

28
68



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LOS DERECHOS POR EL APROVECHAMIENTO DE
LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LA NACION**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

Julián Casarrubias Pérez



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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	1
I.- LAS CONTRIBUCIONES.	
1.- Concepto de Ingresos del Estado.....	6
Clasificación:.....	8
Ordinarios	14
Extraordinarios	19
2.- Concepto de Contribuciones	24
Clasificación:	30
Impuestos	32
Derechos	38
Contribuciones Especiales.	38
II.- LOS DERECHOS EN LA DOCTRINA TRIBUTARIA.	
1.- Autores Extranjeros.	
Carretero Pérez	46
Gerloff Wilhem	50
Guiannini A. D.	53
Manuel Juano	56
Ramírez Cardona	60
2.- Autores Mexicanos.	
Cortina Gutiérrez	64
Sergio De La Garza	67
Flores Zavala	70
Margain Manatou	73
3.- Principales características de los Dere chos.	
Naturaleza Jurídica	77
Sujetos	79

	Pág.
Hecho Imponible	81
Cuantía	87
Destino de la cuota con que se cubre el Derecho	91
Forma de pago	92
Clasificación	94
 III.- LOS DERECHOS EN LA LEGISLACION TRIBUTARIA - MEXICANA.	
1.- Código Fiscal de la Federación de 1938.	97
2.- Código Fiscal de la Federación de 1967.	104
3.- En los Estados.	
Distrito Federal	114
Estado de México	120
4.- En los Municipios.	
Del Estado de México	128
5.- Código Fiscal de la Federación de 1982.	132
6.- Ley de Ingresos de la Federación	137
 IV.- LEY FEDERAL DE DERECHOS.	
1.- Concepto de Derecho	143
2.- Clasificación de los Derechos en la Ley Federal de Derechos	155
3.- Aprovechamiento de los bienes de domi- nio público de la Nación:	
Bosques	161
Pesca	163
Sal	165
Agua	166
Extracción de materiales	171
Fauna silvestre	171
Hidrocarburos	173
Minería	175
 CONCLUSIONES.-	 177

I N T R O D U C C I O N

El desarrollo que han tenido las Instituciones - Jurídicas a lo largo de su historia, se ha manifestado básicamente en dos formas:

Instituciones Jurídicas que nacieron debido a - las exigencias de su tiempo, tuvieron plena vigencia, - pero que después se volvieron obsoletas, cayeron en des uso y fuera de la realidad histórica que les dio vida, - por lo que tuvieron que desaparecer para dar pie a - otras instituciones que estuvieran de acuerdo a las ne- cesidades del momento histórico.

Instituciones Jurídicas que nacieron, operaron - en su momento y aun siguen operando. Instituciones que no han cambiado y los cambios que presentan son mínimos, al grado que no afectan la esencia de la institución. - Pero es importante anotar, que cuando se modifica la - esencia de una institución, no estamos variando de gra- do dicha institución, sino que estamos creando una nue- va, con características propias.

La creación o desaparición de una Institución Ju- rídica de los ordenamientos legales, corresponde al le- gislador; pero este acto no es más que un reflejo de la realidad que está viviendo y que, además, le señalan - las exigencias sociales. El legislador, desde luego, - tiene que acatar estas exigencias sociales, pero en oca- siones incurre en errores. Errores que abarcan desde - dejar vigentes Instituciones obsoletas, confundir Insti- tuciones Jurídicas con otras, establecer característi- cas a una Institución que no le son propias, encuadrar - nuevas figuras con características propias dentro de al

guna Institución ya existente, hasta no reglamentar -
usos con plena vigencia social.

Pensamos que en uno de los anteriores supuestos se encuentra nuestro legislador al incluir una Institución Jurídica con características propias, dentro de otra Institución Jurídica por lo siguiente. En la Ley de Ingresos de la Federación y a partir de 1982, en la ley reglamentaria del rubro Derechos, Ley Federal de Derechos, el hecho generador de los Derechos -conocido como TASAS en la doctrina y legislación extranjera- implica en forma general: la prestación de servicios por funciones de Derecho Público y el Uso de bienes de dominio público de la Nación.

Pero a partir de la promulgación de la mencionada Ley Federal de Derechos, se incluye un nuevo supuesto general denominado "Aprovechamiento de bienes -de dominio público de la Nación", hecho que a nuestro modo de ver y en base a las características que deben presentar los Derechos, el aprovechamiento de los mencionados bienes no tiene la categoría de Derechos sino de otra categoría mas de acuerdo a su naturaleza, que es la de los Productos, conocidos como Precios en otros países. Por lo que por lo anteriormente expuesto, este estudio tiene como intención contestar la siguiente interrogante: ¿Los precios que se pagan por el aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, se cubre realmente con Derechos o deben de considerarse dentro de otra categoría jurídica de ingresos del Estado?.

Para responder a la anterior interrogante, pensamos que la utilización de un método deductivo sería la forma más conveniente, la cual nos permitiría partir -de lo más general, que son los recursos del Estado, - hasta lo más particular que es el objeto de nuestro es

tudio.

En el primer capítulo estudiaremos un panorama amplio y general de los Recursos del Estado. En el inciso primero iniciaremos dando una visión de los Recursos del Estado, el por qué de estos Recursos, su finalidad. Después, abordaremos una serie de clasificaciones de los Recursos del Estado, el cual nos permitirá conocer bajo qué categoría jurídica se les ha clasificado a los diferentes ingresos del Estado y entre éstos al Aprovechamiento de los bienes de dominio público, la importancia de su clasificación, y después, la adopción de una clasificación para un breve análisis de sus componentes. En el inciso dos, se analizará en forma breve también la categoría de las Contribuciones o Tributos, a los cuales pertenecen los Derechos. En primer lugar estableceremos las características generales de las Contribuciones, y después, la clasificación generalmente aceptada por la mayoría de los tratadistas, haciendo un breve análisis de sus integrantes. Esto nos permitirá ir delimitando el campo de los Derechos.

En el capítulo II, haremos referencia a los Derechos en particular, lo cual nos permitirá establecer en forma precisa las características de los Derechos. Primeramente expondremos el punto de vista de cinco autores extranjeros de diferente nacionalidad y de reconocida autoridad en materia tributaria; algunos de estos puntos de vista están basados en el concepto de Derecho que plantea la legislación de su país de origen; esto nos permitirá tener un amplio panorama de esta institución en la doctrina extranjera. En el inciso dos, expondremos el punto de vista sobre esta institución de cuatro eminentes fiscalistas mexicanos; punto de vista que nos permitirá conocer su enfoque propio de los Derechos; con esta breve exposición tendremos una visión del tratamiento que ha tenido esta institución en la

doctrina tributaria mexicana. En el inciso tres, estudiaremos cada una de las características principales de la institución jurídica de los Derechos; estudio que - vendrá a ser el resultado de la exposición de los trata distas nacionales y extranjeros, y que además permitirá que expongamos nuestro punto de vista sobre estas carac terísticas.

En el capítulo III abordaremos el tratamiento - que ha tenido la institución de los Derechos en la le- gislación tributaria mexicana. Iniciaremos con el con- cepto de Derecho que establecía el Código Fiscal de la Federación de 1938, primer Código de esta naturaleza en México. Después, estudiaremos esta institución de - acuerdo a lo que establecía el Código Fiscal de la Fede ración de 1967. En el siguiente inciso expondremos el tratamiento que se le da a los Derechos en dos entida- des de la República Mexicana: Estado de México y Distri to Federal. Después estudiaremos el concepto de Dere - cho, pero en la forma que se aplica en los Municipios. - El siguiente inciso versará sobre el tratamiento que da a los Derechos el nuevo Código Fiscal de la Federación de 1982. Por último, estudiaremos el concepto de Dere - cho para la Ley de Ingresos de la Federación.

En el capítulo IV, se hará un estudio de la Ley Federal de Derechos, ley reglamentaria del rubro Dere - chos de la Ley de Ingresos de la Federación. Iniciare- mos este capítulo, tratando de analizar el concepto de Derecho que establece esta ley.

Después expondremos la clasificación de los Dere chos, en la Ley Federal de Derechos, lo que nos permi tirá conocer en forma general cuáles son los hechos gene- radores de pago por este concepto. En el inciso tres - haremos un estudio de cada Aprovechamiento en particu- lar, que conforme a las características dadas anterior-

mente, podremos ubicar a los que efectivamente son Derechos y los que por ausencia de ellas no lo son.

Por último y como consecuencia de este trabajo, expondremos las conclusiones a las que llegamos a través de él.

CAPITULO I

LAS CONTRIBUCIONES

1.- CONCEPTO DE INGRESOS DEL ESTADO.

Los Estados, no importando la forma que adopten, y las Entidades Públicas menores: Entidades Federativas, Provincias, Regiones, Municipios; para llevar a cabo - las funciones que tienen encomendadas en la ley, requieren proveerse de los medios necesarios económicos, tanto en dinero, especie o servicios, para alcanzar el cumplimiento de los fines que establece dicha ley, ajustándose a lo establecido en su respectiva Ley de Ingresos.

(1)

Los Recursos o Ingresos Públicos son la fuente - de esos medios económicos necesarios para lograr dichas funciones. Son Ingresos Públicos en cuanto se destinan a satisfacer necesidades públicas en forma inmediata o mediata (2), son muy variados, y éstos sólo pueden ser obtenidos de los gobernados, los que están obligados a contribuir. (3)

(1) Aniceto Rosas Figueroa y Roberto Santillana López, - "Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México", Editado por la UNAM, 1962, Primera Edición, Pág. 71/Alejandro Ramírez Cardona, "Sistema de Hacienda Pública", 2a. Edición, Editorial Temis Librería, Colombia, 1980, Pág. 301/Carretero Pérez, "Derecho Financiero", Colecciones Jurídicas Santillana, 1968, Pág. 287/Héctor B. Villegas, "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo I - 3a. Edición, 1980, Ediciones de Palma Buenos Aires, Pág. 54/Gian Antonio Micheli "Curso de Derecho Tributario", Editorial de Derecho Financiero, 1975, 2a. Edic. Pág. 29, 30.

(2) Ramírez Cardona, Obra Citada, Pág. 202.

(3) Rosas Figueroa y Santillán López, Obra citada Pág.71.

Esos Ingresos Públicos pueden recabarse de la economía del sector privado, como principal fuente de ingresos, del patrimonio del Estado, y de la gestión empresarial del Estado, que en algunas actividades puede equipararse a la de los particulares. (4)

Las funciones que debe cumplir el Estado no sólo se refieren a asegurar la cobertura del gasto público (gastos indispensables de la administración), y que se traducen en la prestación de servicios públicos esenciales y relativos, sino además, a atender erogaciones no esenciales de índole económica-social, o sea, regular los procesos económicos-sociales que por su amplitud e importancia, afectan los intereses generales del país, y sirven para llevar a cabo la intervención del Estado en la vida general de la nación. (5)

Las funciones del Estado en un principio era efectuar necesariamente, la satisfacción de necesidades primarias: justicia, policía, defensa, que eran considerados gastos improductivos (6), y "esta era la única razón de ser de los recursos, que eran verdaderas cargas públicas de los particulares, y la de las Finanzas Públicas, era distribuir equitativamente esa carga entre los particulares" (7). En la época contemporánea, el Estado se encarga de servicios públicos esenciales, y además, de actividades comerciales e industriales. (8)

(4) Ramírez Cardona, Obra citada Pág. 201/Rosas Figueroa y Santillán López, Obra citada, Pág. 71/Gian Micheli, Obra citada, Pág. 31/Giuliani Fonrouge, "Derecho Financiero, Tomo I, Ediciones de Palma Buenos Aires, 1977, 3a. Edición, Pág. 194.

