS QUE SE CONSIGNA LA CONSTITUCION O EL AUMENTO DE CAPITAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, DERECHOS POR LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE LOS ESTABLECEN SON CONTRARIAS AL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL SI PARA FIJARLOS SE TOMA EN CUENTA EL CAPITAL EN GIRO DE LA PERSONA MORAL. Las leyes federales o locales que regulan los derechos por inscripción en un registro público de documentos en los que se consignan la constitución o el aumento de capital de sociedades mercantiles, estableciendo que deben cuantificarse mediante un porcentaje sobre el capital (tratándose

de la constitución de la sociedad) o del aumento de capital (si ese es el caso), son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad exigidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, pues para determinar el monto de los derechos se toma en cuenta el capital en giro de las sociedades y no tanto el costo del servicio que presta la administración pública, de tal suerte que los causantes pagarán una mayor o menor cantidad dependiendo siempre de su capital en giro, provocándose que por los mismos servicios se causen cantidades distintas. Es cierto que el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pero si debe fijarse en relación con dicho costo, pues si a fin de cuantificar su monto se toman en cuenta elementos completamente extraños como lo sería el capital de cada una de las distintas sociedades, de tal manera que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas, debe concluirse que la tarifa correspondiente es desproporcional e inequitativa.²³⁰

4.3. Estudio sobre la naturaleza de los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio

A continuación se estudiará la naturaleza jurídica de este tipo de contribuciones en el caso específico de la prestación de los servicios relacionados con el Registro Público de Comercio, para lo cual se considera conveniente aplicar a este supuesto en concreto lo que se estudio sobre los derechos en general en el Capítulo anterior, retomando igualmente lo que se analizó en los dos primeros capítulos de esta investigación, a efecto de tener un panorama claro sobre el caso que se estudia.

4.3.1 Concepto

Conforme hasta lo aquí investigado, podemos definir a los derechos por los servicios del Registro Público de Comercio, como las contribuciones, establecidas en ley, que deben pagarse por el servicio público particular divisible de Registro Público de Comercio, proporcionado por el Estado en sus funciones de Derecho Público, por el que se inscriben y da publicidad

²³⁰ Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: I, Primera Parte-1, Tesis: P./J. 9/88, p. 158.

en dicho Registro a los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran.

4.3.2 Son derechos por la prestación de un servicio público divisible inherente al Estado

Al estudiar los caracteres de los derechos en el Capítulo anterior²³¹, se estableció como uno de ellos el que el presupuesto es un servicio inherente al Estado en sus funciones de derecho público.

Para tal efecto, como también se señaló, se clasificaron a los servicios públicos, desde el punto de vista de su financiamiento, en divisibles (*uti singuli*) e indivisibles (*uti universi*), en el caso concreto los servicios del Registro Público de Comercio, se ubican dentro de los primeros, definidos como aquellos servicios públicos en los que, a partir de la ley aplicable o de la autoridad competente, se identifica o individualiza el beneficio o aprovechamiento, esto significa que el servicio puede ser medido e identificarse al usuario del mismo.

En efecto los servicios del Registro Público de Comercio, cualquiera de ellos (inscripción de un acto mercantil, consulta a inscripciones, certificaciones, etc.), son del tipo de servicios en los que cada vez en los que alguna persona hace uso de dichos servicios, se identifica de manera inmediata como usuario o beneficiario, y por ello deben ser sufragados a través del pago de los derechos correspondientes por parte de dicho usuario o beneficiario identificado e individualizado. Se trata de servicios que la autoridad presta a los particulares que sólo a ellos benefician, en este caso, principalmente, para cumplir con un requerimiento de la ley, para que se les dé publicidad, y para que surtan efectos frente a terceros.

En este caso funge como autoridad la Secretaría de Economía en coordinación con las autoridades responsables del Registro Público de la Propiedad en los estados, en términos del Código de Comercio y de los convenios que al efecto suscriban, en términos del artículo 116 de la

²³¹ *Supra*, Capítulo III, punto 3.5.2.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se confirma el carácter de servicio público que tiene el Registro Público de Comercio, en virtud de que dicha disposición Constitucional, establece que "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos de . . . la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. . .". En este caso a través de esos convenios, las autoridades estatales responsables del Registro Público de la Propiedad asumen la prestación del servicio público federal del Registro Público de Comercio.

De lo anterior, también se deriva la calidad de un servicio inherente al Estado, en su calidad de autoridad o ente soberano, que no se concibe prestado por particulares, dada su vinculación con la noción de soberanía, en este caso al depositarse, en términos del artículo 20 bis, fracción II, del Código de Comercio, la fe pública registral mercantil,²³² atributo originario del Estado soberano, en los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio, cuyo ejercicio se concreta en este caso con la inscripción o certificación de un determinado acto mercantil en el Registro Público de Comercio. Acorde al marco legal vigente la delegación de esta función fedataria pública registral mercantil no prevé posibilidad de hacerla a particulares.

²³² La fe pública es un atributo del Estado Moderno que tiene en virtud del *Jus Imperium* (poder de mando) y la cual es ejercida a través de los órganos estatales y de los particulares en quienes se ha delegado la función fedataria. Al respecto el jurista español Enrique Giménez-Arnau dice que "Jurídicamente la fe pública supone la existencia de una verdad oficial cuya creencia se impone en el sentido de que no se llega a ella por un proceso espontáneo cuya resolución queda a nuestro albedrío, sino por virtud de un imperativo jurídico o coacción que nos obliga a tener por ciertos determinados hechos o acontecimientos, sin que podamos decidir autótonamente sobre su objetiva verdad de cada uno de los que formamos el ente social." De esta manera, en un sentido jurídico, considera a la fe pública como una necesidad obligatoria de carácter público en toda sociedad, cuya finalidad es dotar a nuestra albedrío, sino por virtud de un imperativo jurídico o coacción que nos obliga a tener por ciertos determinados hechos o acontecimientos, sin que podamos decidir autótonamente sobre su objetiva verdad de cada uno de los que formamos el ente social." De esta manera, en un sentido jurídico, considera a la fe pública como una necesidad obligatoria de carácter público en toda sociedad, cuya finalidad es dotar a los hechos o actos sometidos a su amparo (Citado por Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, Derecho Notarial, Editorial Porrúa, S.A. 5ª Edición, México, 1991, p. 162). Luis Carral y De Teresa define a la fe pública como "el imperativo jurídico o verdad oficial impuesta por el Estado, vigente mientras no se pruebe su falsedad" (Derecho Notarial y Derecho Registral, Editorial Porrúa, 12ª Edición, México, 1993, p. 51) Es decir la fe pública siempre debe constar en forma documental, la tiene y la crea el Estado con el fin de brindar seguridad jurídica; se refiere a que es forzoso tener por cierto lo que se contiene en cualquier instrumento emanado del Estado a través de un fedatario o una autoridad.

4.3.3 El pago del derecho por el servicio del Registro Público de Comercio es obligatorio

En el Capítulo anterior, se expuso como carácter general de las contribuciones denominadas derechos, el que su pago por el servicio es obligatorio²³³, en razón de que su nacimiento deriva de la hipótesis prevista en la ley y la realización del hecho generador, por lo que su fuente jamás será un acuerdo de voluntades entre quien solicita el servicio y el Estado que lo presta, ni su pago dependerá de la voluntad del primero.

Este carácter es aplicable a los derechos por servicios del Registro Público de Comercio, en razón de que cuando el usuario encuadra con la situación o hipótesis que la ley prevé como su hecho generador, está obligado al pago del derecho correspondiente, en caso contrario, independientemente de las facultades de determinación y ejecución de la autoridad fiscal por las que podrá efectuar su cobro de manera coactiva. Tratándose de un servicio, simple y llanamente no podrá beneficiarse del mismo.

Cabe aquí agregar que en el caso de los derechos que se pagan por servicios inherentes al Registro Público de Comercio, si bien es cierto que la hipótesis prevista como hecho generador del mismo se prevé en leyes tributarias, hasta ahora de carácter local, el ordenamiento que establece el acto mercantil y dispone su inscripción en el Registro indicado y que por tanto sirve de fundamento para el establecimiento del derecho, es una ley de carácter federal, llámese Código de Comercio, Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, o cualquier otra ley de carácter mercantil que así lo señale.

4.3.4 Son en pago del servicio federal de Registro Público de Comercio, que previo convenio pueden asumir los Estados

Se ha dicho también que en términos del artículo 18 del Código de Comercio, la operación del Registro Público de Comercio está a cargo de la Secretaría de Economía, y de las autoridades responsables del registro

²³³ *Supra*, Capítulo III, punto 3.5.5.

público de la propiedad en los estados y en el Distrito Federal, conforme a los convenios de coordinación que se suscriban según lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³⁴.

En ese sentido se ha comentado que, acorde a lo dispuesto por el precepto Constitucional referido y el propio Código de Comercio, el Registro Público de Comercio, es un servicio público a cargo de la Federación, que por virtud del desarrollo económico y social, los Estados, en los términos de ley, pueden convenir la asunción de la prestación de dicho servicio público federal.

También se ha comentado que las leyes que prevén la inscripción de determinados actos mercantiles en el Registro Público de Comercio, son disposiciones federales sustantivas emitidas por el Congreso de la Unión, en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar en materia de comercio.

Por lo que hace a las normas de carácter adjetivo, también son de índole federal, emitidas por el Congreso de la Unión y por las autoridades federales facultadas por el mismo para ello, que regulan la institución del Registro Público de Comercio, es decir, la forma en que se prestará este servicio, como se ha señalado, previstas en el Código de Comercio, el Reglamento del Registro Público de Comercio, el Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio, el Acuerdo que establece la formas para llevar a cabo las inscripciones en el Registro Público de Comercio, conforme a las cuales el procedimiento registral es único a nivel nacional, y razón suficiente para que se establezca en un solo ordenamiento también a nivel nacional las cuotas de los derechos por estos servicios.

²³⁴ "Artículo 116.- ...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VI.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."

En el extremo, y como se señala expresamente en el Acuerdo que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio²³⁵, la Secretaría de Economía asumirá la prestación del servicio en aquellos supuestos en que las entidades federativas manifiesten su decisión de no continuar con la prestación del servicio del Registro Público de Comercio o que no estén en condiciones de operar dicho servicio conforme a lo dispuesto por el Código de Comercio, lo cual reitera y confirma su carácter de servicio público federal.

En efecto, se trata de derechos en pago a un servicio de carácter federal regulado por una normatividad federal, y que previo convenio de coordinación pueden asumir las autoridades estatales responsables del registro público de la propiedad, pero que lo prestarán acorde a lo dispuesto por dicha normatividad federal.

Como se ha expuesto, al día de hoy el Gobierno Federal ha suscrito convenio de coordinación para la operación del Registro Público de Comercio con los treinta y un estados de la República Mexicana, lo cual no es obstáculo, sino por el contrario, debe ser garantía de que el servicio registral mercantil se presta de manera homogénea en todo el territorio nacional, conforme a lo previsto en las disposiciones de carácter federal que regulan esta institución registral también federal.