(5) Ramírez Cardona, Obra citada, Pág. 201/Carretero Pérez, Obra citada, Pág. 288/Héctor Villegas, Obra cit. Pág. 53/Giuliani Fonrouge, obra cit., Pág. 194/Gian Micheli, Obra cit. Pág. 29.

(6) Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 53/Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 194.

(7) Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 53.

(8) Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 53/Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 194.

CLASIFICACION.-

"La clasificación de los Recursos del Estado es - una categoría histórica" (9). "Ella conduce a una definición precisa y previene en contra de las vaguedades - de la expresión y las confusiones del pensamiento; tiene por otra parte, importantes resultados prácticos, resolviendo cuestiones de hecho y asignando un valor determinado a categorías dudosas; pone en claro los contrastes y las semejanzas, y eliminando o combinando lo que es común, sugiere muchas veces una concepción mas clara de los temas". (10)

La clasificación de los Ingresos del Estado ha preocupado constantemente a los autores (11), por esto mismo podemos afirmar que cada autor tiene la suya propia, existiendo varios criterios o formas de clasificación (12), la mayoría de las veces de acuerdo con sus conceptos sobre la actividad financiera (13), o de acuerdo a la finalidad de la misma (14), por lo que debido a la relatividad de éstas, no puede tomárseles con absoluta seriedad. (15)

-
- (9) Guillermo Ahumada, "Tratado de Finanzas Públicas", Tomo I, Editorial Plus Ultra, 4a. Edición, 1969, - Pág. 183.
- (10) E. R. Seligman, "Essais Sur Limpot", Tomo II, Pág. 123, Trad. Suret, Edic. Giard Et Briere, 1914, Citado por Guillermo Ahumada, obra cit., Pág. 184.
- (11) Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 194.
- (12) Carretero Pérez, Obra cit., Pág. 288/Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 194.
- (13) Valdés Costa, "Curso de Derecho Tributario", Citado por Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 57.
- (14) Rosas Figueroa y Santillán López, Obra cit., Pág.- 74.
- (15) Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 194.

Aunque los autores no se han puesto de acuerdo - en cuanto a las clasificaciones (16), la mayoría de - ellas coinciden en esencia. Algunos, evitan hacer clasificaciones de ingresos del estado y sólo se concretan a realizar estudios individuales de cada ingreso. (17)

Las clasificaciones nos permiten conocer las diferentes fuentes de ingresos de los Estados. (18)

Citaremos una serie de clasificaciones de Ingresos del Estado que nos permitirán darnos cuenta de algunas de las diferentes formas en que se han clasificado_ estos ingresos:

Griziotti: tomó como criterio las diversas generaciones de las que puede provenir el ingreso. (19)

A) Pasadas Generaciones

- I. Rentas Patrimoniales
- II. Utilidades de Instituciones Públicas
- III. Utilidades de Empresas Públicas
- IV. Utilidades de Empresas Económicas.

(16) Guillermo Ahumada, Obra cit., Pág. 184/Emilio Margain Manatou, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", 4a. Edición, Editado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1976, - Pág. 65.

(17) Duverger, Buchanan, Somers, Citados por Héctor Villegas, obra cit., Pág. 58.

(18) Margain Manatou, Obra cit., Pág. 60.

(19) Benvenuto Griziotti, "Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda", 2a. Edición, Instituto Editorial Reus, 1958, Pág. 71.

- B) Presentes Generaciones
- I. Contribuciones de Guerra
 - II. Multas de Ingresos Penales
 - III. Ingresos de Policía
 - IV. Contribuciones Ordinarias y Extraordinarias
 - 1. Impuestos Directos
 - 2. Impuestos Indirectos
 - 3. Tasas
 - 4. Contribuciones Especiales

- C) Futuras Generaciones
- I. Emisión de Papel Moneda
 - II. Empréstitos

Cossa: (20)

- A) Ingresos Ordinarios
- I. Ingresos Originarios (Patrimoniales)
 - II. Ingresos Derivados (De Derecho Público)
 - 1. Tasas, Impuestos
 - 2. Multas, Penas Pecuniarias

(20) Rafael Bielsa, "Compendio de Derecho Público", Tomo III, Derecho Fiscal, 1952, Pág. 253, 254.

- B) Ingresos Extraordinarios
- I. Tesoro y Bienes Va cantes
 - II. Aumento de sus Con tribuciones
 - III. Contribuciones a - Guerra
 - IV. Venta de Dom inio - Fiscal
 - V. Empréstitos

Garza: (21)

- A) Ingresos Tributarios
- I. Impuestos
 - II. Derechos o Tasas
 - III. Contribuciones Es peciales
- B) Ingresos no Tributarios
- I. Derivan de un acto de Utilidad Públi ca, de un acto de Derecho Público, o de un acto de Dere cho Privado como - la venta de bienes del Estado.

Carretero: Toma como criterio de su clasificación, el que a las diferentes categorías de necesidades públicas, corresponde una forma similar de cubrirlas. - (22)

Precios Privados.- Están sujetos a las leyes de la economía privada. Con ellos se cubren bienes de la administración, generalmente patrimoniales, que en ocasiones son del dominio público. Regularmente son bie-

(21) Sergio Francisco De La Garza, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, 10a. Edición, 1981, - Pág. 104.

(22) Carretero Pérez, Obra cit., Pág. 289, 290.

nes que no satisfacen necesidades públicas. Se obtienen cantidades iguales a la que obtendría una empresa privada.

Precios Cuasiprivados.— Este precio se establece según las leyes de la economía privada, pero se persigue secundariamente la consecución de un fin público. — Estos precios cubren los bienes del dominio fiscal de la administración, pero los de utilidad pública, como los montes.

Precio Público.— Mediante estos precios el Estado satisface una necesidad privada y conjuntamente tiene como finalidad un interés general, la tutelación del interés público. Este precio sólo cubre el costo del servicio, por lo que el Estado no obtiene ninguna ganancia. Regularmente el Estado busca con estos precios evitar el monopolio de los particulares.

Precio Político.— Además de satisfacer una necesidad privada, se persigue la satisfacción de intereses de la colectividad. Su monto es siempre inferior al costo total del servicio, el faltante lo cubre la colectividad mediante impuestos. Normalmente este precio corresponde a las tasas como contraprestación por uso del dominio público o de los servicios públicos de la administración.

Ahora, para poder tener una idea general de cuáles son estos mecanismos mediante los cuales el Estado obtiene ingresos, nos avocaremos a mencionarlos brevemente, pero sólo aquellos que consideramos más importantes. Para esto haremos referencia a la clasificación que sirve de base a la generalidad de los países modernos con sistemas no colectivistas, y que dividen los ingresos en Ordinarios y Extraordinarios, y a que a su vez los subdividen, generalmente, en Originarios y Deri

vados. (23)

Se consideran Ingresos Ordinarios, aquellos que se recaudan regularmente en cada ejercicio o período financiero, legalmente autorizado, y de acuerdo con un presupuesto normal, para cumplir fines y gastos de carácter permanente y previsibles. (24)

Son ingresos Extraordinarios, los destinados a cubrir gastos generalmente no previstos, o que pueden ser previsibles y más o menos permanentes, o que sirven para reparar el déficit que resulte en el ejercicio financiero respectivo. (25)

Ingresos Originarios, son los que provienen del propio patrimonio del Estado o de la Entidad Pública (de su dominio o de la explotación industrial o comercial). (26)

Ingresos Derivados, son los ingresos que se obtienen de la economía de los contribuyentes. (27)

-
- (23) Rosas Figueroa y Santillán López, Obra cit., Pág. 74/Lello Gangemi, "Tratado de Hacienda Pública", - Tomo I, Editorial de Derecho Financiero, 1964, - pág. 378/Morselli, "Compendio de Ciencia de las Finanzas", 1947, Pág. 44-Citado por Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 57/Sergio De La Garza, Obra cit., - Pág. 102, 103/Rafael Bielsa, Obra cit., Pág. 253, - 254.
- (24) Rosas Figueroa y Santillán López, Obra cit., Pág. 74/Lello Gangemi, Obra cit., Pág. 378/Morselli, - Obra y Pág. citada, de la Obra citada de Héctor Villegas Pág. 58/Sergio De La Garza, Obra cit., Pág. 103/Rafael Bielsa, Obra cit., Pág. 253, 254/Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 195/Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 28.
- (25) Igual que número (24).
- (26) Lello Gangemi, Obra cit., Pág. 378/Sergio De La Garza, Obra cit. Pág. 102/Rafael Bielsa, Obra cit. Pág. 252, 254/Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 72.
- (27) Lello Gangemi, Obra cit., Pág. 378/Sergio De La Garza, Obra cit., Pág. 102/Rafael Bielsa, Obra cit., - Pág. 253, 254.

Para motivos de nuestro estudio, trataremos de elaborar una clasificación con los ingresos más importantes.

Ordinarios.-

I.- Originarios

1. Ingresos Empresariales
2. Ingresos Patrimoniales

II.- Derivados (Contribuciones o Tributos)

1. Impuestos
2. Derechos o Tasas
3. Contribuciones Especiales

Extraordinarios.-

I.- Originarios

Debido a su escaso monto no son dignos de mencionar.

II.- Derivados

1. Empréstitos
2. Emisión de Papel Moneda
3. Multas e Ingresos de Policía.

Ingresos Patrimoniales.- Estos ingresos provienen de los bienes que posee el Estado. Se dividen, atendiendo a una distinción jurídica, en Bienes del Patrimonio Público, sometidos a un régimen de Derecho Público, y actuando el Estado bajo su poder de imperio; y Bienes del Patrimonio Privado, sometido a un régimen de Derecho Privado, en el cual el Estado se coloca en igualdad jurídica ante las personas de Derecho Privado.

(28)

(28) Lello Gangemi, Obra cit., Pág. 379, 394, 393/Guillermo Ahumada, Obra cit., Pág. 191, 192/Rafael Bielsa, Obra cit., Pág. 257, 255, 258.

Los Bienes del Patrimonio Público satisfacen directamente necesidades colectivas, se proponen prestar directamente un servicio público: rutas nacionales, puertos, playas, ríos, carreteras, etc.; su uso es gratuito, ya que están destinados al uso de toda la comunidad; pero en forma ocasional y secundariamente, su uso motiva el pago de ciertas cantidades de dinero, ya sea por concesiones o autorizaciones de uso o acceso a ellas. Estas concesiones o autorizaciones estarán siempre subordinadas al fin de servir directamente a la satisfacción de una necesidad pública (29). Esta modificación de la gratuidad de estos bienes puede ser ejercida por el Estado en base a su poder de imperio. (30)

Estos bienes son inalienables e imprescriptibles, están fuera de comercio, no los puede poseer ningún particular, ya que el aprovechamiento de ellos por parte de algún particular redundaría en perjuicio de los demás. (31)

Surgen por causas naturales: playas, ríos, lagos, costas, etc.; o artificiales: carreteras, puertos, puentes, canales, etc. (32)

Estos bienes son de reducida importancia cuantitativa. (33)

Los Bienes del Patrimonio Privado no satisfacen

(29) Lello Gangemi, Obra cit., Pág. 396, 397, 398/Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 59/Guillermo Ahumada, Obra cit., Pág. 191, 192.

(30) Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 59.

(31) Lello Gangemi, Obra cit., Pág. 396/Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 59/Guillermo Ahumada, Obra cit., - Pág. 191, 192.

(32) Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 200/Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 191, 192.

(33) Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 59.

directamente una necesidad colectiva, sino que sólo - afectan determinadas personas ligadas a ellos por su adquisición, concesión, contratación, y que a través de - dichas personas producirán los bienes y servicios que - satisfizarán la necesidad colectiva. En ocasiones el - Estado se avoca a su explotación directa.

Estos bienes son generalmente enajenables y prescriptibles, pero sólo mediante leyes especiales. (34)

Pueden dividirse a su vez en bienes que conserva el Estado en propiedad: arrendamiento de tierras, edificios, minas, bosques; y aquellos que enajena el Estado: venta de tierras públicas. (35)

Estos bienes en un principio eran la principal fuente de ingresos de los Estados. (36)

Los ingresos que provienen de la explotación de estos bienes son los propiamente llamados Ingresos Patrimoniales.

Vitti De Marco (37), estableciendo una distinción de tipo económico, afirma "que los Bienes de Dominio Público son bienes de primer grado, que satisfacen directamente necesidades públicas; estos son bienes directos; mientras que los del Patrimonio son medios de -

(34) Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 200/Lello Gangemi, Obra cit., Pág. 398/Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 59.

(35) Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 200/Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 59.

(36) Giuliani Fonrouge, Obra cit., Pág. 194.

(37) Vitti De Marco, "Principii Di Economia Finanziaria" Citado por Lello Gangemi. Obra cit., Pág. 394, y por Guillermo Ahumada, Obra cit., Pág. 191, 192.

producción, bienes instrumentales mediatos, ya que el Estado tiene que transformarlos en bienes públicos para su utilización", éstos son bienes instrumentales, ya que no satisfacen directamente una necesidad colectiva, pero sirven para producir los bienes y servicios que la satisfacen.

La disminución de los Ingresos Patrimoniales ha provocado en los Estados la necesidad de crear Empresas Públicas. (38)

Ingresos Empresariales.- Otra de las formas en que el Estado se provee de recursos es mediante la explotación de Empresas Públicas, que se dedican a la producción de bienes o a la prestación de servicios. Son empresas que pueden pertenecer directamente a la administración o que se encuentran descentralizadas. Esta explotación obedece primordialmente a la satisfacción de intereses generales pero aunado a la percepción de un ingreso, en el cual el factor económico varía de un tipo de empresa a otro, por lo que encontramos combinado el interés general con el interés económico. (39)

Podemos distinguir los siguientes tipos de Empresa Pública, de una forma muy general, ya que a su vez cada parte de la misma puede incluir varias subdivisiones.

A) Empresas de las cuales el Estado se sirve para prestar servicios públicos. Su finalidad principal es prestar un servicio público y secundariamente obtener un ingreso. En este tipo de empresas el pago que se paga por el servicio es siempre igual o menor al -

(38). Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 86.

(39) Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 73/Héctor Villagas, Obra cit., Pág. 60/Ramírez Cardona, Obra cit., Pág. 206.

coste del mismo, por lo que se cubre mediante precios - públicos o precios políticos, respectivamente (electricidad, obras sanitarias, telecomunicaciones, servicio - postal). (40)

B) Empresas en las cuales el Estado, además de satisfacer necesidades de interés general busca un ingreso. Regularmente con este tipo de empresas invade sectores reservados a los particulares, sometiéndose a las leyes de la economía privada. (41)

C) Empresas conocidas como monopolios fiscales, en los cuales el Estado asume el monopolio de ciertos bienes o servicios, no porque no puedan ejercerlos los particulares, sino porque es conveniente al interés social que el Estado lo maneje así. En estos monopolios, el pago del bien o servicio, está muy por encima de su valor comercial. (42)

Estas Empresas son motivo de debates doctrinales. Para algunos autores estas Empresas son inconvenientes, ya que son poco eficientes, técnica y económicamente, tienen gran inclinación a burocratizarse, generan pérdidas que van a caer al presupuesto nacional, y provocan con ello cargas para los particulares (43). Por otro lado, otros sostienen que en algunas ramas estratégicas como electricidad, minería, siderurgia, industria nuclear, es necesario que el Estado las controle y no caigan en manos de particulares. (44)

(40) Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 72/Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 61.

(41) Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 72,73/Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 62.

(42) Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 72,73/Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 62.

(43) Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 60.

(44) Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 61.

Pero la finalidad fundamental de estas Empresas, a todas luces, es la de prestar servicios públicos o satisfacer necesidades de interés general, que por lo regular los particulares no pueden prestar. Además, los ingresos que se obtienen es para cubrir los gastos que originan la satisfacción de necesidades públicas.

Contribuciones o Tributos.- Estos ingresos serán analizados en el siguiente inciso. Sólo indicaremos - que éstos tienen su fundamento en el poder de imperio - del Estado; en su facultad de imponer la medida de las Contribuciones, su forma, cuantía, procedimiento de pago, etc.

Ingresos Penales o Multas, e Ingresos de Policía.- Los ingresos penales o multas, tienen como origen un - castigo; representan una sanción por violaciones o infracciones a las leyes penales o administrativas. El - Estado, por el poder de sancionar que tiene, establece - estos pagos que regularmente consisten en una suma de - dinero fijada por la ley o a criterio del juez, en su - caso. Su finalidad siempre es extrafiscal. (45)

Los Ingresos de Policía tienen como origen ventajas o prerrogativas especiales acordadas al particular, frente a la norma general prohibitiva. Son ingresos insignificantes dentro de los presupuestos de los - Estados. En ocasiones, estos recursos, por su carácter jurídico-administrativo, se confunden con las tasas - cuando en la hipótesis expuesta se pretende lograr un -

(45) Benvenuto Griziotti, *Obra cit.*, Pág. 73/Seligman, - "Essays In Layation"; Puglise, "Derecho Financiero", México, 1939; Lompis, "Le Norme Per La Repressione Delle Violazioni Delle Leggi Finanziarie", - Padua, 1930; Dematteis, "Manuale Di Diritto Penale Tributario", Torino, 1933; Citados por Guillermo - Ahumada y opinando lo mismo, *Obra cit.*, Pág. 73.

interés colectivo, aunque falta propiamente la prestación del servicio" (46). Su finalidad, también es extrafiscal. (47)

La Emisión de Papel Moneda.— Otro recurso importante del Estado para allegarse ingresos, es poner en circulación Emisiones de Papel Moneda (48). Con ella se muestra una de las formas más completas de la potestad de imperio del Estado. (49)

Su función viene a ser la de cubrir el déficit presupuestario, que se manifiesta en que esta Emisión de Papel Moneda, es de curso legal y forzoso, o sea, inconvertible en moneda metálica de valor equivalente y con efecto liberatorio y circulatorio. Además, es un importante medio de control económico, o sea, un regulador y controlador en el intercambio de bienes y servicios, y de las transacciones públicas y privadas. (50)

Ha sido muy discutida la Emisión de Papel Moneda. Para algunos autores, resulta perjudicial para la economía, en el supuesto de que la Emisión de Papel Moneda no

(46) Guillermo Ahumada, Obra cit., Pág. 216.

(47) Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 74/Guillermo Ahumada, Obra cit., Pág. 216.

(48) Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 67/Ramírez Cardona, Obra cit., Pág. 326.

(49) Duvenger Maurice, "Hacienda Pública", Pág. 166. - Citado por Héctor Villegas, Obra cit., Pág. 67, - además cita a Ramírez Cardona, obra citada. Pág. - 451; Morselli Manuel, "Compendio de Ciencia de las Finanzas", Pág. 277; Matus Benavente, "Finanzas Públicas", Pág. 263.

(50) Héctor Villegas, igual que número (49)/Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 77/Ramírez Cardona, Obra cit., Pág. 324.

traiga aparejada, un aumento en la producción de bienes y servicios a disposición de los consumidores, provocaría un alza de precios, lo que originaría la inflación. Esto se reflejaría en una carga para la comunidad que la soportaría desigualmente. Algunos pocos, - se beneficiarían o neutralizarían sus efectos, como en el caso de los particulares con ingresos variables: capitalistas, industriales, comerciantes, que pueden trasladar los efectos inflacionarios; pero la gran mayoría, personas con ingresos fijos, son los que sufren los mayores perjuicios por la desvalorización de la moneda, y por lo mismo una disminución en el poder adquisitivo de la moneda. (51). Además, esta inflación provoca un incremento en el gasto público, lo que hace necesario nuevos ingresos, y esto a su vez, una nueva Emisión de Papel Moneda, con lo cual se provoca "un círculo vicioso que hace crecer más la espiral inflacionista" (52). Por lo que en este supuesto, la Emisión de Papel Moneda sólo es justificable en casos extremos y como última medida para proveerse de ingresos. (53)

Para otros autores es recomendable, siempre y cuando se haga uso de ella en la medida adecuada. Entiéndase esto como un aumento en la producción de bienes y servicios.

"La Emisión de Papel Moneda, en algunos casos, - se considera equivalente a un empréstito sin intereses para el gobierno; en otros, a un impuesto invisible - por los efectos que produce en la comunidad, debido a

(51) Héctor Villegas, igual que número (49)/Benvenuto Griziotti, Obra cit., Pág. 77/Rosas Figueroa y Santillán López, Obra cit., Pág. 102.

(52) Héctor Villegas, Obra cit., pág. 69.

(53) Héctor Villegas, igual que número (49).

los efectos de la inflación". (54)

Empréstitos Públicos.- Consiste en el otorgamiento de un crédito a un Estado o a un Ente Público Menor (55), con la obligación del pago del capital y de los intereses correspondientes en el lugar indicado, en la moneda del otorgante (generalmente), y demás condiciones estipuladas en el convenio. (56)

Existen empréstitos externos y empréstitos internos. Son externos los créditos "que provienen de un circuito económico distinto al de la entidad otorgada con dicho crédito". Se destinan casi siempre a la creación de actividades productivas. Provocan el desarrollo y penetración del capital extranjero. (57)

Los empréstitos internos "provienen del mismo circuito económico de la entidad otorgada"; el Estado no aumenta la renta nacional (58). Regularmente se realiza mediante la emisión de bonos, títulos, valores, obligaciones, que se convierten en Títulos de la Deuda Pública, títulos que entrega el Estado contra el pago de dinero en efectivo, con obligación para el Estado de

(54) Rosas Figueroa y Santillán López, Obra cit., Pág. - 143/Ramírez Cardona, Obra cit., Pág. 289, 290.

(55) Guillermo Ahumada, Obra cit., Tomo II, Pág. 23/Rosas Figueroa y Santillán López, Obra cit., Pág. - 143/Benvenuto Griziotti, Obra cit. Pág. 77/Ramírez Cardona. Obra cit., Pág. 289.

(56) Héctor Villegas, igual número (49)/Rosas Figueroa y Santillán López, Obra citada, Pág. 102.

(57) Ramírez Cardona, Obra cit., Pág. 302.

(58) Ramírez Cardona, Obra cit., Pág. 301.

devolver dicha cantidad con intereses semejantes a los corrientes en la plaza (59). Estos documentos pueden - pasar de unas manos a otras, produciéndose lo que se conoce como "circulación de la deuda". Cuando estos documentos han sido colocados con un precio igual al establecido en él, se dice que lo ha sido "a la par", si es más bajo se dice que es "bajo par", y si es mayor será "sobre par"; regularmente es "bajo par". (60)

Este crédito se debe destinar al pago del gasto público y no a cubrir los gastos de la deuda. El empréstito debe de cubrirse con ingresos ordinarios: fiscales, empresariales o con las utilidades obtenidas de las actividades financiadas con dicho empréstito; por lo cual se le considera generalmente como una percepción anticipada de ingresos ordinarios. (61)

"Las Finanzas modernas concebían al empréstito - como un recurso extraordinario, al cual sólo podía recurrirse en situaciones excepcionales. La teoría moderna no opina lo mismo, ya que su utilización no debe depender siempre de circunstancias ordinarias o extraordinarias, sino de razones de política financiera". (62)

(59) Guillermo Ahumada, Obra cit., Tomo II, Pág. 23.

(60) Rosas Figueroa y Santillán López, Obra cit., Pág.-143.

(61) Rosas Figueroa y Santillán López, Obra cit., Pág.-143/Ramírez Cardona, Obra cit., Pág. 292, 302.

(62) Giuliani Fonrouge, Obra citada — Citado por Héctor Villegas y opinando lo mismo, Obra cit., Pág.-58, 70.