²³⁵ Art. 15 del Acuerdo que Adiciona al diverso que establece Los Lineamientos para La Operación del Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000: "ARTÍCULO 15 - La Dirección General de Normatividad Mercantil deberá definir las estrategias para la captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio que obra en las oficinas del Registro Público de la Propiedad en todos los estados de la República, a efecto de asegurar que a más tardar el 30 de noviembre del año 2002 quede concluida dicha captura y pueda desarrollarse el procedimiento registral conforme a las bases establecidas en el Código

Hasta esa fecha, las oficinas del Registro Público de la Propiedad podrán continuar prestando el servicio registral mercantil y serán consideradas oficinas del Registro Público de Comercio para los efectos del artículo 18 del Código

Respecto de aquellas oficinas que se ubiquen en entidades federativas que comuniquen a esta Secretaría su decisión de no continuar con la prestación del servicio del Registro Público de Comercio o que a esa fecha no estén en condiciones de operar dicho servicio conforme a lo dispuesto por el capítulo II del título segundo del Código de Comercio, en términos del Reglamento Interior de la Secretaría, será responsabilidad de la Dirección General de Normatividad Mercantil asegurar la prestación del servicio. En estos supuestos, y exclusivamente respecto de dichas entidades, dicha Dirección General, la Delegación y las Subdelegaciones Federales correspondientes, serán consideradas oficinas del Registro Público de Comercio.

La Dirección General de Normatividad Mercantil deberá dar a conocer en el Diario Oficial de la Federación los casos en que la Secretaría asuma la prestación del servicio registral mercantil en una entidad federativa."

4.3.5 Son en pago a un servicio federal que se presta de manera homogénea a nivel nacional

Con la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000, el procedimiento registral para la inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio se regula de manera precisa, y se señala que será automatizado y sujeto a plazos máximos de respuesta; constará de las fases de recepción, análisis, calificación y emisión de la boleta de inscripción, y se autorizará la inscripción en la base de datos mediante firma electrónica, con el fin de generar o adicionar el folio mercantil electrónico correspondiente.

Así, se establece el fundamento legal para el uso válido del procedimiento registral automatizado y de nuevos instrumentos jurídicos como la forma precodificada, la firma electrónica, la base de datos y el folio electrónico mercantil, los cuales simplifican y agilizan la inscripción de los actos mercantiles en beneficio del público usuario. Conforme a dichas bases en el nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, se desarrolla a detalle el nuevo procedimiento registral que proveerá a la esfera administrativa la exacta observancia de lo dispuesto por el Congreso de la Unión en el Código de Comercio, mediante el Decreto que lo reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

En este contexto, la principal y única herramienta válida para la operación automatizada del Registro Público de Comercio es el Programa Informático, desarrollado, financiado, establecido y propiedad de la Secretaría de Economía, denominado Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER), conforme al cual se desarrollarán las fases de recepción, análisis, calificación y emisión de boleta de inscripción del procedimiento registral; se generará el folio mercantil electrónico; se efectuará el firmado electrónico por el registrador del acto que proceda inscribir, y se integrarán las bases de datos; asimismo con este programa será con el que se ingresen y administren las formas precodificadas, también establecidas por la Secretaría de Economía.

La uniformidad en la prestación del servicio se reitera en cada uno de los Convenios de Coordinación que al efecto ha celebrado el Gobierno

Federal con los gobiernos de los estados²³⁶, con el objeto de conjuntar esfuerzos para operar el Registro Público de Comercio en el estado de que se trate conforme a lo señalado en el Código de Comercio, en los que el primero asume las obligaciones de: efectuar la captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio en el Estado²³⁷; proporcionar al Estado el equipo indispensable para la prestación del servicio del Registro Público de Comercio con el Sistema Integral de Gestión Registral, mediante el anexo de ejecución correspondiente; proporcionar al Estado el programa informático con el que operará el Registro Público de Comercio, en este caso el SIGER; proporcionar la capacitación y asistencia técnica necesaria al personal del Estado responsable de las oficinas del Registro Público de Comercio; instalar el enlace de comunicación entre la base de datos central y la base de datos ubicada en la capital del Estado, y las demás que se deriven de las disposiciones aplicables a la operación del Registro Público de Comercio.

Por su parte el Gobierno del Estado se obliga a: contar con una base de datos estatal en su capital que se integrará con la información que diariamente le proporcionen las oficinas distritales interconectadas a dicha oficina estatal, y ésta a su vez a la base de datos central de la Secretaría de Economía; dar las facilidades necesarias al personal responsable de la operación del Registro Público de Comercio en el Estado, para recibir la capacitación y asistencia técnica proporcionada por la Secretaría de Economía; contar con responsable informático para recibir la capacitación de la Secretaría de Economía en la operación del Registro Público de

²³⁶ *Supra*, Capítulo II, 2.2.1.

²³⁷ Obligación fundamental a cargo de la Federación para que los estados puedan operar de manera automatizada en su totalidad al Registro Público de Comercio, de lo contrario sólo podrán hacerlo parcialmente, con las nuevas sociedades mercantiles que se inscriban directamente en la base de datos a través del SIGER, y en el resto de los comerciantes inscritos con anterioridad se tendrá que recurrir a los sistemas escritos para verificar y considerar los antecedentes registrales. Esta obligación esta prevista en el artículo quinto transitorio del Decreto de 29 de mayo de 2000, la cual inicialmente tenía que concluirse a más tardar el 30 de noviembre de 2002 y que fue prorrogada al 31 de diciembre de 2004, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003.

Comercio, y las demás que se deriven de las disposiciones aplicables a la operación del Registro Público de Comercio.

Acorde a lo anterior, los derechos por la prestación del servicio del Registro Público de Comercio se deben cobrar de manera homogénea, conforme a una sola tarifa, en razón de que independientemente de la autoridad que los preste, el procedimiento registral es único, el marco jurídico que lo regula de manera precisa y detallada es federal, las herramientas informáticas son las mismas en todo el territorio nacional (programa informático, formas precodificadas, etc), los tiempos máximos de respuesta son los mismos, etc., y la información, como se ha dicho, que resguarda y publicita el Registro Público de Comercio es útil a terceros, los cuales pueden consultarla desde cualquier parte del territorio nacional en la base de datos central de manera confiable y segura, con independencia de la entidad federativa en la que se ubique la oficina registral mercantil en la que se inscribió la información, y de aquella desde la cual se efectúa la consulta de quien tiene algún interés en conocerla.

4.3.6 El monto de estos derechos debe ser proporcional a su costo para el Estado

En el Capítulo III²³⁸, se comentó que en razón de que la naturaleza jurídica de los derechos es la de ser contribuciones, se rigen por los principios derivados del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el denominado Principio de Proporcionalidad Tributaria, el cual se dijo se aplica, de manera diferente que a los impuestos, a las contribuciones denominadas por nuestra legislación como Derechos, entendidos como las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, y consiste en que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

²³⁸ *Supra*, Capítulo III, 3.5.1.2 y 3.5.6

Lo anterior ha sido confirmado por la Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se cita:

"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."²³⁹

"REGISTRO DE DOCUMENTOS EN LOS QUE SE CONSIGNA LA CONSTITUCION O EL AUMENTO DE CAPITAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, DERECHOS POR LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE LOS ESTABLECEN SON CONTRARIAS AL ARTÍCULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL SI PARA FIJARLOS SE TOMA EN CUENTA EL CAPITAL EN GIRO DE LA PERSONA MORAL. Las leyes federales o locales que regulan los derechos por inscripción en el registro público de documentos en los que se consignen la constitución o el aumento de capital de sociedades mercantiles, estableciendo que deben cuantificarse mediante un porcentaje sobre el capital (tratándose

²³⁹ Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: III Primera Parte, Tesis: IX/89, p. 77.

de la constitución de la sociedad) o del aumento de capital (si ese es el caso), son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad exigidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, pues para determinar el monto de los derechos se toma en cuenta el capital en giro de las sociedades y no tanto el costo del servicio que presta la administración pública, de tal suerte que los causantes pagarán una mayor o menor cantidad dependiendo siempre de su capital en giro, provocándose que por los mismos servicios se causen cantidades distintas. Es cierto que el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pero sí debe fijarse en relación con dicho costo, pues si a fin de cuantificar su monto se toman en cuenta elementos completamente extraños como lo sería el capital de cada una de las distintas sociedades, de tal manera que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas, debe concluirse que la tarifa correspondiente es desproporcional e inequitativa."²⁴⁰

Los anteriores criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el segundo en la materia que nos ocupa y de carácter jurisprudencial, no hace otra cosa sino confirmar lo que se ha dicho a lo largo de esta investigación, en cuanto a la proporcionalidad que el monto de los derechos debe observar con relación al costo del servicio para el Estado, y en los casos concretos, en el cobro de los derechos por la prestación de servicios del Registro Público de Comercio, en los que se sostiene que los derechos previstos por las leyes federales o locales por inscripción en un registro público de documentos en los que se consigne la constitución o el aumento de capital de sociedades mercantiles, deben cuantificarse mediante un porcentaje sobre el capital (tratándose de la constitución de la sociedad) o del aumento de capital (si ese es el caso), son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad exigidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, al considerar para ello el capital en giro de las sociedades y no tanto el costo del servicio que presta la administración pública, de tal suerte que los causantes pagarán una mayor o menor cantidad dependiendo siempre de su capital en giro, provocándose que por los mismos servicios se causen cantidades distintas, sin que ello se justifique, en razón de que el objeto del servicio es la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la

²⁴⁰ Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte: I, Primera Parte-1, Tesis: P./J. 9/88, p. 158.

Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio.

Dicho Principio Tributario es recogido y previsto expresamente en la Ley Federal de Derechos:

"ARTÍCULO 1o. . . .

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 que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio. . . ."

Con los elementos anteriores, se puede afirmar que para cumplir con este Principio de Proporcionalidad y de paso con el de Equidad, que consiste sustancialmente, según se ha dicho en esta investigación, en que la determinación de las cuotas de los derechos deberán ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos, y además por tratarse de un servicio público de carácter federal, deben prevalecer en la Ley Federal de Derechos, con lo que además se acabaría con la heterogeneidad y desproporcionalidad en el cobro de derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio.

En efecto, como se expuso en la primera y segunda parte del presente Capítulo, la problemática actual derivada del esquema de cobro de derechos por la prestación de servicios del Registro Público de Comercio, versa sobre lo siguiente:

- a) Desconocimiento de la naturaleza jurídica del Registro Público de Comercio.** Se trata, como ha sido expuesto en los capítulos anteriores de esta investigación, de una institución que resguarda y publicita información que es útil a terceros, independientemente del lugar en donde se encuentren, de ahí que la reforma de 29 de mayo de 2000 al Código de Comercio, busca, entre otros puntos, su integración y coordinación a nivel nacional como institución de carácter federal, y la existencia de un banco de datos central y única que ofrezca información inmediata sobre la situación que guarda una empresa y los

actos mercantiles relacionados con ella para la toma de decisiones, y que desde cualquier lugar de la República Mexicana se pueda consultar de manera rápida, segura y confiable. Desconocimiento, conciente o inconsciente, que ha llevado a tratar esta institución jurídica como una mera fuente de ingresos, dejar de lado su función primordial y, por tanto, ha traído como consecuencia la heterogeneidad en el cobro de derechos sin que en la actualidad se justifique.