CAPITULO I

LAS CONTRIBUCIONES

2.- Concepto de Contribuciones.-

Las Contribuciones o Tributos representan la categoría más importante de los ingresos del Estado moderno desde el punto de vista científico, como desde el punto de vista de los ingresos que percibe el Estado, como forma de conseguir los medios necesarios para el desarrollo de sus fines. (63)

Su estudio es atendido por el Derecho tributario que es una de las ramas del Derecho Financiero. (64)

Los Tributos constituyen la mayor parte de los ingresos que perciben los Estados (65). En un principio, los ingresos patrimoniales, eran los que aportaban la mayoría de estos ingresos; pero en la medida en que fueron insuficientes, y al separarse la propiedad de la soberanía, los Tributos adquieren esta importancia. Hoy son la base de la Hacienda Pública. (66)

La mayoría de los exponentes de las Finanzas Públicas clasifican a las Contribuciones en tres grandes grupos: Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales. (67)

(63) Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 76/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 299.

(64) Carretero Pérez, obra cit., pág. 297/Sergio De La Garza, obra cit., Pág. 299.

(65) Carretero Pérez, obra cit., Pág. 297.

(66) Carretero Pérez, obra cit., pág. 297.

Hay que considerar que estos recursos son categorías históricas y puede darse el caso de que un precio tenga el carácter de Tasa en determinado país y en otro el de Impuesto o viceversa (68). Esto es debido a que - en ocasiones el legislador no usa en forma adecuada los términos, por esto es necesario identificar a los Tributos según su naturaleza y no por el nombre que reciba, - que puede ser correcto o erróneo. (69)

Ahora daremos algunas definiciones de las Contribuciones:

Blumenstein.- Tributos son las prestaciones pecuniarias que el ente público autorizado al efecto por - aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de los sujetos económicos sometidos a la misma. (70)

Giuliani Fonrouge.- El Tributo es una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigido por el Estado en virtud de su poder de imperio, y da lugar a relaciones de Derecho. (71)

Código Tributario de Uruguay.- Artículo 10. Tributo es la prestación pecuniaria que el Estado exige, - en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de - obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. - (72).

Geraldo Ataliba.- La obligación jurídica pecunia

(68) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 217.

(69) Sergio De La Garza, obra cit., Pág. 299.

(70) Blumenstein, Ernest, "Sistema de diritto delle imposte giuffre", 1954—citado por Sergio De La Garza, obra cit., pág. 300.

(71) Giuliani Fonrouge, obra cit., pág. 151, Tomo I.

(72) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 300.

ria que no constituye sanción de un hecho ilícito, cuyo sujeto activo, es, en principio una persona pública y cuyo sujeto pasivo es alguien puesto en esa situación por la ley. (73)

Carretero Pérez.— Es una prestación dineraria obtenida coactivamente por la administración, en virtud de su potestad de supremacía, a través de una relación jurídica de Derecho Público, pero asentada en principios originales. (74)

De un breve análisis de estas definiciones observamos que todas ellas poseen en esencia las mismas características, las cuáles mencionaremos en seguida.

1.— Son ingresos de Derecho Público. El Estado los recibe en virtud de su soberanía, del poder de imperio del Estado. Este será su fundamento jurídico. - (75)

2.— Elemento esencial del Tributo es la Coactividad; que consiste en la facultad del Estado de exigir el pago de los Tributos, en caso de que no se haga voluntariamente, esto en base a su poder de imperio. Esta coacción se manifiesta fundamentalmente en cuanto que los Tributos son creados por el Estado sin tomar -

(73) Geraldo Ataliba, "hipótesis de incidencia tributaria", 2a. Edición, No. 89, Edit. Revista Dos Tribunales, Sao Paulo, 1973—citado por Sergio De La Garza, obra citada pág. 300.

(74) Carretero Pérez, obra cit., pág. 299.

(75) Héctor Villegas, obra cit., pág. 73/Carretero Pérez, obra cit., pág. 298/Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 217/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 30/Archille Donato Guiannini, "Instituciones de Derecho Tributario", 7a. Edición italiana, Editorial de Derecho Financiero, 1956, pág. 60/José Luis Pérez De Ayala y Eusebio González, "Curso de Derecho Tributario", 1975, Editoriales de Derecho Reunidas, Tomo I, 2a. edición, pág. 195.

en cuenta la voluntad de los particulares. (76)

3.- Todos los Tributos constituyen obligaciones Ex-Lege. Esta obligación está representada por dos supuestos, un presupuesto de hecho que se denomina hecho imponible, y otro supuesto que consiste en la realización de ese presupuesto o hecho que trae como consecuencia, que una persona deba pagar al Estado la prestación tributaria generada. (77)

4.- Están sometidos al Principio de Legalidad. - Esto implica que el deber de pagar el Tributo, así como todos los elementos constitutivos del Tributo, se encuentran establecidos en la ley de creación del Tributo. (78)

5.- Es una relación obligatoria personal, de Derecho Público. Los Tributos son relaciones obligatorias y no voluntarias. Relación que se produce entre dos sujetos: el Estado como acreedor, y otro sujeto, deudor del Tributo, quien tiene la obligación de realizar la prestación. (79)

6.- Son prestaciones en dinero o en especie. Los Tributos implican prestaciones de los particulares al -

(76) Lello Gangemi, obra cit., pág. 380/Héctor Villegas, obra cit., pág. 73/Giuliani Fonrouge, obra cit., - pág. 258/Carretero Pérez, obra cit., pág. 297/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 302.

(77) Héctor Villegas, obra cit., pág. 74/Carretero Pérez, obra cit., pág. 298/Pérez De Ayala, obra cit. pág. 195, 199/Sergio De La Garza, obra cit., pág.- 302.

(78) Héctor Villegas, obra cit., pág. 74/Pérez De Ayala, obra cit., pág. 195/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 302/Manuel Andreozzi, "Derecho Tributario Argentino", Tomo I, Tipográfica Editorial Argentina, 1951, pág. 69.

(79) Héctor Villegas, obra cit., pág. 74/Carretero Pérez, obra cit., pág. 298/Sergio De La Garza, obra - cit., pág. 301, 302/Manuel Andreozzi, obra cit. p. 69.

Estado. Estas prestaciones son en dinero, regularmente, dada las características de las economías monetarias, ya que también lo pueden ser en especie (80). Algunos autores sólo aceptan que las prestaciones se hagan en dinero y desechan de plano las de especie. (81)

Lo importante es que si la prestación es en especie, ésta puede ser valorada en dinero, ya que la estructura jurídica del Tributo no se pierde, y que, además, la legislación de determinado país no disponga otra cosa. (82)

7.- Se imponen para poder cubrir los gastos que requieren el cumplimiento de sus fines. La causa fundamental de la imposición, es el de que los ingresos públicos constituyen el medio para cubrir los gastos públicos; por esto mismo, el objetivo de los Tributos es fiscal, o sea, la necesidad de obtener ingresos para cubrir los gastos que determinan la satisfacción de necesidades públicas. Pero este objetivo a pesar de que es el primordial, no es el único. En algunos Tributos lo importante es lograr ciertos objetivos extrafiscales, o sea ajenos a la obtención de ingresos, como los Tributos aduanales protectores, impuestos con fines de desaliento o incentivo a determinadas actividades privadas, etc. A pesar de esto la medida extrafiscal no constituye la esencia jurídica de la Institución del Tributo, sino una forma de intervencionismo para objetivos económicos-sociales. (83)

(81) Guiannini A. D., obra cit., pág. 63/Carretero Pérez, obra cit., pág. 298.

(82) Sergio De La Garza y Giuliani Fonrouge, obras citadas—citados por Héctor Villegas, obra cit., pág. 73/Sergio De La Garza, obracit., pág. 301.

(83) Héctor Villegas, obra cit., pág. 75/Giuliani Fonrouge, obra cit., pág. 260/Pérez De Ayala, obra cit., pág. 195/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 303, 304.

Existe en el Derecho Presupuestario un principio llamado "no afectación de recursos", el cual consiste - en que los recursos que obtiene el Estado, no deben destinarse a un fin en especial o a gastos determinados, - sino que deben de formar un fondo común para cubrir todas las erogaciones del Estado.

Este principio funciona para los impuestos, más no para las Tasas y las Contribuciones Especiales. (84)

(84) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 304, 305.

CLASIFICACION.--

Las clasificaciones de las Contribuciones tienen su origen en la Ciencia de la Hacienda, de la cual pasó al Derecho Tributario con características propias (85). El criterio que han tenido estas clasificaciones se han basado en cuestiones económicas, políticas o sociales - antes que jurídicos. (86)

Se han elaborado una gran cantidad de clasificaciones de las Contribuciones. (87).

Algunos tratadistas dividen las Contribuciones - en Impuestos Directos e Impuestos Indirectos. (88)

Adolfo Wagner, señala dos tipos de Contribuciones, los Impuestos y las Tarifas. Llama Impuestos a - las cotizaciones forzosas que el Estado exige de los individuos para cubrir sus gastos generales, y Tarifas, - aquellos ingresos que el Estado obtiene de los particulares a manera de compensación especial o indemnización, por un servicio que de él han recibido directamente, - o por un gasto que le han ocasionado, motivando su intervención. (89)

-
- (85) Guiannini A. D., obra cit., pág. 42/Trotobas, "Precis de science et Legislation Financiere", 11a. edición, Dailoz, Paris, 1951, pág. 266 y siguientes - citado por Giuliani Fonrouge, obra cit., pág. 261.
- (86) Guiannini A. D., obra cit. pág. 42/Trotobas, obra y pág. citada - citados por Giuliani Fonrouge, obra cit., pág. 261/Guiannini A.D., "I Concetti Fondamentali" pág. 54 a 58 - citado por Giuliani Fonrouge, obra cit., pág. 261/Provoste, Héctor y Mario Fernández, "Principios de Derecho Tributario", Editorial Jurídica de Chile, 1952.
- (87) Manuel Andreozzi, obra cit., pág. 63, 64/Carretero Pérez, obra cit., pág. 298/Giuliani Fonrouge, obra cit., pag. 261/Provoste, Fernández, obra cit. pag. 31.
- (88) Provoste, Fernández, obra cit., pág. 31.
- (89) Provoste, Fernández, obra cit., pág. 32.

Gaston Jeze, también divide las Contribuciones - en Tarifas e Impuestos, los que a su vez subdivide en - varias categorías. (90)

A pesar de la gran cantidad de clasificaciones - que se han dado, la clasificación más aceptada por la - Doctrina y el Derecho Positivo, es la que divide las - Contribuciones en: Impuestos, Tasas, Contribuciones Es- peciales (91). Esta clasificación tiene como presupues- to de hecho determinante de la Contribución "las diver- sas características y la distinta organización de los - servicios públicos en relación con las personas que los utilizan". (92)

Guiannini plantea el presupuesto de cada Contribución de la siguiente manera: (93)

Hay servicios en que toda la colectividad se ve beneficiada, considerada como un todo, de manera que no hay forma de determinar cual es la medida de la ventaja recibida por cada particular; como los particulares están obligados a contribuir para los gastos públicos y - no siendo posible determinar la ventaja que cada uno ob- tendrá debido a la satisfacción de una necesidad colec- tiva, se toma como criterio de dicho pago, la capacidad contributiva de cada uno de ellos, o sea su capacidad - en proporción a su riqueza. A esta forma de Contribu- ción se le llama Impuesto.

(90) Provoste, Fernández, obra cit., pág. 32.

(91) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 217/Sergio De - La Garza, obra cit., pág. 307/Guiannini A.D., obra cit., pág. 42/Manuel Andreozzi, obra cit., pág. 69/ Héctor Villegas, obra cit., pág. 75.

(92) Guiannini A.D., obra cit., pág. 42.

(93) Guiannini A.D., obra cit., pág. 43, 44.

Otras veces la satisfacción del interés público se compone de una serie indefinida de prestaciones que afectan particularmente a determinadas personas, ya sea porque lo soliciten o porque deban recibirla en cumplimiento de una norma legal. De tal forma que la ~~satisfacción~~ ~~de~~ la necesidad general se traduce en la satisfacción de una serie de necesidades privadas, por lo que es justo que recaiga sobre estos particulares, si no la totalidad, si al menos la mayor parte de los gastos necesarios para la gestión del servicio. A este tipo de Contribución se le llama Tasa.

Otras veces el Estado al satisfacer una necesidad pública, además de proporcionar un beneficio para todos los ciudadanos, proporciona una utilidad a quienes se encuentran en una situación especial respecto a la satisfacción de la necesidad. Así en el caso de una apertura o del arreglo de una arteria urbana, al mismo tiempo se consigue una mejora en los medios de comunicación y en la estética de la ciudad, que es lo que se pretende al realizar la obra pública en cuestión, se produce una ventaja especial para los propietarios de los inmuebles que confinan en la nueva vía. En este sujeto, es justo que parte del gasto sea soportado por estos últimos en proporción a la ventaja que han obtenido. A este tipo de Contribución se le llama Contribución Especial.

Ahora trataremos de analizar brevemente cada una de estas Contribuciones.

Los Impuestos.- Son considerados la figura típica de los Tributos (94), el más importante de los ingre

(94) Micheli, Gian Antonio, obra cit., pág. 48, 49/Héctor Villegas, obra cit., pág. 78/Valdés Costa, - "Curso de Derecho Tributario", pág. 255--citado por Héctor Villegas, obra cit., pág. 78.

sos del Estado en situaciones normales (95); así como - la figura que mejor responde a las exigencias técnicas, económicas, políticas, y sociales para efectuar erogaciones de los particulares y para conseguir otros fines. (96)

El Impuesto como Institución de Derecho Público tiene como Único fundamento jurídico, la sujeción a la potestad tributaria del Estado (97). Debido a esa potestad, el Estado exige coactivamente su contribución a los particulares para procurarse un ingreso; esto lo impone el Estado mediante una ley. (98)

Esta potestad de imperio del Estado le permite - fijar unilateralmente el hecho generador de la obligación, sujeto, cuantía, modo de recaudación, época de - realizar el cobro, las penas a que se hacen acreedores - los causantes por la falta de pago y todos los demás - elementos constitutivos del Impuesto. (99)

El Impuesto es una obligación Ex-Lege, en cuanto que se contiene en la ley una hipótesis normativa o pre supuesto que se conoce como hecho imponible, el cuál de pende su actualización de un hecho o situación de la vi da real. (100)

- (95) Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., pág. 78.
- (96) Micheli, Gian Antonio, obracit., pág. 48, 49.
- (97) Pérez De Ayala, obra cit., pág. 213/Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., pág. 79/Guianini A. D., obra cit. pág. 47.
- (98) Micheli, Gian Antonio, obra cit., pág. 48, 49/Pérez De Ayala, obra cit., pág. 212/Guillermo Ahumada, - obra cit., Pág. 233/Rosas Figueroa y Santillán López, obra citada, pág. 79.
- (99) Micheli, Gian Antonio, obra cit., pág. 48, 49/Pérez De Ayala, obra cit., pág. 214/Sergio De La Garza, - obra cit., pág. 335/Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit. pág. 79/Guianini A. D., obra cit., - pág. 48.
- (100) Héctor Villegas, obra cit., pág. 79/Sergio De La - Garza, obra cit., pág. 338.

Al hablar de coacción debemos de entenderlo en sentido psicológico y no jurídico, ya que la coacción só lo se ejerce en caso de conducta ilegal del contribuyente (101). A pesar de que el pago se hace voluntariamente, este es un deber impuesto por el Estado a los contribuyentes por una ley, y que puede ejercerse coactivamente si no se cumple. (102)

El Estado tiene la mas amplia libertad de elegir la causa de la obligación tributaria del Impuesto. - (103)

Para Berliri, cualquier situación puede ser considerada apta para generar una obligación tributaria - (104). Jarach, se opone diciendo que el Estado, en base a su poder de imperio puede exigir Impuestos, en base a cualquier presupuesto de hecho o según su capricho, pero no lo hace así sino que "todos los hechos y situaciones a los cuales está vinculado el nacimiento de una obligación impositiva tienen como característica la de representar un estado o movimiento de riqueza". (105)

La fuente del Impuesto es la capacidad económica del contribuyente. Esta capacidad contributiva puede presentar diversas formas: por la adquisición, posesión, gasto, transferencia de riqueza, etc. Y a su vez, estas diversas formas de capacidad contributiva es lo que se va a traducir en el hecho generador del Impuesto, -

(101) Pérez De Ayala, obra cit., pág. 215.

(102) Pérez De Ayala, obra cit., pág. 212/Guianini A.D., obra cit.—citado por Héctor Villegas, obra cit., pág. 79.

(103) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 336,337.

(104) Berliri, Antonio, "Corso de Diritto Tributario", - pág. 46—citado por Sergio De La Garza, pág. 336, 337, obra cit.

(105) Dino Jarach, "El Hecho Imponible", pág. 71, 72 — citado por Sergio De La Garza, obra cit., pág. 71, 72.

que no es más que la actividad o bien que la ley señala como motivo del gravámen. (106)

Las dos principales fuentes de la riqueza son el capital y el trabajo. (107)

Algunos tratadistas tratan de encontrar otras - causas o fundamentos de los Impuestos. Estas causas - que caen fuera de la naturaleza jurídica, podemos consi- derarlas extrajurídicos y que interesan más a considera- ciones de política fiscal, siendo causas ético-políti- cas. Como ejemplo de este tipo de principios extrajuri- dicos podemos mencionar la igualdad, proporcionalidad, - certeza, comodidad, economicidad, elasticidad, que pue- den servir como eficaz guía para el legislador, pero - sin significación en el Derecho Positivo. (108)

Tomando en consideración, que de la naturaleza - jurídica del Impuesto, observamos que su finalidad pri- mordial es obtener un ingreso; ingreso que permitirá al Estado realizar los fines de interés general, en benefi- cio de la colectividad (109).

La prestación de servicios públicos indivisibles,

(106) Héctor Villegas, obra cit., pág. 79/Guillermo Ahu- mada, obra cit., pág. 223, 224/Ataliba Geraldo, = "La Hipotese", pág. 54—citado por Sergio De La - Garza y opinando lo mismo, obra cit., pág. 337, - 338/Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., - pág. 82.

(107) Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., pág. 82.

(108) Guiannini A.D., obra cit., pág. 47—citado por - Héctor Villegas y opinando lo mismo, obra cit., - pág. 89.

(109) Micheli, Gian Antonio, obra cit., pág. 48, 49/Héc- tor Villegas, obra cit., pág. 79/Guillermo Ahuma- da, obra cit., pág. 236/Sergio De La Garza, obra - cit., pág. 338/Guianini A.D., obra cit., pág. = 46/Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., - pág. 79.

que no implican una contraprestación particular y divisible para el particular por su prestación. (110)

La prestación es a título definitivo, o sea, que no se puede pedir su devolución posteriormente. (111)

El Impuesto es una prestación en dinero, regularmente, y, ocasionalmente en especie. Pero el que el pago sea en especie no afecta al Impuesto, ya que en una economía monetaria, toda prestación en especie puede traducirse en dinero. El pago del Impuesto en especie tiende a desaparecer (112). Berliri afirma que la prestación puede consistir, además, de un dar, en un hacer, como en el caso de Impuesto del Timbre, y que puede consistir la prestación, además de una suma de dinero o bienes, en un valor timbrado. (113)

El sujeto activo del Impuesto, es el Estado o los Entes Públicos menores dotados de imperium para percibir Impuestos (114). El sujeto pasivo es la persona física o moral que jurídicamente tiene la obligación de pagar el Impuesto, o sea aquélla, cuya situación coincide con la que la ley establece como hecho generador del Impuesto. Se toma en cuenta el sexo, edad, estado civil, actividad o profesión, nacionalidad, domicilio, -

(110) Pérez De Ayala, obra cit., pág. 212, 213/Héctor Villagas, obra cit., pág. 79/Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 233/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 338/Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., pág. 79.

(111) Pérez De Ayala, obra cit., pág. 212/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 335, 336.

(112) Pérez De Ayala, obra cit., pág. 214/Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 233/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 235, 236/Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., pág. 80.

(113) Berliri, Antonio, obra cit. —citado por Sergio De La Garza, obra cit., pág. 335, 336.

(114) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 235.

que son características importantes en el sujeto, siempre de acuerdo a las diferentes épocas, y de acuerdo a las características sociales y económicas del momento - histórico, o, de los fines del Estado. (115)

Con el Impuesto se pueden conseguir otros fines, los cuales calificaremos de extrafiscales. (116)

El Estado en un principio estableció los Impuestos con el único fin de allegarse recursos; posteriormente, con la evolución de la sociedad y de las funciones del Estado, surgieron nuevas finalidades con el establecimiento de los Impuestos, aunque existen Impuestos con fines puramente fiscales. (117)

Entre estos fines extrafiscales de los Impuestos podemos considerar (118):

1.- De redistribución del ingreso y de la riqueza, con impuestos progresivos, y a herencias y legados.

2.- Proteccionistas, como los de comercio exterior o interior, de agricultura, o sea, aquellos con los cuales se protege la industria nacional.

3.- De fomento y desarrollo económico.

4.- Protección a la sociedad, en el caso de Impuestos a los juegos de azar, al tabaco, al alcohol, etc.

(115) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 235/Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., pág. 80.

(116) Rosas Figueroa y Santillán López, obra cit., pág. 86.

(117) Igual que el número (116).

(118) Igual que número (116).

Los Derechos o Tasas.- En un principio, en la doctrina, esta institución era motivo de controversias; existían multitud de criterios en cuanto a sus características. Con el tiempo, ha ido adquiriendo uniformidad y solidez en cuanto a su conceptualización. En la actualidad podemos afirmar que es una institución con características precisas, que lo diferencian plenamente de las demás categorías tributarias.

Pocos son los autores que no coinciden en afirmar la categoría de Tributo de los Derechos, con todas sus características: impuestos en base a su soberanía por el Estado; exigible coactivamente por el mismo; debe estar establecido con todos sus elementos por ley (Principio de Legalidad); realización de un presupuesto establecido en una norma legal (obligación Ex-Lege).

Como actividad inherente a la soberanía del Estado, en que se traducen los Derechos, se prestan siempre en interés general, y conjuntamente, realizando una prestación individual, particularizada, a un sujeto, el cual deberá efectuar un pago como contraprestación del servicio recibido. Esos servicios, cuyo pago se cubre con Derechos, regularmente se traducen en servicios públicos monopolizados de jure por el Estado, servicios jurídicos-administrativos, utilización u ocupación de bienes del dominio público.

Hemos dado en forma breve algunas características de los Derechos, las cuales serán vistas con amplitud en el capítulo siguiente.

Contribución Especial.- Esta figura jurídica tributaria es de reciente creación (119), y es materia de legislación en casi todos los países (120). Se le ha -

(119) Margain Manatou, obra cit., pág. 125/Carretero Pérez, obra cit., pág. 301.

(120) Igual que el número (119).

llamado de múltiples maneras: Tributo Especial, Contribución, Contribución Especial, Contribución de Mejoras, Derecho de Cooperación, Impuesto de Plusvalía por aumento de valor de la propiedad, etc. (121).