- b) Heterogeneidad en el cobro de los derechos lo que contraviene a la equidad tributaria**, al haber treinta y dos ordenamientos tributarios locales, que establecen ese mismo número de montos diferentes de derechos por la prestación de los servicios de inscripción del Registro Público de Comercio, los cuales, acorde con el marco jurídico federal que los regula y con lo acordado en los convenios de coordinación, se realizan de la misma manera automatizada y en cuatro fases, por lo que se contravienen el Principio de Equidad Tributaria, previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que las cuotas no son fijas e iguales para todos los que reciben los servicios, sino que varían de una entidad a otra.
- c) Transgresión a la relación de proporcionalidad entre los derechos y el costo del servicio**, al preverse en muchos de los ordenamientos tributarios locales un procedimiento de una alícuota o porcentaje para determinar el monto del derecho a pagar por la inscripción de un acta constitutiva de una sociedad mercantil, considerando su capital social; prever una tarifa progresiva en atención también al monto del capital social, o bien una cuota fija, que varía de un estado a otro, con lo que se viola el Principio de Proporcionalidad Tributaria, también previsto en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, en razón de que no se está considerando en la determinación de los derechos el costo que para el Estado tiene la prestación del servicio, costo que de manera alguna se va a determinar de manera aislada en los estados, en razón de que como ha sido expuesto, la Federación también participa al proporcionar el programa y equipo informático, el enlace que interconecta a la base

de datos estatal con la central, principalmente, en tanto que el Estado participa con el personal y mobiliario para la prestación del servicio, por lo que se requiere de una coordinación para la fijación del monto del derecho que resulte proporcional al costo del servicio.

- d) **Imprevisibilidad de derechos cuando los servicios no sean físicos**, en la exposición del procedimiento registral automatizado se señaló que su inicio podrá hacerse física o electrónicamente, y que en el caso de inscripción de actos relacionados con garantías mobiliarias será siempre de manera electrónica, también se comentó que el nuevo esquema registral mercantil, prevé la posibilidad de consultar a través del SIGER las bases de datos, así como la expedición y registro de medios de identificación electrónica, asimismo la inscripción de nuevas figuras jurídicas en materia de garantías mobiliarias, por mencionar algunos conceptos, que son situaciones que por regla general no se prevén al día de hoy en los ordenamientos fiscales locales que establecen los derechos, este problema sobre todo se complica cuando a través del uso de medios electrónicos se formaliza un acto mercantil que requiere ser inscrito, y las partes y el fedatario, que en su caso interviene, se encuentran en entidades federativas distintas, o cuando la consulta se hace por un usuario de una entidad a otra, ya que cual sería el derecho a aplicar por este servicio.

4.4. Propuesta de reforma jurídica

En atención a la naturaleza federal del marco jurídico sustantivo y adjetivo que rige al Registro Público de Comercio, a la homogeneidad de su procedimiento automatizado y único en todo el territorio nacional, y a la coordinación y participación en este servicio federal por parte del Gobierno Federal con los gobiernos de los estados, a la propia naturaleza jurídica del Registro Público de Comercio y a las funciones que debe cumplir, así como a la naturaleza jurídica de los derechos que se cobran por la prestación de este servicio y con el objeto de cumplir con los Principios de Proporcionalidad y Equidad Tributarias, se propone que los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio, en atención a su naturaleza jurídica federal, deben preverse en la Ley Federal de Derechos, con lo que se acabaría con la heterogeneidad y

desproporcionalidad en el cobro de derechos por la prestación de dichos servicios.

Con esta propuesta se terminaría también con la incertidumbre de los usuarios de este servicio, nacionales y extranjeros, respecto del costo que implica la inscripción y publicidad que un acto mercantil requiere por disposición de la ley para surtir efectos jurídicos frente a terceros, lo cual obviamente debe ser un factor importante para completar la modernización integral del Registro Público de Comercio en México.

4.4.1 La Ley Federal de Derechos y otros Registros Federales

La actual Ley Federal de Derechos, que data de 1982 con diversas reformas y adiciones, generalmente anuales, presenta la estructura siguiente²⁴¹:

DISPOSICIONES GENERALES Arts. 1° a 7°

TÍTULO I DE LOS DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

CAPÍTULO I	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Arts. 8° a 19 K
CAPÍTULO II	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Arts. 20 a 26
CAPÍTULO III	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Arts. 27 a 53 L
CAPÍTULO IV	SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO Arts. 54 a 55
CAPÍTULO V	SECRETARÍA DE ENERGÍA Arts. 56 a 61
CAPÍTULO VI	SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Arts. 62 a 81
CAPÍTULO VII	SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL Arts. 82 a 90 H
CAPÍTULO VIII	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Arts. 91 a 172 N
CAPÍTULO IX	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Arts. 173 a 175
CAPÍTULO X	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA Arts. 176 a 186
CAPÍTULO XI	SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA Arts. 187 a 190 A
CAPÍTULO XII	SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Arts. 190 B a 191
CAPÍTULO XIII	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA Arts. 191 A a 195
CAPÍTULO XIV	SECRETARÍA DE SALUD Arts. 195 A a 195 L 4
CAPÍTULO XV	DE LOS DERECHOS A CARGO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR PRESTAR SERVICIOS EXCLUSIVOS DEL ESTADO Arts. 195 M a 195 O
CAPÍTULO XVI	SECRETARÍA DE TURISMO Arts. 195 P a 195 R

²⁴¹ De acuerdo al texto actualizado al primer semestre de 2003: <http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/>

CAPÍTULO XVII SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL Arts. 195 S a 195 W
CAPÍTULO XVIII SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Arts. 195 X a 195 X 2
CAPÍTULO XVIII PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Art. 195 Y
CAPÍTULO XVII SECRETARÍA DE MARINA Art. 195 Z

TÍTULO II DE LOS DERECHOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO

CAPÍTULO I BOSQUES Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Arts. 196 a 198 A
CAPÍTULO II PESCA Arts. 199 a 199 B
CAPÍTULO III PUERTO Y ATRAQUE Arts. 200 a 206
CAPÍTULO IV MUELLE, EMBARQUE Y DESEMBARQUE Arts. 205 a 211
CAPÍTULO V SAL
CAPÍTULO VI CARRETERAS Y PUENTES Arts. 212 a 218
CAPÍTULO VII AEROPUERTOS Arts. 219 a 221 B
CAPÍTULO VIII AGUA Arts. 222 a 231 A
CAPÍTULO IX USO O GOCE DE INMUEBLES Arts. 232 a 237 C
CAPÍTULO X APROVECHAMIENTO DE LA VIDA SILVESTRE Arts. 238 a 238 B
CAPÍTULO XI ESPACIO AEREO Arts. 239 a 253
CAPÍTULO XII HIDROCARBUROS Arts. 254 a 261.
CAPÍTULO XIII MINERÍA Arts. 262 a 275
CAPÍTULO XIV DERECHO POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN COMO CUERPOS RECEPTORES DE LAS DESCARGAS DE AGUAS RESIDUALES Arts. 276 a 286 A
CAPÍTULO XV DERECHO PARA RACIONALIZAR EL USO O APROVECHAMIENTO DEL ESPACIO AEREO Art. 287
CAPÍTULO XV DE LOS BIENES CULTURALES PROPIEDAD DE LA NACIÓN Art. 288 TRANSITORIOS

De la lectura a las denominaciones que contiene la estructura vigente de la Ley Federal de Derechos, se puede comentar lo siguiente:

- a) No obstante que es reformada periódicamente, por lo menos una vez al año, presenta un problema de denominaciones de las dependencias, con relación a las vigentes previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a manera de ejemplo, están la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, denominaciones que han sido sustituidas, respectivamente, por las de Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Secretaría de la Función Pública.

- b) Existen secciones o capítulos completos con artículos derogados, e incluso se prevé el Capítulo V del Título II, que no contiene ni artículo derogado.
- c) Existen servicios en la sección de un capítulo correspondientes a determinada secretaría de Estado, cuando corresponden a otra prevista en un capítulo distinto, como sucede con los servicios de pesca, establecidos en las secciones primera, segunda y tercera del Capítulo XII del Título I correspondiente a la antes Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuando ahora debieran preverse en el Capítulo VII del propio Título I que corresponde a la ahora denominada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, situación que no ha sido cuidadosa porque en un párrafo que se adicionó al artículo 85 se habla de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en tanto que la denominación del Capítulo conserva la anterior denominación de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- d) Estas particulares situaciones pueden generar confusiones entre los usuarios de los servicios y sobre todo en el llenado del formato fiscal que se exige para efectuar el pago de derechos federales, en el que se debe señalar el servicio y la dependencia federal que lo presta.

Por otra parte, del propio análisis al texto vigente de la Ley Federal de Derechos y con relación al tema que interesa, establece diversos rubros de derechos por el pago de servicios registrales, desde luego de carácter federal:

- a) Registro Nacional de Valores e Intermediarios (arts. 29-S a 29-X, 30-B), a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- b) Registro de Bancos y Entidades de Financiamiento, Fondos de Pensiones y Jubilaciones y Fondos de Inversión del Extranjero (arts. 53-D a 53-F), a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- c) Registro Público de Minería (art. 65), a cargo de la Secretaría de Economía.
- d) Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (art. 71), a cargo de la Secretaría de Economía.
- e) Registro de actos jurídicos relacionados con el obtentor de variedades vegetales (art. 88), a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- f) Registro de Telecomunicaciones (art. 103), a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- g) Registro de peritos en Telecomunicaciones (art. 141-A), a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- h) Registro Aeronáutico Mexicano (art. 153), a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- i) Registro Público Marítimo Nacional (art. 162), a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- j) Registro Ferroviario Mexicano (art. 172-H), a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- k) Registro Público de Monumentos y Zonas Históricas y Artísticas (art. 179), a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- l) Registro Público del Derecho de Autor (art. 184), a cargo del Instituto Nacional del Derecho de Autor.
- m) Registro y Ejercicio Profesional (art. 185), a cargo de la Secretaría de Educación Pública.
- n) Registro Agrario Nacional (art. 187), a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- o) Registro Público de la Propiedad Federal (art. 190-B), a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

- p) Registro Público de Derechos de Agua (arts. 192 a 192-E), a cargo de la Comisión Nacional del Agua.
- q) Registro Forestal Nacional (art. 194-N1), a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- r) Registro Sanitario (art. 195-A), a cargo de la Secretaría de Salud.
- s) Registro único ante la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Nutrientes Vegetales y Sustancias Tóxicas (art. 195-L1).
- t) Registro Nacional de Turismo (art. 195-P), a cargo de la Secretaría de Turismo.
- u) Registro Federal de Armas de Fuego (art. 195-T), a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- v) Registro Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (art. 195-Y), a cargo del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

De la revisión hecha a la Ley Federal de Derechos, resulta un total de 22 registros de carácter federal, todos ellos regulados en leyes específicas federales y a cargo de dependencias y entidades federales, cuyos servicios implican el cobro de derechos federales previstos en la referida Ley Federal.

Existen otros registros de carácter federal, como son: el Registro Federal de Contribuyentes, previsto en el Código Fiscal de la Federación, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Registro Federal de Electores, establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del Instituto Federal Electoral, por cuyos servicios hasta la fecha no se ha considerado el cobro de derecho alguno.

Por otra parte, existen registros como el Registro de Propiedad Industrial (patentes de invención, y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, y avisos comerciales) a cargo del Instituto Mexicano

de la Propiedad Industrial, que se regula en la Ley de Propiedad Industrial, por cuyos servicios se prevé se pagarán las tarifas que expida la Junta de Gobierno del Instituto²⁴².

Otro caso en materia federal muy peculiar lo constituye el Registro Nacional de Vehículos²⁴³ a cargo de la Secretaría de Economía, respecto del cual no obstante que se dispone que dicha Secretaría vigilará "la debida aplicación de los precios, tarifas y contraprestaciones establecidas en Ley de Derechos relativas a la prestación del servicio público del Registro"²⁴⁴, de la revisión hecha a la Ley Federal de Derechos no se deriva la existencia de tarifa o cobro alguno por concepto de estos servicios, lo cual se debe seguramente a que se trata de un servicio concesionable y concesionado; sin embargo, ello no impide que se prevean derechos en la Ley Federal en la materia, para el caso de que la Secretaría prestará directamente el servicio.

Respecto de la concesión y en cuanto al pago de contraprestaciones se prevé a nivel del Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos²⁴⁵, en su artículo 47 que señala: "La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación los precios máximos que podrá cobrar el operador del Registro por los servicios de registro prestados a los usuarios y su periodo de vigencia, la cual iniciará al día siguiente de su publicación. Adicionalmente, el operador del Registro deberá publicar dichos precios, de conformidad con los términos establecidos en las reglas de operación y, en su caso, en el título de concesión." Lo cual pudiera afirmarse va más allá de lo previsto en la Ley que se reglamenta, que sólo faculta a la ahora Secretaría de Economía, como se comentó, a "vigilar la debida aplicación de los precios, tarifas y contraprestaciones establecidas en Ley de Derechos relativas a la prestación del servicio público del Registro", pero no a fijar dichos precios.

²⁴² Ley de la Propiedad Industrial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1991, y que por Decreto de reforma dado a conocer el 2 de agosto de 1994, se dispone que la Junta del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial será la que expedirá las tarifas por los servicios que preste el propio Instituto, por lo que derogan los artículos 63 a 70-C de la Ley Federal de Derechos.

²⁴³ Ley del Registro Nacional de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1998.

²⁴⁴ Artículo 3º fracción III de la Ley del Registro Nacional de Vehículos.

²⁴⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2000.

De esta expedita revisión a otros registros federales, se puede afirmar que en todos los casos se trata de registros regulados en leyes federales específicas a cargo de dependencias y entidades federales, cuyos servicios implican, en su caso, el cobro de derechos federales previstos en la referida Ley Federal de Derechos, situación que por analogía debiera aplicarse a los servicios del Registro Público de Comercio, regulado por disposiciones de carácter federal, a cargo de una dependencia federal y que por virtud de un convenio de coordinación, pueden asumir las autoridades estatales encargadas del Registro Público de Comercio, ajustándose en todo tiempo a la estricta y exclusiva aplicación del marco jurídico federal en materia registral mercantil.

4.4.2 Propuesta de reforma a la Ley Federal de Derechos para incorporar el cobro de servicios por la prestación del Registro Público de Comercio

Hecha la aclaración de la estructura actual de la Ley Federal de Derechos, que bien justifica una reforma integral para actualizarla, así como la mención de los registros federales por cuyos servicios se cobran derechos previstos en la Ley Federal en la materia, se procederá a exponer la propuesta de reforma para incorporar las cuotas de los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio de carácter federal.

Al efecto, se propone incorporar una Sección Séptima al Capítulo VI del Título I de la Ley Federal Derechos, denominada Registro Público de Comercio, capítulo correspondiente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía, por lo que además se podría aprovechar para corregir la denominación de esta dependencia, en los términos siguientes:

“Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Derechos

“Artículo Único.- Se modifica la denominación del Capítulo VI del Título I y la de su Sección Séptima, y se adiciona el artículo 78 a la Ley Federal de Derechos para quedar como sigue:

"CAPÍTULO VI

Secretaría de Economía

...

SECCIÓN SÉPTIMA

Registro Público de Comercio

Artículo 78.- Por los servicios relacionados con la prestación del Registro Público de Comercio, conforme a las siguientes cuotas:

I. Por la inscripción de la escritura constitutiva de sociedad mercantil	\$	
II a XXXVIII. . . .	\$	"

Para la determinación de conceptos de servicios del Registro Público de Comercio a contenerse en las fracciones del nuevo artículo 78 que se propone, pudieran considerarse a las formas precodificadas publicadas, mediante Acuerdo de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el 18 de septiembre de 2000, que son un total de 38, cada una de las cuales se refieren a diversos actos que requieren de su inscripción por disposición de la propia ley mercantil, la importancia de considerarlos es, como ha quedado expuesto, al día de hoy, conforme al marco regulatorio del Registro Público de Comercio, que son los parámetros para que los responsables de las oficinas de dicho Registro exijan los datos, requisitos e información para la inscripción de los actos a que se refieren dichas formas, además de que también constituyen el instrumento conforme al cual el SIGER se maneja y administra, así como para integrar las bases de datos correspondientes, y para el intercambio e integración de información de las bases de datos estatales a la base de datos central.

Por otra parte, como también se ha expuesto, no sólo se trata de un servicio público federal prestado a partir de la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000, previo convenio de coordinación, por autoridades estatales, sino que también participa de manera permanente en el costo de la prestación integral del servicio del Registro Público de Comercio el Gobierno Federal (desarrollo y mantenimiento del programa

informático; adquisición y mantenimiento del equipo de cómputo; instalación y mantenimiento del enlace que interconecta a la base de datos estatal con la base de datos central, gasto corriente de la Unidad Administrativa que coordina, principalmente) y los gobiernos locales (personal que opera y administra el programa y el equipo informático y replica la información de la base de datos estatal a la base de datos central, así como el inmueble, mobiliario en el que se ubica y conforma la oficina, y la energía eléctrica con que funciona, principalmente).

En este sentido, para la determinación de los montos a incorporar en la Ley Federal de Derechos es indispensable la coordinación del Gobierno Federal (Secretaría de Economía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) con los gobiernos de los estados para determinar la media en el costo para el Estado Mexicano de la prestación de los diversos servicios que presta el Registro Público de Comercio.

La anterior situación cambia por completo el esquema anterior a la reforma, en el que no sólo las autoridades estatales prestaban el servicio de Registro Público de Comercio de manera distinta en cada entidad, sino que todos los insumos e infraestructura eran a cargo del gobierno estatal, en tanto que la Federación se desentendió del servicio, y ni siquiera lo coordinaba.

De esta manera, en esta propuesta de incorporación de las contribuciones por los servicios del Registro Público de Comercio en la Ley Federal de Derechos habrá de considerarse también la participación en los ingresos de ambos gobiernos Federal y estatal.

Para lo anterior, debe tomarse en cuenta el marco que rige a la coordinación tributaria, previsto fundamentalmente en la Ley de Coordinación Fiscal²⁴⁶, que precisamente "tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las

²⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, en vigor a partir del 1 de enero de 1980, y que aboga a la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 28 de diciembre de 1953.

diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”

Se establece un Fondo General de Participaciones que se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio, que será la que obtenga por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Esta Ley dispone que las entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio. Dichos convenios se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

A partir de la expedición de esta Ley, prácticamente todas las entidades federativas se adhirieron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la celebración del convenio correspondiente, los cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación y entraron en vigor el 1 de enero de 1979, a partir de esa fecha los convenios han sido modificados y adicionados mediante anexos, los cuales también se han publicado.

En la materia de derechos, la Ley de Coordinación Fiscal prevé disposiciones expresas:

“ARTÍCULO 10-A.- Las Entidades Federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales oor:

"I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
- f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
- g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II.- Registros o cualquier acto relacionados con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil.
- b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones."

Además, la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad de que los estados no se coordinan en materia de derechos:

"ARTÍCULO 10-B.- Las Entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las Entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinadas en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en la legislación de alguna Entidad o Municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la Entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta Ley."

Asimismo la Ley de Coordinación Fiscal dispone el supuesto de que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebren convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

En dichos convenios se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas, y se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

En los convenios se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Las autoridades fiscales de las Entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las Entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las Entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Cuando la Entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las Entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo General de Participaciones y pondrá a su disposición la información correspondiente.

Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

La Ley de Coordinación Fiscal dispone que la falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y a que se causen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades no concentradas por la Entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos por dicha Ley de Coordinación Fiscal.

La doctrina también se ha ocupado del estudio de este esquema, en ese sentido Arrijo Vizcaino señala: "La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Debe distinguirse de la concurrencia fiscal, que se presenta cuando tanto la Federación como las entidades gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos. Esto significa que, mientras en la coordinación existe un solo crédito fiscal que pertenece a la potestad tributaria de la Federación, en la concurrencia estamos en presencia de un típico caso de doble tributación.

"La coordinación ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las Entidades Federativas que de otra suerte quedarían en la inopia."²⁴⁷

²⁴⁷ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, pp. 144-147.

Conforme hasta lo aquí expuesto, resulta indispensable para implementar la reforma a la Ley Federal de Derechos para incorporar el cobro de las contribuciones por los servicios del Registro Público de Comercio, el establecer expresamente la participación de los estados en los ingresos que se obtengan por dichos conceptos, a través de la coordinación que al efecto se establezca mediante la celebración del Anexo respectivo a los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, que al día de hoy el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene celebrados con las 32 entidades federativas

En la propia Ley Federal de Derechos de manera general y en los anexos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que al efecto se celebren, se propone establecer el porcentaje de participación y las funciones operativas de administración de las entidades federativas.

De esta manera mediante la adición de un artículo 78-A a la Ley Federal de Derechos podría agregarse y establecerse, en el Decreto de reforma que se propone, lo siguiente:

“Artículo 78-A. Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que directamente, ejerzan funciones operativas de administración, sobre los ingresos que se obtengan por el cobro de derechos a que se refiere el artículo 78 de esta Ley, por la prestación de servicios del Registro Público de Comercio.

En los términos de los convenios que se hubieren celebrado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, las entidades federativas, percibirán el 90% de la recaudación que se obtenga por los derechos y sus correspondientes accesorios, así como el 100% de las multas impuestas por ellos en el ejercicio de sus atribuciones.