Se le define de la siguiente forma:

Ley General Tributaria, de España.- Es el Tributo devengado cuando, por efecto de una actividad de la administración se produce un beneficio patrimonial para el sujeto pasivo a que proporciona una ventaja económica. (122)

Giuliani Fonrouge.- En la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado. (123)

Margain Manatou.- Es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado con contribución a los gastos que ocasionó la realización de una obra o de un servicio de interés general y que los beneficia o beneficia en forma específica. (124)

Sergio De La Garza.- Es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad de terminada, generalmente económica. (125)

(121) Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 76/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 317.

(122) Carretero Pérez, obra cit., pág. 301.

(123) Giuliani Fonrouge, obra cit., pág. 48—citado por Sergio De La Garza, obra cit. pág. 318.

(124) Margain Manatou, obra cit., pág. 126—citado por Sergio De La Garza, obra cit., pág. 318.

(125) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 317.

Del análisis de las anteriores definiciones podemos observar que:

Es una figura jurídica tributaria, que el Estado impone como obligatoria mediante una ley, por lo que impera el Principio de Legalidad, dando pie a una relación tributaria. (126)

La Contribución Especial implica una actividad del Estado que consiste en la ejecución de una obra o la prestación de servicios públicos que benefician a toda la colectividad, pero en forma específica, directa o indirectamente, a un grupo determinado de contribuyentes que obtienen una ventaja económica sobre los demás particulares, que se manifiesta como un aumento en su riqueza y consecuentemente en su capacidad contributiva. (127)

"La actividad del Estado no es provocada ni dirigida directamente al sujeto pasivo, sino que lo afecta de un modo reflejo". (128)

Es posible conocer quienes son los integrantes del grupo beneficiado, pero no el beneficio individual que obtendrá cada uno de ellos, por lo que se reparte el costo global entre el grupo de beneficiados. (129)

(126) Carretero Pérez, obra cit., pág. 301/Margain Manatou, obra cit., pág. 125.

(127) Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 76/Valdés Costa, "Curso de Derecho Tributario", pág. 349; - Lamas Labella, "Las Contribuciones Especiales", - pág. 82, 83—citados y opinando lo mismo Héctor Villegas, obra cit., pág. 105/Guillermo Ahumada - obra cit., pág. 230/Carretero Pérez, obra cit., - pág. 301/Margain Manatou, obra cit. pág. 127.

(128) Carretero Pérez, obra cit., pág. 301.

(129) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 230/Margain Manatou, obra cit., pág. 126.

El pago de la Contribución no es debido a la ejecución de la obra o a la prestación del servicio, sino por el beneficio obtenido por el grupo de contribuyentes, "siempre y cuando el Estado no pueda recuperar el costo de la obra o servicio con su sola explotación". - (130)

El sujeto activo es el Estado que la impone con carácter obligatorio. El sujeto pasivo es el grupo de contribuyentes que sin provocar la actividad del Estado obtienen un beneficio determinado de modo reflejo. (131)

Considerando que debido a la ejecución de la obra o a la prestación del servicio el contribuyente obtuvo un beneficio, es justo que éste aporte a la realización de la misma, por lo que, la cuota del contribuyente se destina a cubrir los gastos que ocasionaron la obra o el servicio (132). Este pago siempre se hace en efectivo. (133)

Para algunos autores, la Contribución Especial sólo se limita a la Contribución de Mejoras, pero otros aceptan su inclusión en otros campos. (134)

Guiannini señala dos tipos de Contribución Especial: (135)

-
- (130) Margain Manatou, obra cit., pág. 126.
 - (131) Carretero Pérez, obra cit., pág. 301/Margain Manatou, obra cit., pág. 126, 127.
 - (132) Igual que el número (131).
 - (133) Igual que el número (131).
 - (134) Giuliani Fonrouge, obra cit.—citado y opinando — lo mismo Héctor Villegas, obra cit., pág. 106/Margain Manatou, obra cit., pág. 126.
 - (135) Margain Manatou, obra cit., pág. 127.

1.- La que debido a encontrarse en determinada situación, experimentan una particular ventaja económica como consecuencia de una actividad administrativa de interés general. (Contribución de Mejoras).

2.- Como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de una industria, de un comercio, o de otra actividad, provocan un gasto o un aumento en el gasto público.

Para Margain Manatou, en este segundo tipo de Contribución Especial, podemos encuadrar los llamados Derechos de pesas y medidas, Derechos por servicios de vigilancia en espectáculos teatrales, deportivos y centros nocturnos, Derechos por permisos de portación de armas. (136)

Para Sergio De La Garza existen tres clases de Contribución Especial: (137)

1.- Contribución de Mejoras — Es la más conocida y ampliamente utilizada.

2.- Contribución por Gastos — menos utilizada — que la anterior (138). Consiste en la realización, por parte de particulares, de actividades privadas de carácter lícito, generalmente comercial, industrial, bancario, etc., que originan que el Estado o un Ente Público menor realice un determinado gasto público o que se incremente el gasto público. Estas Contribuciones se pagan en dinero y al ente público por el gasto que se oca

(136) Margain Manatou, obra cit., pág. 130.

(137) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 322, 323.

(138) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 321, 322.

sionó.

3.- Contribución de Seguridad Social.- En algunos países como Uruguay, Brasil, Argentina organizan jurídicamente las cuotas de seguridad social bajo el régimen de la Contribución Especial.

Contribución de Mejoras.- Es la figura típica de la Contribución Especial (139), y es la forma original como se le conocía. (140)

La Contribución de Mejoras consiste en el pago que un grupo de contribuyentes hacen al Estado o a un Ente Público menor, por el beneficio obtenido por la ejecución de una obra pública. (141)

El Estado al realizar una obra pública de interés general, que generalmente consiste en un jardín, un parque público, construcción de una carretera, pavimentación, ampliación o prolongación de una calle, etc., ocasiona un aumento de valor (Plusvalía) de los bienes inmuebles de una zona delimitada geográficamente donde la obra realizada tiene influencia. Por lo que es justo que este grupo de particulares contribuyan a la construcción de la obra pública, por las ventajas que obtuvieron. (142)

(139) Seligman, "Betterment Tax" en "Essays"; Tangorra, "Trattato"; Einaudi, "Corso"; Jonnacone, "E tributi speciali"; Wagner, "Traite"; Graziani, "Istituzioni" — citados por Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 230/Margain Manatou, obra cit., pág. 128.

(140) Margain Manatou, obra cit., pág. 128.

(141) Héctor Villegas, obra cit., pág. 107/Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 230/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 323, 325/Manuel Andreozzi, obra cit., pág. 182.

(142) Héctor Villegas, obra cit., pág. 107/Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 230/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 323, 325/Manuel Andreozzi, obra cit., pág. 182/Einaudi — citado por Margain Manatou y opinando lo mismo, obra cit. pág. 129.

El Estado realiza la obra con el fin de satisfacer un interés general, no con el fin directo de beneficiar a los propietarios de los inmuebles que se encuentran en la zona de influencia de la obra (143), por lo que este beneficio lo obtiene de un modo reflejo.

El sujeto activo de la Contribución de Mejoras - en el Estado o los Entes Públicos menores, pero generalmente son los Municipios los que recurren más a este tipo de Contribución. (144)

Los sujetos pasivos son los contribuyentes que - se ven beneficiados por el aumento de valor de sus inmuebles con la construcción de la obra. (145)

El pago que hace el contribuyente debe ser proporcional al verdadero beneficio recibido y al costo de la obra. El costo de la obra se derrama entre los contribuyentes beneficiados, por lo que el total de la recaudación no debe exceder el costo total de la obra. - (146)

Nos adherimos a la opinión del maestro De La Garza, en cuanto a que el Estado también debe contribuir, a cuenta de gastos generales, a la realización de la obra, pues ésta, además del beneficio específico, -

(143) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 230/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 325/Manuel Andreozzi, - obra citada, pág. 182.

(144) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 325, 327.

(145) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 320/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 323, 327.

(146) Héctor Villegas, obra cit., pág. 108/Guillermo - Ahumada, obra cit., pág. 320/Sergio De La Garza, - obra cit., pág. 326 - citando al Código Tributario Uruguayo, artículo 13/Manuel Andreozzi, obra cit. pág. 182.

ocasiona un beneficio de interés general, el cual realmente es su finalidad, por lo que resulta injusto que los contribuyentes específicamente beneficiados cubran el costo total de la obra. (147)

Se trata siempre de un pago en dinero, que el Estado requiere para pagar el costo de la obra. (148)

El pago es de carácter coactivo y la obligación de pagar nace al momento de finalizar la obra. (149)

El importe de esta Contribución tiene por objeto aumentar el patrimonio del Estado para costear los gastos de la obra realizada (150), y en su caso, pagar los adeudos del Estado a los propietarios de los inmuebles que resulten afectados por realización de la obra. - (151)

(147) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 328.

(148) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 323.

(149) Héctor Villegas, obra cit., pág. 107/Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 230.

(150) Valdés Costa, "Curso de Derecho Tributario", pág. 356—citado por Héctor Villegas, obra cit., pág. 109/Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 231, 232/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 323.

(151) Einaudi—citado por Margain Manatou, obra cit., - pág. 127.

CAPITULO II

LOS DERECHOS DE LA DOCTRINA TRIBUTARIA

1.- AUTORES EXTRANJEROS.-

Carretero Pérez.- Autor español, basa el estudio de las Tasas, en el concepto que contempla la Ley General Tributaria, de España. Esta definición dice al respecto lo siguiente: "Las Tasas, son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la administración de una actividad que se refiere, afecta o beneficia de modo particular al sujeto pasivo", Artículo 26. (152)

Del análisis de esta definición, Carretero hace resaltar las siguientes características:

La Tasa es un tributo; es una relación de Derecho Público, sometida al Principio de Legalidad, por él, las Tasas han de crearse por ley formal, esto es, que los elementos esenciales de la relación tributaria. Tasa: hecho imponible, sujetos, base, etc., han de contenerse en la ley que les dió origen. (153)

Como tributo que es, es característico que su liquidación se pueda exigir coactivamente. (154)

El sujeto activo de la Tasa es el Estado que a -

(152) Carretero Pérez, obra cit., pág. 325.

(153) Carretero Pérez, obra cit., pág. 326, 327, 328, - 332.

(154) Carretero Pérez, obra cit., pág. 326.

través de los Entes Públicos menores y organismos públicos, autorizados por la Ley de creación de las Tasas, realiza la prestación. (155)

Los sujetos pasivos son aquellos particulares - que se encuentran en las situaciones que establece la ley: Utilización del dominio público, percibiendo un - servicio público, o afectados o beneficiados de modo - particular por la realización de una actividad de la - administración. (156)

Según la definición de la Ley General Tributaria, el hecho imponible de la Tasa consiste en tres supuestos: (157)

- A) Utilización del dominio público.
- B) Prestación de un servicio público.

En ambas hay un servicio público; en la primera, prestando cosas materiales que son dependencias del do minio público; y en la segunda, de una actividad de la administración. Regularmente estos servicios públicos consisten en prestaciones técnicas. (158)

C) Realización por la administración de una acti vidad que se refiere, afecta o beneficia de modo parti cular al sujeto pasivo.

También son llamados estos servicios, Servicios Administrativos. Estos servicios proporcionan una uti lidad jurídica: autorizaciones, autenticaciones, -

(155) Carretero Pérez, obra cit., pág. 326.

(156) Carretero Pérez, obra cit., pág. 325.

(157) Carretero Pérez, obra cit., pág. 325.