De dichos ingresos las entidades federativas, destinarán, cuando menos, el 20% al mejoramiento, conservación y mantenimiento de las oficinas en donde se preste el servicio, a la implementación de un sistema de calidad

en el servicio, así como a la capacitación, profesionalización y reconocimientos a la productividad de su personal.

El 10% restante, se enterará a la Federación de conformidad con los propios convenios que se hayan suscrito.”

Con esta medida, por una parte se evitará que los gobiernos estatales, al incorporar los derechos por los servicios del Registro Público de Comercio en la Ley Federal de Derechos, presuman que dejarán de percibir ingresos por la prestación de estos servicios, y por la otra se promoverá el mejoramiento de las oficinas en donde se presta el servicio que hasta el día de hoy, como se señaló, en la diagnosis en el Capítulo II de esta Tesis, para que dejen de considerarse oficinas recaudadoras y se tomen en cuenta como oficinas responsables de un servicio público de carácter federal que tiene como objetivo primordial otorgar seguridad y certeza jurídica a los usuarios del servicio. Por otra parte, se impulsará la mejora continua y profesionalización de su personal.

Finalmente también sería necesario reformar el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal para quitar la excepción prevista en su fracción II inciso b) que exceptúa a los derechos estatales del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de la prohibición de mantener en vigor derechos estatales cuando las entidades federativas opten por coordinarse en derechos, por lo que hace únicamente al Registro Público de Comercio, por lo que permanecería la excepción referida a los derechos estatales del Registro Público de la Propiedad.

Conforme a la propuesta que se ha explicado, el proyecto de decreto quedaría en los términos siguientes:

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal

“Artículo Primero.- Se modifica la denominación del Capítulo VI del Título I y la de su Sección Séptima, y se adicionan los artículos 78 y 78-A a la Ley Federal de Derechos para quedar como sigue:

“CAPÍTULO VI

Secretaría de Economía

SECCIÓN SÉPTIMA

Registro Público de Comercio

Artículo 78.- Por los servicios relacionados con la prestación del Registro Público de Comercio, conforme a las siguientes cuotas:

I. Por la inscripción de la escritura constitutiva de sociedad mercantil \$

II a XXXVIII. \$ ”

Artículo 78-A. Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que directamente, ejerzan funciones operativas de administración, sobre los ingresos que se obtengan por el cobro de derechos a que se refiere el artículo 78 de esta Ley, por la prestación de servicios del Registro Público de Comercio.

En los términos de los convenios que se hubieren celebrado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, las entidades federativas, percibirán el 90% de la recaudación que se obtenga por los derechos y sus correspondientes accesorios, así como el 100% de las multas impuestas por ellos en el ejercicio de sus atribuciones.

De dichos ingresos las entidades federativas, destinarán, cuando menos, el 20% al mejoramiento, conservación y mantenimiento de las oficinas en donde se preste el servicio, a la implementación de un sistema de calidad en el servicio, así como a la capacitación, profesionalización y reconocimientos a la productividad de su personal.

El 10% restante, se enterará a la Federación de conformidad con los propios convenios que se hayan suscrito.”

Artículo Segundo.- Se reforma el inciso b) de la fracción II del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

“ARTÍCULO 10-A.- . . .

I.- . . .

a) a g) . . .

II.- . . .

a) . . .

b) Registro de la Propiedad.

III y IV.- . . .

. . . .

. . . .

. . . .

. . . .

. . . .”

T r a n s i t o r i o s

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de las cuotas previstas en el artículo 78 de la Ley Federal de Derechos que entrarán en vigor el 1 de enero de 2004.

Segundo.- Para los efectos del tercer párrafo del artículo 78-A que se adiciona por virtud de este Decreto a la Ley Federal de Derechos, en lugar de aplicar el porcentaje establecido en dicho precepto, durante el ejercicio fiscal de 2004 se aplicará el porcentaje del 50%, durante el ejercicio fiscal de 2005 se aplicará el porcentaje del 40% y durante el ejercicio fiscal de 2006 se aplicará el porcentaje del 30%.

Tercero.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo las acciones necesarias para que las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebren el Anexo correspondiente, en términos del artículo 78-A que se adiciona por virtud de este Decreto a la Ley Federal de Derechos, al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que tiene celebrado, los cuales entrarán en vigor el 1 de enero de 2004.”

Con la propuesta anterior, se considera que se coadyuvaría considerablemente a satisfacer los requerimientos pendientes de la modernización registral²⁴⁸.

a) Respecto a la homogenización del servicio registral mercantil a nivel nacional, se solucionaría el aspecto fiscal, al uniformar las cuotas de derechos que se cobran por la prestación del servicio, independientemente del lugar en el que se preste o se efectúe la consulta.

b) En cuanto al entorno internacional de globalización y competitividad económicas, también se cubriría el aspecto fiscal de uniformar el cobro de los derechos por la prestación del servicio, a efecto de que no cause desconcierto e implique costos adicionales al inversionista el cobro de las contribuciones por los servicios del Registro Público de Comercio.

c) Se impulsaría la profesionalización del personal que presta el servicio, mediante su capacitación y buena remuneración, así como la implementación de políticas y procesos de calidad y de mejora continua, conforme a la aplicación de procedimientos y normas específicas en la materia.

d) Se contribuiría a la mejora de las instalaciones registrales, tanto en su infraestructura informática como inmobiliaria y mobiliaria, que ofrezcan oficinas seguras y adecuadas al servicio.

Estos cuatro aspectos, que tienen mucha relación con el ámbito financiero, se podrían alcanzar con esta propuesta, en el caso de los dos primeros incisos, al fijarse en una ley fiscal federal las cuotas de los derechos respectivos, y por la otra al disponer un sistema de financiamiento adecuado a las oficinas registrales para lograr los requerimientos señalados en los incisos c) y d).

²⁴⁸ *Supra*, Capítulo II, 2.4 Diagnóstico de la modernización registral.

El porcentaje que se propone, desde luego podría ajustarse; sin embargo, se considera que, por lo menos en un inicio es el adecuado para lograr estos objetivos, en razón de que, como se recordará²⁴⁹, actualmente el porcentaje de ingresos por servicios registrales que se destina a los gastos operativos de las oficinas respectivas es en promedio de aproximadamente el 10%, monto que además es visto por los estados como una disminución de sus ingresos ordinarios, lo que ha impedido que al día de hoy se destine un monto mayor para su modernización, por lo que de manera transitoria se propone que dicho porcentaje vaya de un 50% de los ingresos por derechos de Registro Público de Comercio, a fin de que la mejora en las oficinas fuera palpable, el cual iría disminuyendo anualmente en un 10% hasta llegar al porcentaje que de manera permanente se propone se destine a esos fines en un 20%.

Finalmente, debe decirse que el espíritu de esta propuesta de manera alguna es afectar la actividad financiera de las entidades federativas, por el contrario se busca fortalecerla en un contexto de certeza y seguridad, mediante la coordinación expresa y clara en las leyes fiscales federales respectivas, y mediante la celebración de un acuerdo de voluntades, en un marco en el que existe una proyección de mejoramiento del servicio del Registro Público de Comercio, con un procedimiento claro y uniforme, automatizado, simplificado que permite una mejor administración y optimización de los recursos y disminución de plazos de respuesta, por lo que la mejora integral en la prestación del servicio registral mercantil, con resultados de eficiencia y calidad, desde luego se verá reflejada en un incremento de servicios solicitados por los usuarios y atendidos satisfactoria y oportunamente por la autoridad, con el consecuente incremento de los recursos públicos obtenidos por ello.

Además debe aclararse que esta propuesta a nivel federal aplicable a un servicio de carácter federal, en un contexto de la modernización del Registro Público de Comercio, está muy vinculada a la modernización del Registro Público de la Propiedad, tarea a cargo de los estados.

²⁴⁹ *Supra*, Capítulo I, 1.5 Diagnóstico del sistema registral mexicano.

4.4.3 Conveniencia de incorporar el cobro de servicios por la prestación del Registro Público de Comercio a la Ley Federal de Derechos

Independientemente de los beneficios desde el punto de vista jurídico, de incorporar el cobro de servicios por la prestación del Registro Público de Comercio a la Ley Federal de Derechos, como el de homogeneizar su cobro, atender los principios de Proporcionalidad y Equidad que rigen a las contribuciones, proporcionar certeza respecto del cobro del servicio, prever los nuevos conceptos de servicios por el uso de medios electrónicos, etcétera, que redundarán en la seguridad y certeza jurídicas que deben caracterizar a todo servicio público en beneficio de usuarios nacionales y extranjeros, existen otras conveniencias de carácter predominantemente económico que resulta adecuado mencionar, las que, junto con las demás acciones de modernización del Registro Público de Comercio, logradas hasta hoy, contribuirá el establecimiento en un ordenamiento federal fiscal de las cuotas de derechos por los servicios relacionados con ese servicio, que apoyarán en la modernización, mejoramiento, simplificación, automatización de una manera que garantice la seguridad y certeza jurídicas.

a) Continuar con la tendencia internacional

En la Cumbre de las Américas²⁵⁰ acorde a los compromisos plasmados en el Plan de Acción, suscrito por el Gobierno de México en sus sesiones II y III celebradas respectivamente en Santiago de Chile en abril de 1998²⁵¹, y

²⁵⁰ El proceso de Cumbres de las Américas (proceso de Cumbres) es una serie de reuniones institucionalizada al más alto nivel de decisión de gobierno en el Hemisferio Occidental. El propósito de las reuniones (Cumbres) es debatir cuestiones comunes y buscar soluciones a problemas compartidos por todos los países de las Américas, ya sean de carácter social, económico o político.

El proceso tiene tanto elementos económicos como institucionales. Los principios políticos del proceso establecen que debe incluir los 34 países democráticos de las Américas que funcionan con economías de mercado libre, conducen negociaciones internacionales multilaterales y adoptan decisiones por consenso. Los elementos institucionales son los mecanismos y organismos encargados del proceso, la adopción de decisiones, la implementación y el seguimiento.

Fuente <http://www.americascanada.org/events/summit/menua-s.asp> Consultado el 3 de agosto de 2003.

²⁵¹ Plan de Acción suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Segunda Cumbre de las Américas. Consultable en <http://usinfo.state.gov/espanol/cumbre/chilplan.htm>. Consultado el 3 de agosto de 2003.

en Québec, Canadá en junio del 2001²⁵², en la materia de registros públicos se adquirieron esencialmente los compromisos siguientes:

i) Simplificar los procedimientos de catastro y registro de propiedades, con procedimientos transparentes y sencillos de inscripción, haciendo disponible la información sobre estos procedimientos; usando, siempre la tecnología de vanguardia, y almacenamiento computarizado de los archivos; evitando la duplicación de cobros por concepto de servicios de inscripción (II Cumbre).

ii) Recomendar que las instituciones de cooperación bilateral y multilateral, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, fortalezcan sus programas de asistencia técnica y financiera, incluyendo el intercambio de información sobre experiencias entre países, a fin de apoyar la simplificación de los procesos de registro de propiedad y para asegurar el acceso de las personas de menores recursos a estos sistemas (II Cumbre).

iii) Continuar y profundizar en los avances logrados en la implementación del programa de mejoramiento de los registros de propiedades establecidos en la II Cumbre, con particular énfasis en la regularización de los derechos informales de propiedad, de conformidad con las legislaciones nacionales, para asegurar que todos los derechos de propiedad válidos se reconozcan oficialmente, que se resuelvan las diferencias y que se adopten marcos jurídicos actualizados para los archivos catastrales (III Cumbre).

iv) Alentar la obtención de títulos de propiedad comercializables; estas acciones incluyen la formulación de reformas institucionales, políticas y regulaciones que facilitarían la utilización del registro de propiedades como un mecanismo para que los propietarios puedan acceder a créditos y para permitir que los bancos comerciales y los bancos de desarrollo multilaterales amplíen su base de clientes entre los sectores de menores ingresos (III Cumbre). v) Promover mayor cooperación, e intercambio de información y tecnología para la modernización de los sistemas de registro y catastro en el hemisferio y, por otra parte, solicitar a las instituciones de cooperación multilateral y bilateral que continúen

²⁵² Plan de Acción de la III Cumbre de las Américas. Consultable en: <http://www.americascanada.org/eventsummit/declarations/plan-s.asp>. Consultado el 3 de agosto de 2003.

apoyando y fortaleciendo complementariamente sus programas de asistencia financiera y técnica para este fin (III Cumbre).

b) Contribuir a una Economía de Mercado

Acorde a la Teoría del economista peruano, Dr. Hernando de Soto²⁵³, el mercado se constituye por una serie de instituciones y reglas del juego para que las cosas convertidas en propiedad puedan circular con seguridad y se puedan multiplicar. Lo importante es que el patrimonio sea movable o no, y si está en cantidad suficiente para que funcione en una economía de mercado.

Esos bienes, por ejemplo, pueden ser utilizados para garantizar un crédito, es decir, detrás de un financiamiento que permite que una empresa invierta está un bien dado en garantía. Por lo que la propiedad es el instrumento con el que uno puede verdaderamente crear una economía de mercado y si no se cuenta con ella no hay financiamiento.

En principio los bienes propios solamente sirven para sus fines primarios, pero además pueden tener otra función, como la de ser la vía para tener acceso a un crédito. Función que en nuestro país no ha sido del todo explotada, a diferencia de otras economías como la norteamericana, lo que lleva consigo a que dichos bienes puedan llegar a constituir un capital muerto.

Un primer paso para que esta riqueza pueda moverse o circular es contar con un registro de la propiedad de los bienes, para que frente a terceros se acredite ese derecho que el estado le reconoce a los particulares, es decir, formalizar ese derecho y en su caso las afectaciones al mismo.

Ante tales situaciones, se tiene que el servicio que presta a la ciudadanía tanto el Registro Público de Comercio como el Registro Público de la Propiedad, tiene por objeto precisamente resguardar los datos que identifican cada una de las propiedades de los mexicanos, así como la totalidad de las sociedades mercantiles regulares que operan en nuestro país.

²⁵³ Soto de, Hernando, El Misterio del Capital, Editorial Sudamericana, Perú, 2002.

Por tanto, resulta fundamental considerar en el desarrollo del mercado interno el ámbito de los registros públicos, particularmente los de la propiedad y el de comercio, para que se continúe con su modernización. Asimismo como adecuarlos para atender a nuevas figuras, como las garantías mobiliarias, implementadas en nuestro sistema jurídico desde el 23 de mayo de 2000, para cuya eficacia se demanda un Registro Público de Comercio simplificado y automatizado que brinde certeza y seguridad jurídicas, y que fue la principal razón que motivó la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000.

Asimismo, debe buscarse que estos registros sean utilizados por las instituciones crediticias a efecto de inscribir en el registro respectivo los créditos otorgados a los empresarios y que sean herramientas confiables y eficaces para que brinden de manera segura y eficaz sus servicios de inscripción para la posible recuperación, en su caso, de dichos créditos.

Esto traería como consecuencia un mayor dinamismo en las transacciones comerciales a nivel nacional, y en consecuencia una mayor circulación de la riqueza en beneficio del mercado interno.

c) Menor costo en las transacciones económicas

En el marco de la modernización registral, y desde el punto de vista económico, particularmente del Dr. Ronald H. Coase²⁵⁴, Premio Nobel de Economía 1991, en atención a su descubrimiento y clarificación del significado de los costos de transacción y los derechos de propiedad, en el contexto de la estructura institucional y el funcionamiento de la economía.

El Teorema de Coase sostiene: "Si las transacciones pueden realizarse sin ningún coste y los derechos de apropiación están claramente establecidos, sea cual sea la asignación inicial de esos derechos se producirá una redistribución cuyo resultado será el de máxima eficiencia."

Lo anterior implica que cuando las transacciones económicas tienen un costo tan elevado pueden llegar a absorber completamente los beneficios derivados de dichas transacciones. En el plano jurídico, de este Teorema

²⁵⁴ Coase, Ronald H., <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/coase.htm>. Consultado el 3 de agosto de 2003.

se deduce que el derecho tiene varias funciones de capital importancia en la consecución de la eficiencia económica: claridad en los derechos de las partes, para aumentar la eficiencia global del sistema económico y reducir los costos de transacción; seguridad jurídica, con las garantías suficientes para el cumplimiento del contrato a un bajo costo, de manera rápida y certera.

Por lo anterior, la modernización del Registro Público de Comercio, no debe comprender sólo la parte funcional con un modelo automatizado, rápido, eficiente y confiable, sino que debe ser integral y comprender la parte sustantiva y adjetiva de su marco jurídico, pero también la actualización del marco fiscal que regula los derechos que se cobran por la prestación de estos servicios, lo cual indudablemente contribuirá a brindar ese marco de certeza y seguridad jurídica en favor de la economía nacional.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Registro Público de Comercio es una institución de carácter federal que se encarga de dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran, con el objeto de lograr seguridad y certeza jurídicas.

SEGUNDA. El encargo, por ministerio de ley, del Registro Público de Comercio a los registros públicos de la propiedad, por más de 100 años, con una deficiente regulación federal de 1890, sin modificación alguna hasta 2000, que permitía la aplicación supletoria de la normatividad registral en materia de propiedad, distorsionó el fin primordial de esta institución, al fijarle de hecho como principal objetivo la obtención de ingresos con la consecuente prestación ineficiente del servicio y desatención a sus funciones de servicio, seguridad y certeza jurídicas, así como de publicidad registral.

TERCERA. La prestación del servicio del Registro Público de Comercio, de competencia federal, correspondió a los Estados, incluso se consideró como una sección o apéndice del Registro Público de Propiedad, con lo cual había al menos treinta y dos formas de prestar dicho servicio y aplicar las disposiciones genéricas y abstractas del Código de Comercio y el Reglamento del Registro Público de Comercio, al remitir éste último a la aplicación supletoria del derecho común en la entidad, lo que provocó en muchos casos una errónea operación de este Registro Federal, al pretender aplicarle criterios y disposiciones privativas del Registro Público de la Propiedad.

CUARTA. La operación del Registro Público de Comercio era heterogénea, y se caracterizaba por un sinnúmero de trámites, que junto con la dilación en el funcionamiento de los Registros, traía deficiencia e inoportunidad en el desarrollo y ejecución de las operaciones registrales, con el consecuente perjuicio en las transacciones comerciales de que se tratara.

QUINTA. Los sistemas registrales escritos, sea de libros o de folio mercantil, son más vulnerables al robo, alteración de asientos, y no hacen posible una consulta de más de un usuario a la vez, ni permiten la consulta global de la información como sucede con los bancos de datos, lo que incide en inseguridad jurídica. A lo que debe agregarse un arraigado burocratismo que se acentúa con un proceso lánguido sin plazos ni procesos definidos que favorecen prácticas ilícitas, cuya prioridad o urgencia en la inscripción, en muchos de los casos, se determina mediante la entrega de una dádiva, práctica tácitamente aceptada como normal y alternativa de solución a la urgencia en una inscripción.

SEXTA. Existía una indiferencia, o en los mejores de los casos esfuerzos aislados, para atender la problemática registral y lograr su eficiente y oportuno funcionamiento, y por tanto un abandono de las instalaciones registrales, con el consecuente deterioro, extravío y descuido del acervo registral, así como la falta de profesionalización de su personal y de modernización del servicio.

SÉPTIMA. El marco jurídico que reguló al Registro Público de Comercio por más de cien años, atendió a un contexto y política administrativa que fueron superados por la realidad comercial y el dinamismo de los actos mercantiles, aunado a la escisión del Registro Público de Comercio, de determinados actos para cuya inscripción y publicidad han sido creados nuevos registros: Registro Público Marítimo Nacional, Registro Aeronáutico Mexicano, Registro de Propiedad Industrial, Registro Nacional de Valores e Intermediarios, etc., previstos y regulados por disposiciones federales específicas y relativamente de reciente creación, a cargo de autoridades federales.

OCTAVA. Este contexto trajo consigo un rezago en el entorno internacional, principalmente con nuestros socios comerciales, los que cuentan, en muchos de los casos, desde hace tiempo con ordenamientos legales que han dado las bases jurídicas para que las instituciones registrales funcionen con procedimientos automatizados, homogéneos, simplificados, eficientes y seguros a través del uso de medios electrónicos y de bases de datos.

NOVENA. Ante este universo de deficiencias e ineludible necesidad de efectuar un proceso de reforma y modernización del Registro Público de Comercio se inició con una solución integral de modernización, que comprendió una reforma estructural al Código de Comercio y sus disposiciones reglamentarias, motivada por la necesidad de una nueva estructura funcional del Registro Público de Comercio, basada en la automatización del procedimiento registral, tendente a la simplificación y mayor eficiencia de la actividad registral nacional, con el objeto de asegurar el éxito de la implementación de nuevas figuras crediticias conocidas como garantías mobiliarias, y que finalmente se incorporó en una miscelánea legal sobre comercio electrónico, aprobada por unanimidad del Congreso de la Unión y publicada el 29 de mayo de 2000.

DÉCIMA. Con la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000 se establece un nuevo esquema en la prestación del servicio público federal de Registro Público de Comercio, que prevé las bases legales para que el Gobierno Federal sea el que coordine su operación con las entidades federativas que, previo convenio, acuerden asumir la prestación de este servicio público federal, asimismo para que se homogenice el procedimiento registral y sea de manera automatizada en cuatro fases, con el uso de la firma y folio electrónicos, bases de datos y formas precodificadas.