(158) Carretero Pérez, obra cit., pág. 336, 337.

etc. "La administración realiza una función de intervención o de policía, o de habilitación para desarrollar una actividad". (159)

En los tres anteriores supuestos, siempre el hecho generador será una prestación administrativa. Todas estas prestaciones administrativas suponen un consumo individualizable y una utilidad a cada usuario particular, por lo tanto debe existir siempre una utilidad y un consumo particularizado. Por esto mismo podemos concluir que la esencia de la Tasa es que sea una Contraprestación. (160)

Esta relación tributaria se da a través de una relación individualizada entre quien recibe la prestación y la administración que la presta. Pero para que esta relación tributaria se perfeccione se requiere además de la utilización, voluntaria o forzosa, de la prestación administrativa y no de su posibilidad de uso, la liquidación de la Tasa. (161)

Para Carretero, es esencial para determinar el monto de la Tasa, la capacidad económica del sujeto pasivo, pero afirma que la legislación española no lo contempla dentro de su ordenamiento. (162)

Afirma que la capacidad de pago de los contribuyentes es elemento esencial de los Tributos, por lo que no se puede concebir su ausencia de las Tasas; lo que además no permitiría la igualdad en el reparto de las cargas públicas. (163)

(159) Carretero Pérez, obra cit., pág. 336, 337.

(160) Carretero Pérez, obra cit., pág. 325, 326, 336.

(161) Carretero Pérez, obra cit., pág. 326, 336, 337.

(162) Carretero Pérez, obra cit., pág. 333.

(163) Carretero Pérez, obra cit., pág. 334.

Debido a esta capacidad contributiva podía darse el caso de existir Tasas deficitarias, las cuales no au tofinanciarían la organización que los presta; así como Tasas lucrativas, las cuales rebasarían el costo del - servicio y, que realmente se tratarían de Impuestos dis frazados. (164)

Las tarifas de las Tasas son variables según cri terios sociales y políticos, que se combinan con el eco nómico del costo del servicio. Estas tarifas pueden - ser suficientes cuando cubren el costo del servicio, y deficientes cuando no lo cubren. (165)

Para que alguna persona obtenga la prestación de un servicio público, la ocupación del dominio público o el desarrollo de una actividad que le afecte exclusiva mente y que constituya hecho imponible de una Tasa, de be pagar previamente el importe de la Tasa, a menos que en la ley específica de la Tasa se establezca otra cosa. Por lo tanto y según la ley de 11/VII/1964, artículo - 217, procede la devolución de la Tasa cuando no se pres ta el servicio o no se autoriza la utilización del domi nio público. (166)

Las Tasas pueden cubrirse mediante dinero, o - efectos timbrados: timbres móviles, papel sellado, etc. según lo que marque la ley específica de cada Tasa. - (167)

La ley de 11 de junio de 1964 intentando una sis tematización de las Tasas existentes, tomó como crite—

(164) Carretero Pérez, obra cit., pág. 334, 335.

(165) Carretero Pérez, obra cit., pág. 334.

(166) Carretero Pérez, obra cit., pág. 326.

(167) Carretero Pérez, obra cit., pág. 332.

rio el contenido de la prestación, dejándolo como sigue:
(168)

I.- Tasas Judiciales.

II.- Tasas Administrativas.

- 1.- Por prestación de servicios públicos de comunicaciones: correos, telecomunicaciones.
- 2.- Por servicios técnicos administrativos: aranceles, derechos menores de aduanas.
- 3.- Por servicios públicos informativos: registro de propiedad intelectual e industrial.
- 4.- Servicios culturales: todas las académicas.
- 5.- Por autorizaciones de actividades monopolizadas por el Estado: rifas, loterías.
- 6.- Por ocupación del dominio público.
- 7.- Por servicios jurídicos o funciones autenticadoras de la administración exterior.

Wilhem Gerloff.- Para Gerloff, tratadista alemán, las Tasas tienen su origen en la realización por parte de los entes públicos, de prestaciones de interés público que tienen como consecuencia ventajas especiales para los particulares; por lo que es justo que las personas beneficiadas devengan una contribución. Esta contribución se paga como contraprestación del beneficio recibido; esto significa que siempre existirá una ventaja para el particular. (169)

La Tasa es impuesta coactivamente por el Estado o los Entes Públicos menores con facultad de imposición.
(170)

(168) Carretero Pérez, obra cit., pág. 335, 336.

(169) Wilhem Gerloff y Fritz Neumark, "Tratado de Finanzas", Tomo II, Librería El Ateneo Editorial, 1961, pág. 170, 171.

(170) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 170.

La utilización directa del poder público provoca la obligación de la Tasa (171).

Los sujetos activos de la Tasa son los Entes Públicos: Federación, Comunas. Para Gerloff es importante anotar que Ente Público tiene preferencia en el cobro de las Tasas, para lo cual indica que debe tomarse en cuenta la función del régimen de las Tasas en los sistemas financieros: estatal, federal o municipal, y de las organizaciones y estructura administrativa. - (172) En Alemania, las Comunas (Municipios), gozan de preferencia en el establecimiento y cobro de las Tasas, debido al trato directo de éstas con los particulares. (173)

Los sujetos pasivos son aquellos particulares - que reciben una prestación pública o que utilizan directamente el poder público, pero debe ser una persona privada.

El hecho imponible de la Tasa siempre debe de ser una prestación pública, o sea una utilización directa del poder público por quien debe de hacer el pago (174).

Esta prestación pública puede traducirse según - K. H. Rau, en tres supuestos (175):

a) Que el ciudadano use ciertas instituciones estatales; b) que se beneficie con una ventaja, c) que alguna autoridad estatal se ocupe de sus asuntos.

(171) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171.

(172) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 173, 174.

(173) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 173, 174.

(174) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171, 172.

(175) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171, 172.

Podíamos hablar de Tasas de utilización y de administración. En las de utilización siempre habrá un beneficio, mientras que en las de administración puede o no haberlo. (176)

Las Tasas presentan variantes que a veces los acercan a los impuestos, a veces a los precios de las más variadas categorías, hasta a los subsidios sociales. (177)

Estas prestaciones públicas son ejecutadas primordialmente en interés público, pero en forma especial benefician, total o parcialmente, a determinadas personas. (178)

Para determinar el monto de la Tasa se toman en cuenta, según las características de la prestación; los costos que originan la prestación, la utilidad ofrecida por la prestación, cantidad de la prestación, etc. Pero siempre será importante tomar en cuenta el grado de interés público y privado en el uso de la prestación. Entre más notorio sea el interés público en el uso de la prestación más bajo deberá ser el monto de la Tasa. (179)

La finalidad de la Tasa no deberá ser nunca la obtención de ingresos.

El pago de la tasa se efectúa en dinero o mediante el uso de timbres fiscales. (180)

(176) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171.

(177) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171, 172.

(178) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171, 172.

(179) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171, 172, 175.

(180) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 175.

La Tasa se impone para poder cubrir las necesidades públicas. (181)

Archille Donato Guiannini.- Para este tratadista italiano, la Tasa consiste "en una prestación pecuniaria debido a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida que en ésta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado". (182)

Es claro que después de revisar estos conceptos de Tasa, observamos que para Guiannini la Tasa es un Tributo, por lo tanto una obligación Ex-Lege que nace cuando se produce el presupuesto de hecho establecido en la ley (183); en el que además impera el Principio de Legalidad, por el cual todos los elementos de la Tasa se establecen en la ley creadora del Tributo en cuestión, sin que se tome en cuenta la voluntad del particular, asumiendo ésta como única función la de poner en movimiento el mecanismo legal. (184)

El sujeto público de la Tasa será siempre un ente público. El sujeto pasivo es la persona que ha sido afectada de modo particular por una actividad del Estado. (185)

El hecho imponible de la Tasa es la realización de una actividad de un ente público que afecta de modo particular al obligado (186). Esta actividad del Estado consistirá en un servicio público que interesa per-

(181) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 175.

(182) Archille Donato Guiannini, "Instituciones de Derecho Tributario", 1956, 7a. edición italiana, - Editorial de Derecho Financiero, pág. 50.

(183) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 52.

(184) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 52, 56.

(185) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 50.

(186) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 50.

sonalmente al obligado, por lo que no es verdad que el hecho imponible consista en un servicio prestado en favor del obligado; ni del hecho que se obtenga una utilidad por la prestación administrativa o jurídica del Estado, porque aunque en algunos casos se encuentra, en otros falta totalmente; ni tampoco en el hecho que deba existir la demanda de la prestación por parte del particular, ya que si la demanda es voluntaria en algunos casos, en otros es obligatoria. Por lo tanto, observando la gran cantidad de manifestaciones que tienen las Tasas, sólo podemos encuadrarlas dentro del concepto dado anteriormente. (187)

El Estado organiza estos servicios con el fin de satisfacer un interés general, pero ese fin sólo puede alcanzarse mediante la satisfacción de varias prestaciones individuales o necesidades privadas, por lo que es justo que recaiga sobre ellos la mayor parte de los gastos ocasionados por el servicio. (188)

En la determinación del monto de las Tasas, el legislador según su arbitrio, toma en cuenta varios criterios, el más usado es aquél en que se reparte el costo del servicio entre todos los sujetos a quienes el servicio interesa más; pero también se toman en cuenta criterios políticos, sociales, de conveniencia administrativa, etc. La cuantía de la Tasa no representa una característica esencial de esta institución, por lo que no influye en su conceptuación. (189)

El monto de la Tasa se debe destinar a cubrir el

(187) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 51.

(188) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 53.

(189) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 52.

gasto que ocasiona el propio servicio de la Tasa. -
(190)

La Tasa puede ser cubierta directamente mediante dinero o por el sistema de timbres: papel timbrado o timbres sueltos. (191)

Debido a las múltiples formas de la actividad del Estado, no es posible hacer una clasificación de todas ellas, por lo que Guiannini sólo menciona algunas de las más difundidas (192):

- I). Tasas por el ejercicio de un poder del Estado.
 - 1.- Tasas Judiciales.
 - 2.- Tasas sobre actos administrativos: concesiones, autorizaciones.

- II). Tasas relativas a instituciones de utilidad pública.
 - 1.- Tasas de acuñación de moneda.
 - 2.- Tasas de análisis y sellado de objetos preciosos.
 - 3.- Tasas de comprobación de pesas y medidas.
 - 4.- Tasas postálicas y telegráficas.
 - 5.- Tasas académicas y de otra índole.

- III). Tasas por el uso especial de las cosas de dominio público. El uso de los bienes de dominio público es general, libre para todos los ciudadanos, pero existe un uso especial concedido a determinadas personas, la forma jurídica en que se autoriza este uso es mediante la concesión.
 - 1.- Dominio marítimo: uso de puertos, playas, -

(190) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 52.

(191) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 555.

(192) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 556 a 558.

- costas, áreas destinadas a diversos fines.
- 2.- Dominio de carreteras públicas: construcción de obras en carreteras públicas, y ramificación de carreteras públicas.
 - 3.- Dominio hidráulico: ocupación de playas, lagos, y sobre todo la utilización de aguas para uso potable, saneamiento, irrigación, fuerza motriz.

Manuel Juano.- La Tasa es un Tributo, implica una obligación tributaria. Impera dentro de su categoría tributaria el Principio de Legalidad, el cual requiere que se establezcan en la ley todos sus elementos: cuantía, hecho imponible, sujeto, objeto, etc. Estos elementos los fija el Estado sin tomar en cuenta la voluntad del particular. (193)

De esta imposición del Estado deriva la coacción, que implica que al utilizar el servicio, voluntariamente solicitado o forzosamente impuesto por el Estado (higiene, servicios de seguridad), traiga aparejada la obligación de pagar. (194)

Los servicios que presta el Estado mediante Tasas, lo hace por razones sociales, políticas, jurídicas, financieras, siempre tomando en cuenta el interés público y orientándolo a satisfacer primordialmente dicho interés público y secundariamente a percibir un ingreso. (195)

Juano se adhiere a Bielsa al afirmar que "La Tasa se refiere a un servicio monopolizado de jure de ca-

(193) Manuel De Juano, "Curso de Finanzas y Derecho Tributario", Tomo II, Ediciones Molachino, 1964, pág. 657, 659, 662.