DÉCIMA PRIMERA. La reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000, dio reconocimiento jurídico a las acciones realizadas por el Gobierno Federal en el marco de su Programa de Modernización Registral, y significó la reforma integral al marco jurídico federal del Registro Público de Comercio, con disposiciones claras y precisas sobre su organización y funcionamiento, así como particularmente respecto de la forma y fases del procedimiento registral para la inscripción de los actos mercantiles, que le otorgue una autonomía e independencia del Registro Público de la Propiedad, sin perder su vinculación o interdependencia como instituciones registrales; un funcionamiento automatizado que permita un procedimiento registral homogéneo, simplificado, eficiente, oportuno, confiable y seguro, que aproveche los avances tecnológicos, así como que cuente con una banco de datos a nivel nacional, no menos

importante la coordinación por una autoridad federal de la prestación del servicio, de una manera segura, oportuna, rápida, eficiente, uniforme con estricto apego al marco jurídico federal que lo regule, y que permita establecer una red nacional de oficinas del Registro Público de Comercio que contribuya a establecer un sistema de seguridad jurídica preventiva. Con todo esto se ofrece a cualquier país o inversionista extranjero, principalmente de nuestros socios comerciales, un sistema registral de avanzada, equiparable con el mejor de ellos en el entorno internacional de globalización y competitividad económicas. Por lo que los avances son valiosos.

DÉCIMA SEGUNDA. En el marco de la modernización registral, falta atender: a) El aspecto fiscal de la homogenización nacional del servicio registral mercantil, mediante la estandarización de sus cuotas de derechos; cuestión vinculada al entorno internacional de globalización y competitividad económicas, a fin de que no cause desconcierto e implique costos adicionales al inversionista el cobro de las contribuciones por estos servicios; b) La profesionalización del personal que presta el servicio, mediante su capacitación y buena remuneración, así como la implementación de políticas y procesos de calidad y de mejora continua, conforme a la aplicación de procedimientos y normas específicas en la materia, y c) Mejora de las instalaciones registrales, tanto en su infraestructura informática como inmobiliaria y mobiliaria, que ofrezcan oficinas seguras y adecuadas al servicio.

Estos requerimientos dependen para su logro que, en el caso del aspecto fiscal, se fijen los derechos en una ley federal, y que se disponga de un sistema de financiamiento adecuado a las oficinas registrales para lograr los demás requerimientos.

DÉCIMA TERCERA. Se puede afirmar que la incuria del aspecto fiscal se debe al ámbito de competencia y objetivos primordiales de la dependencia federal que ha estado a cargo de las acciones de modernización, que es la Secretaría de Economía, que son principalmente de promoción, impulso, fomento, apoyo y beneficio a la actividad comercial

e industrial del país, a lo cual hasta ahora se ha buscado contribuir con las acciones del Gobierno Federal en materia de modernización registral. Sin embargo, esas acciones han implicado la aplicación de recursos federales, por lo menos desde 1997 a la fecha, sin que se reporte un costo-beneficio en el marco de la actividad financiera del Estado Mexicano. Por lo que es importante que en coordinación con la dependencia federal competente, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se efectúe la implementación de la reforma fiscal que en materia de cobro y participación de derechos por los servicios del Registro Público de Comercio se propone en esta Tesis.

DÉCIMA CUARTA. La naturaleza jurídica de los derechos corresponde a contribuciones, que como tales deben cumplir con los principios de Legalidad, Proporcionalidad, Equidad y de Destino al Gasto Público, derivados del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA QUINTA. Los derechos, con independencia de lo adecuado o inexacto de su denominación, son contribuciones establecidas en ley, que deben pagarse por un servicio público particular divisible, proporcionado por el Estado en sus funciones de Derecho Público.

DÉCIMA SEXTA. El Principio de Legalidad Tributaria se cumple con las contribuciones llamadas derechos siempre que se encuentren previa y expresamente establecidos en una ley aplicable al caso de que se trate; expedida conforme al proceso legislativo que en materia fiscal establece nuestra Constitución, y que señale con precisión sus elementos constitutivos.

DÉCIMA SÉPTIMA. El Principio de Proporcionalidad Tributaria aplicado a las contribuciones denominadas por nuestra legislación como Derechos, implica que en la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado significa la prestación del servicio.

DÉCIMA SEXTA. El Principio de Equidad Tributaria en materia de derechos consiste en que la determinación de las cuotas deberán ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

DÉCIMA SÉPTIMA. El presupuesto de los derechos es la prestación de un servicio público divisible inherente al Estado en sus funciones de derecho público.

DÉCIMA OCTAVA. El pago del derecho por el servicio es obligatorio, el usuario que encuadra con la situación o hipótesis que la ley prevé como su hecho generador, está obligado al pago del derecho correspondiente previsto en la ley, no está sujeto a un acuerdo de voluntades ni a la voluntad del usuario para pagarlo o no.

DÉCIMA NOVENA. El esquema actual del cobro de derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio es heterogéneo, esquema que se justificaba hasta antes de la reforma al Código de Comercio de 29 de mayo de 2000, en razón de que la prestación de dichos servicios se efectuaba conforme a un procedimiento registral de inscripción diferente en cada entidad federativa, por lo que al menos había treinta y dos formas diferentes de efectuarlo, ya que por una parte el marco jurídico federal en la materia (Código de Comercio y Reglamento del Registro Público de Comercio) no determinaba a detalle el procedimiento a seguir, y por la otra no existía una autoridad federal que coordinara la prestación del servicio.

VIGÉSIMA. La problemática actual por el cobro de derechos en la prestación del servicio del Registro Público de Comercio, después de la reforma de 29 de mayo de 2000, se da en cuanto:

- a) Desconocimiento de la naturaleza jurídica del Registro Público de Comercio, como una institución que resguarda y publicita información que es útil a terceros, independientemente del lugar en donde se encuentren, de ahí que la reforma de 29 de mayo de 2000, busca, su integración y coordinación a nivel nacional como institución de carácter federal, y la existencia de un banco de datos central y única que ofrezca información inmediata sobre la situación jurídica que guarda una empresa y los actos mercantiles relacionados con ella para la toma de decisiones, y que desde cualquier lugar de la República Mexicana se pueda consultar de manera rápida, segura y confiable.

- b) La heterogeneidad en el cobro de los derechos que contraviene a la equidad tributaria, al haber treinta y dos ordenamientos tributarios locales, que establecen ese mismo número de montos diferentes de derechos por la prestación de los servicios de inscripción del Registro Público de Comercio, los cuales, acorde con el marco jurídico federal que los regula y con lo acordado en los convenios de coordinación, se realizan de la misma manera automatizada y en cuatro fases, por lo que se contraviene el Principio de Equidad Tributaria, previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que las cuotas no son fijas e iguales para todos los que reciben los servicios, sino que varían de una entidad a otra;
- c) La transgresión a la relación de proporcionalidad entre los derechos y el costo del servicio, al utilizarse en las leyes tributarias locales procedimientos de: una alícuota o porcentaje para determinar el monto del derecho a pagar por la inscripción de un acta constitutiva de una sociedad mercantil, considerando su capital social; una tarifa progresiva en atención también al monto del capital social, o una cuota fija, que difiere de una entidad a otra, con lo que se viola el Principio de Proporcionalidad Tributaria, en razón de que no se está considerando en la determinación de los derechos el costo que para el Estado tiene la prestación del servicio, y
- d) La imprevisibilidad de derechos cuando los servicios no sean físicos, sino electrónicos o la consulta a través del SIGER a las bases de datos, y consultas a las bases de datos efectuadas de un estado a otro, situaciones que no se prevén al día de hoy en los ordenamientos fiscales locales que establecen los derechos.

VIGÉSIMA PRIMERA. Los derechos por los servicios del Registro Público de Comercio, son las contribuciones, establecidas en ley, que deben pagarse por el servicio público federal particular divisible de Registro Público de Comercio, proporcionado por el Estado en sus funciones de Derecho Público, por el que se inscriben en dicho Registro los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran.

VIGÉSIMA SEGUNDA. En los servicios del Registro Público de Comercio, cualquiera de que se trate, se identifica de manera inmediata al usuario o beneficiario, y por ello deben ser sufragados a través del pago de los derechos correspondientes por parte de dicho usuario o beneficiario identificado e individualizado. Se trata de servicios divisibles (*uti singuli*), que la autoridad presta a los particulares que sólo a ellos benefician, en este caso, principalmente, para cumplir con un requerimiento de la ley: darles publicidad y que surtan efectos frente a terceros.

VIGÉSIMA TERCERA. El servicio del Registro Público de Comercio es inherente al Estado, en su calidad de autoridad o ente soberano, que no se concibe prestado por particulares, dada su vinculación con la noción de soberanía, en este caso al depositarse la fe pública registral mercantil, atributo originario del Estado soberano, en los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio, cuyo ejercicio se concreta, en este caso, con la inscripción o certificación de un determinado acto mercantil en el Registro Público de Comercio.

VIGÉSIMA CUARTA. El Registro Público de Comercio es un servicio público a cargo de la Federación, que por virtud del desarrollo económico y social, los Estados, en los términos del Código de Comercio, pueden convenir la asunción de la prestación de dicho servicio público, en términos del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se confirma el carácter de servicio público federal que tiene el Registro Público de Comercio.

VIGÉSIMA QUINTA. Las leyes sustantivas que prevén la inscripción de determinados actos mercantiles en el Registro Público de Comercio, son disposiciones federales emitidas por el Congreso de la Unión, en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar en materia de comercio.

VIGÉSIMA SEXTA. Las normas de carácter adjetivo que regulan al Registro Público de Comercio, también son de índole federal, emitidas por el Congreso de la Unión y por las autoridades federales facultadas por el mismo para ello, que regulan la forma en que se prestará este servicio, y

que comprenden el Código de Comercio, el nuevo Reglamento del Registro Público de Comercio, el Acuerdo de que establece los Lineamientos de Operación del Registro Público de Comercio, el Acuerdo que establece la formas para llevar a cabo las inscripciones en el Registro Público de Comercio, conforme a las cuales el procedimiento registral es único a nivel nacional, y razón suficiente para que se establezca en un solo ordenamiento a nivel nacional las cuotas de los derechos por estos servicios, pues lo contrario no se justifica.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. La naturaleza jurídica de las contribuciones por el servicio del Registro Público de Comercio, es que se tratan de derechos en pago a un servicio de carácter federal regulado por normatividad federal, y que, previo convenio de coordinación, pueden asumir las autoridades estatales responsables del Registro Público de la Propiedad, siempre que lo hagan con estricto cumplimiento a dicha normatividad federal.

VIGÉSIMA OCTAVA. La suscripción de los convenios de coordinación para la operación del Registro Público de Comercio con los treinta y un estados de la República Mexicana, es garantía de que el servicio registral mercantil se presta de manera homogénea en todo el territorio nacional, conforme a lo previsto en las disposiciones adjetivas aplicables de carácter federal.

VIGÉSIMA NOVENA. La uniformidad en la prestación del servicio registral mercantil se garantiza también con la principal y única herramienta válida para la operación automatizada del Registro Público de Comercio que es el Programa Informático, desarrollado y establecido por la Secretaría de Economía, denominado Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER), conforme al cual se efectúan las fases de recepción, análisis, calificación y emisión de boleta de inscripción del procedimiento registral, se genera el folio mercantil electrónico, se efectúa el firmado electrónico por el registrador del acto que proceda inscribir y se integran las bases de datos, asimismo con este programa se ingresan y administran las formas precodificadas, también establecidas por la Secretaría de Economía.

TRIGÉSIMA . La homogeneidad en la prestación del servicio del Registro Público de Comercio obliga a cobrar los derechos de manera homogénea por ese servicio, conforme a una sola tarifa, en razón de que independientemente de la autoridad que los preste, el procedimiento registral es único, las herramientas informáticas son las mismas en todo el territorio nacional, los tiempos máximos de respuesta son iguales, en general el costo por la prestación de este servicio por el Estado debe ser el mismo.

TRIGÉSIMA PRIMERA. El cobro de los derechos por la prestación de servicios del Registro Público de Comercio, debe considerar el costo de los mismos para la administración pública, en razón de que el objeto del servicio es la recepción de actos mercantiles y su inscripción en dicho Registro, exigiendo de la administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio. Este Principio Tributario es recogido y previsto expresamente en la Ley Federal de Derechos:

TRIGÉSIMA SEGUNDA. Para cumplir con el Principio de Proporcionalidad y con el de Equidad, y además por tratarse de un servicio público de carácter federal, los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio deben preverse en la Ley Federal de Derechos, lo que además acabaría con la heterogeneidad y desproporcionalidad en su cobro, derivada de su previsión en treinta y dos leyes tributarias de carácter local.

TRIGÉSIMA TERCERA. En atención a la naturaleza federal del marco jurídico sustantivo y adjetivo que rige al Registro Público de Comercio, a la homogeneidad de su procedimiento automatizado y único en todo el territorio nacional, y a la coordinación y participación en este servicio federal por parte del Gobierno Federal con los gobiernos de los estados, a la propia naturaleza jurídica de los derechos que se cobran por la prestación de este servicio y con el objeto de cumplir con los Principios de Proporcionalidad y Equidad Tributarias, se propone que los derechos por la prestación de los servicios del Registro Público de Comercio, en atención a su naturaleza jurídica federal, se incorporen en la Ley Federal de Derechos.

TRIGÉSIMA CUARTA. Esta propuesta de incorporación a la Ley Federal de Derechos habrá de considerar la participación en los ingresos por el servicio registral mercantil de ambos gobiernos Federal y estatal, a través de los mecanismos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, con el objeto de prever expresamente el porcentaje de participación en la ley y en los convenios respectivos, destino de las mismas y las funciones operativas de administración de las entidades federativas, lo que evitará que los gobiernos estatales, al incorporar los derechos por los servicios del Registro Público de Comercio en la Ley Federal de Derechos, presuman que dejarán de percibir este ingreso, y por la otra se promoverá el mejoramiento de las oficinas en donde se presta el servicio que hasta el día de hoy, son consideradas como recaudadoras, en la mayoría de los casos sin ningún financiamiento para su mejoramiento continuo ni de promoción para su personal. Paralelamente se contribuirá con esta medida al logro de fines metafiscales en materia de desarrollo de la economía nacional en un entorno internacional de globalización y competitividad económicas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 7ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1986.
- ACOSTA Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1989.
- ACOSTA Romero Miguel y Lara Luna, Julieta Areli, Nuevo Derecho Mercantil, 1ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
- ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, México, 1991.
- CÁRDENAS Elizondo, Francisco, Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime F., Una Constitución para la democracia, Propuestas para un nuevo orden constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- CARRAL y de Teresa, Luis, Derecho Notarial y Registral, 12ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- CERVANTES Ahumada, Raúl, Derecho Mercantil, Editorial Herrero, México, 1982.
- COLÍN Sánchez, Guillermo, Procedimiento Registral de la Propiedad, México, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- CHIRINO Castillo, Joel, Sobrecuota anticonstitucional en Derechos de Registro, Editorial Porrúa, S.A., México, 2002
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, LIMUSA, México, 1986.
- Diario de Debates, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- Diccionario Enciclopédico Espasa, Cuatro Tomos, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1993
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989
- FAYA Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- FLORES Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989
- Gaceta Parlamentaria, órgano informativo de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- GARCÍA Coni Raúl, Derecho Registral Aplicado, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- GIANNINI, Achille Donato, Instituciones de Derecho Financiero, traducción y estudio preliminar por Fernando Sainz de Bujanda, Editorial Derecho Financiero, Madrid, España, 1957.
- GIULIANI Fonrouge, Carlos, Derecho Financiero, volúmenes I y II, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- GUTIÉRREZ Aragón, Raquel, y otros, Principios de la Investigación Social, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México.
- IUS 2002 Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, México, 2002.
- JARACH, Dino, Curso Superior de Derecho Tributario, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1957.
- MANTILLA Molina, Roberto L., Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, México, 1986.
- MARGAIN, Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- MARTÍNEZ López, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.

- PÉREZ Fernández del Castillo, Bernardo, Derecho Notarial, Editorial Porrúa, S.A. 5ª Edición, México, 1991
- PERÉZ Fernández del Castillo, Bernardo, Derecho Registral, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
- PONCE DE LEÓN Armenta, Luis, Metodología del Derecho, 7ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2002.
- PORRAS López, Armando, Derecho Fiscal, Textos Universitarios. S.A., Manuel Porrúa Librería, S.A., México, 1970.
- PUGLIESE, Mario, Instituciones de Derecho Financiero, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- RAMÍREZ Ruiz, Luis Eduardo, Código Fiscal de la Federación Comentado v Reglamento 1991, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 1991.
- REITCHKIMAN Kirk, Benjamín T., Teoría de las Finanzas Públicas, UNAM, México, 1987.
- REYES Vera, Ramón, El artículo 31 en la Constitución Federal Mexicana, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México, Tomo I, México, 1982
- REYES Vera, Ramón, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1988
- REYES Vera, Ramón, Teoría de la Contribución Mexicana, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Números 7 y 10, Toluca, Estado México, México, 1979.
- RODRÍGUEZ Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Harla, México, 1986.
- RODRÍGUEZ, Rodríguez, Joaquín, Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, México, 1985.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Notas de Derecho Financiero, Tomo I, Volumen 3º., Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid, España, 1968-1972.

- SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Hacienda y Derecho, Volumen I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975.
- SÁNCHEZ Hernández, Mayolo, Derecho Tributario, 2ª Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1988.
- SÁNCHEZ Medal, Ramón, De los Contratos Civiles, Teoría General del Contrato, Contratos en Especial, Registro Público de la Propiedad, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomos I y II, 13ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- SOTO DE, Hernando, El Misterio del Capital, Editorial Sudamericana, Perú, 2002.
- VALDÉS Villarreal, Miguel, "Principios Constitucionales que Regulan las Contribuciones", en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, U.N.A.M./F.C.E., México, 1972.
- VARGAS Zempoaltecatl, Javier, Análisis Jurídico al Régimen Opcional en la Ley del Impuesto sobre la Renta, Tesis Profesional, ENEP Acatlán, UNAM, México, 1991.
- VILLANUEVA Tostado, Román, Las Deducciones de las Personas Físicas en el Impuesto sobre la Renta de México y Estados Unidos de América, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1997.

NORMATIVIDAD CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 y Reformas.

Código de Comercio de octubre de 1889 y Reformas

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 15 de agosto de 1990 y Reformas.

Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, su Reglamento y Reformas.

Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1967, su Reglamento y Reformas.

Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1981, su Reglamento y Reformas.

Ley Federal de Derechos del 31 de diciembre de 1981, y sus Reformas

Ley de Concursos Mercantiles de 10 de mayo de 2000

Ley de Coordinación Fiscal de 27 de diciembre de 1978 y Reformas.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 27 de agosto de 1932 y Reformas

Ley de Aviación Civil de 12 de mayo de 1995 y Reformas

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976 y Reformas.

Ley de la Propiedad Industrial de 27 de junio de 1976 y Reformas

Ley de Navegación de 4 de enero de 1994 y Reformas

Ley Federal del Derecho de Autor de 24 de diciembre de 1996 y Reformas

Ley del Mercado de Valores de 2 de enero de 1975 y Reformas.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de 24 de abril de 1995 y Reformas

Ley de Inversión Extranjera de 27 de diciembre de 1993 y Reformas

Ley Minera de 29 de marzo de 1993 y Reformas

Código Financiero del Estado de México de 24 de diciembre de 1999 y Reformas

Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal del año 2003

Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo

Ley de Hacienda del Estado de Sonora

Reglamento del Registro Público de Comercio de 22 de enero de 1979

Reglamento del Registro Público de Comercio de 24 de octubre de 2003.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de 1 de abril de 1993 y Reformas

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de 2 de octubre de 1995 y Reformas

Reglamento de la Secretaría de Economía de 22 de noviembre de 2002

Acuerdo que establece los lineamientos para la operación del Registro Público de Comercio de 18 de septiembre de 2000 y su adición de 30 de noviembre de 2000

Acuerdo que establece las formas para llevar a cabo las inscripciones en el Registro Público de Comercio de 18 de septiembre de 2000

Convenios de coordinación para la operación del Registro Público de Comercio con los 31 estados

Convenios de colaboración con los fedatarios públicos para la expedición de certificados digitales de 4 de octubre de 2000

Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos con las 32 entidades federativas

SITIOS DE LA INTERNET

[http:// www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

<http://www.siger.gob.mx/siger/bm.htm>

[http //www.siger.gob.mx/pmr/pmr_archivos/frame.htm](http://www.siger.gob.mx/pmr/pmr_archivos/frame.htm)

[http //www.siger.gob.mx/siger/ante_archivos/frame.htm](http://www.siger.gob.mx/siger/ante_archivos/frame.htm)

[http //www.siger.gob.mx/siger/rrpc](http://www.siger.gob.mx/siger/rrpc)

[http //www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/LevEst_CodFin.htm](http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/LevEst_CodFin.htm)

<http://rrpc.jalisco.gob.mx/>

http://www.icreson.gob.mx/total_tramites.html

http://www.queretaro.gob.mx/servicios/requisitos/sriagoobierno/rppc/anexo_a.htm

http://www.siger.gob.mx/pmr/pmr_archivos/frame.htm

<http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/>

[http //www.americascanada.org/eventsummit/menua-s.asp](http://www.americascanada.org/eventsummit/menua-s.asp)

[http //usinfo.state.gov/espanol/cumbre/chilplan.htm](http://usinfo.state.gov/espanol/cumbre/chilplan.htm)

[http //usinfo.state.gov/espanol/cumbre/chilplan.htm](http://usinfo.state.gov/espanol/cumbre/chilplan.htm)

[http //www.americascanada.org/eventsummit/declarations/plan-s.asp](http://www.americascanada.org/eventsummit/declarations/plan-s.asp)

[http //usinfo.state.gov/espanol/cumbre/chilplan.htm](http://usinfo.state.gov/espanol/cumbre/chilplan.htm)

[http //www.americascanada.org/eventsummit/declarations/plan-s.asp](http://www.americascanada.org/eventsummit/declarations/plan-s.asp)

[http //www.eumed.net/cursecon/economistas/coase.htm](http://www.eumed.net/cursecon/economistas/coase.htm)

<http://web.compranet.gob.mx/8000/HSM/UNICOM/00010/051/2003/017/ba03017001.doc>