(194) Manuel De Juano, obra cit., pág. 659, 660.

(195) Manuel De Juano, obra cit., pág. 659, 660.

rácter necesario". (196)

La Tasa como Tributo que es, implica una relación tributaria entre un sujeto activo que son la Federación, los Estados o los Municipios para los cuáles constituyen su principal fuente de ingresos; y un sujeto pasivo, que es aquel que se encuentre en las diferentes situaciones que la ley establezca como hecho generador de las Tasas. (197)

Para Juano el hecho imponible de la Tasa consiste en: (198)

- A) Una prestación de un servicio público divisible.
- B) Derecho de uso del dominio público por un medio especial, o
- C) Una ventaja diferencial para el obligado.

Se adhiere a la opinión de Bielsa en cuanto a que la Tasa tiene "un carácter administrativo tan notorio que casi no hay Tasa que no se refiera a un servicio público administrativo propiamente dicho. (199)

El particular siempre obtiene una ventaja particular por el servicio realizado por el Estado. A esta ventaja necesariamente concurre un pago o retribución, que viene siendo una contraprestación por el servicio recibido. Contraprestación que es esencia caracterizadora de la Tasa como institución. (200)

(196) Manuel De Juano, obra cit., pág. 660.

(197) Manuel De Juano, obra cit., pág. 671.

(198) Manuel De Juano, obra cit., pág. 657.

(199) Manuel De Juano, obra cit., pág. 657, 658, 662, 663, 670, 672.

(200) Manuel De Juano, obra cit., pág. 664.

Este servicio público prestado se puede dividir, permitiendo conocer el beneficio particular recibido - por cada uno de los usuarios (201). Pero no todos los servicios públicos divisibles se pagan con Tasas, sino sólo aquéllos en que predomina el carácter jurídico-administrativo de la contraprestación. (202)

Para determinar la cuantía de la Tasa hay que tomar como elemento principal la capacidad contributiva - del particular, que de por sí, es una característica - esencial de los tributos. Esto permite atenuar los - efectos de las cargas tributarias en general, al pagar con Tasas quienes se benefician con estos servicios. La capacidad contributiva puede observarse por la manifestación de la "riqueza exhibida o por la posibilidad de aprovechamiento de la ventaja diferencial acordada". - Además de la capacidad contributiva como principal elemento en la determinación del monto de la Tasa, hay que tomar en cuenta también los costos del servicio, las - ventajas recibidas y la importancia de su contraprestación. (203)

Pero independientemente de todos estos elementos, el monto de la Tasa no debe exceder el costo del servicio, por lo que no debe dejar ganancias a la administración. (204)

El importe de las Tasas se debe destinar a cubrir los gastos que ocasionó la prestación del servicio público, pero cuando este importe no alcance a cubrir -

(201) Manuel De Juano, obra cit., pág. 657.

(202) Manuel De Juano, obra cit., pág. 659, 660.

(203) Manuel De Juano, obra cit., pág. 656, 657, 662, - 664, 670, 672.

(204) Manuel De Juano, obra cit., pág. 664.

totalmente el costo, lo restante se debe cubrir con Impuestos, ya que el servicio público se presta con un fin de interés general que beneficia también a toda la colectividad. (205)

La forma de pago de la contraprestación depende de la naturaleza de la misma.

Puede ser pagada antes de la prestación o al utilizar el servicio. (206)

Puede ser cubierta mediante dinero, sellos o timbres. (207)

Juano da la siguiente clasificación de la Tasa - (208):

- 1.- Tasas de Registro.
- 2.- Tasas de escrituración o copia.
- 3.- Tasas de Publicación.
- 4.- Tasas de entrada a establecimientos públicos.
- 5.- Tasas de peaje: uso de vías públicas o fluviales.
- 6.- Tasas de justicia.
- 7.- Tasas de inspección, control y vigilancia.
- 8.- Tasas consulares de actuación, legalización, certificación, etc.
- 9.- Tasas de ocupación del dominio público: la ocupación de los bienes de dominio público es gratuito, pero la administración en casos especiales puede conceder derechos de ocupación especial: ocupación de un parque, de un puerto, balneario, fuentes ter-

(205) Manuel De Juano, obra cit., pág. 657.

(206) Manuel De Juano, obra cit., pág. 666.

(207) Manuel De Juano, obra cit., pág. 666.

(208) Manuel De Juano, obra cit., pág. 674 a 681.

males, instalaciones del dominio del Estado, etc.

Alejandro Ramírez Cardona.- Este autor colombiano, define la Tasa como "una erogación pecuniaria directa, no definitiva, al Estado u otro Ente Público menor, de contrapartida directa, personal y de parcial equivalencia limitada por lo máximo al costo contable del servicio". - (209)

Todas las Tasas son obligatorias, ya que los servivicios que se cubre con Tasas son monopolios del Estado.- (210)

Ahora, independientemente de esta obligatoriedad,- podemos hablar de Tasas obligatorias y voluntarias. Obligatorias porque el Estado las impone, aun contra la voluntad del particular, y voluntarias, ya que dependen de una solicitud o demanda del particular. (211)

El sujeto activo de la Tasa es el Estado, los Entes Públicos menores, que los prestan directamente o a través de empresas autónomas especiales que se financian con sus propios recursos (alumbrado, alcantarillado, acueducto, transporte, correos, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, etc.). (212)

Debido a que la Tasa se presta con fines de utilidad pública y no se obtiene utilidad alguna, sólo el Estado puede tener interés en prestarlo. (213)

(209) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 49.

(210) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 50.

(211) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 221, 222.

(212) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 225.

(213) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 50, 223.

El hecho imponible de la Tasa son los servicios de segundo grado o aquellos que satisfacen necesidades públicas generales. (214)

En la Tasa existe una contrapartida como elemento esencial de la misma, pero esta sólo cubrirá una parte del costo total de la Tasa y tendrá como máximo el total del costo de la Tasa. Por esto mismo el usuario siempre obtendrá un beneficio individual de valor superior al pago efectuado por él. (215)

De la utilización de la Tasa siempre existirá un beneficio que obtendrá toda la colectividad y principalmente el usuario de la Tasa. (216)

El objeto de los servicios financiados con Tasas debe ser suficiente para compensar la demanda de los usuarios. Si el particular no lo usa, esto debe tener como causa su falta de capacidad económica o por renuncia a utilizarlo, pero no por insuficiencia del servicio. (217)

Además, este servicio debe prestarlo bajo cierto racionamiento, ya que al pagarse mediante una Tasa, se evita su abuso por irresponsabilidad o negligencia del usuario, aunque en algunos servicios por su naturaleza no es posible caer en estos supuestos. (218)

El monto de la Tasa no debe de exceder el total del costo del servicio, debe existir una parcial equivalencia, lo cual significa que debe ser la Tasa inferior al costo del servicio y tener como máximo el total de -

-
- (214) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 48.
 (215) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 221, 222.
 (216) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 221.
 (217) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 49.
 (218) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 50.

éste. (219)

Ramírez dentro de las Tasas comunes establece - dos formas de determinación de las Tasas: (220)

Tasas cubiertas con precios públicos.- "La Tasa es suficiente o limitada al costo o gasto de producción del servicio".

Tasas cubiertas con precios políticos.- "La Tasa está por debajo del costo de producción del servicio".

El importe de las Tasas debe destinarse a sostener los servicios respectivos. (221)

Cuando la Tasa no cubre totalmente el costo de - los servicios respectivos, el faltante debe financiarse con Impuestos generales o especiales. En este supuesto existe un subsidio para el usuario. (222)

El pago que debe hacer el sujeto pasivo debe ser directo y personal, y en dinero. (223)

Puede ser posterior o anterior al beneficio recibido. Cuando es posterior al beneficio recibido es conveniente que la Tasa sea obligatoria para evitar que el usuario no lo pague voluntariamente. (224)

Es un pago no definitivo, entendiéndose que debe

-
- (219) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 221, 222.
 (220) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 225.
 (221) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 50, 223.
 (222) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 223.
 (223) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 223.
 (224) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 224.

devolverse lo pagado cuando no se presta el servicio. -
(225)

Ramírez da una muy propia clasificación de las -
Tasas, dividiéndolas de la siguiente forma: (226)

I.- Comunes o Voluntarias.-

- 1.- Ingresos de establecimientos públicos.
- 2.- Derechos y honorarios por la prestación de servicios especiales, principalmente administrativos.
- 3.- Tasas portuarias.
- 4.- Peaje: Uso de ciertos bienes de uso común, naturales o artificiales, y vías de comunicación.
- 5.- Derechos de registro.

II.- Especiales u obligatorios:

- 1.- Contribuciones de Mejoras.
- 2.- Contribuciones de Seguridad Social.
- 3.- Contribuciones Menores.

(225) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 50.

(226) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 218.

CAPITULO II

LOS DERECHOS EN LA DOCTRINA TRIBUTARIA

2.- AUTORES MEXICANOS.

Alfonso Cortina Gutiérrez.- El pensamiento de Cortina Gutiérrez sobre los Derechos, presenta a mi modo de ver dos épocas, las cuáles trataremos de analizar por separado, y que resultaran breves debido a la falta de material de estudio para su elaboración.

En una primera época, Cortina aceptaba la existencia de los Derechos como institución tributaria independiente, con todas las características de los tributos: nacen de obligaciones Ex-Lege, impera en ellos el Principio de Legalidad, son relaciones de Derecho Público, los exige coactivamente el Estado (227); pero además definía el Derecho como una obligación Ex-Contractum, la cual tiene su origen en el supuesto de que el sujeto pasivo se obliga al pago del Derecho por haber aceptado la prestación voluntaria y directa de una situación preexistente en la ley (228). Esta obligación de pago nace de la aceptación voluntaria de condiciones generales fijadas unilateralmente por el Estado (229).- Este tipo de procedimiento es el mismo que en el Derecho Privado conocemos como Contrato de Adhesión, sólo que con características propias de Derecho Público, pero esto sólo en lo que respecta a su mecanismo constitutivo (230). Existe una parte que ofrece bienes o servi

(227) Cortina Gutiérrez, del estudio preliminar que hizo a la obra de Mario Pugliese, "Instituciones de Derecho Financiero", Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1976, pág. 75.

(228) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese, pág. 56, 75.

(229) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese, pág. 56, 75.

(230) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese, cit., pág. 56, 76.

cios y otra que desea adquirirlos, trayendo como consecuencia derechos y obligaciones recíprocas, características representativas de pactos sinalagmáticos o convenios. (231)

Podemos señalar cinco características que tienen plena validez en estas dos instituciones (Contratos de Adhesión y Derechos) (232):

- I.- La oferta tiene un carácter general y permanente;
- II.- Emanan de un contratante que goza de un monopolio por su gran poder económico o político;
- III.- Su objeto es generalmente la prestación de un servicio de utilidad general.
- IV.- La oferta se presenta en block a los adherentes - asociados, bajo condiciones generales de un contrato tipo;
- V.- Las condiciones de contratación se determinan en "interés del oferente".

Las Tasas, opina Cortina, deben ser precios sociales, ya que existe en juego un interés colectivo general en los bienes y servicios que presta en administración, los cuales se encuentran dentro de los monopolios estatales. (233)

El sujeto activo de los Derechos son los órganos de la administración central a los que corresponde la prestación directa y la percepción del Derecho. (234)

(231) Cortina Gutiérrez, "Curso de Política de Finanzas Públicas de México", Editorial Porrúa, S.A., - 1977, la. edición, pág. 169.

(232) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese, cit. pág. 56.

(233) Cortina Gutiérrez, obra cit., pág. 170.

(234) Cortina Gutiérrez, obra cit., pág. 170.

Existe una contraprestación por parte de los sujetos del Derecho. Uno por el pago de la obligación y el otro por la prestación del servicio o por la entrega de un bien, ambos directamente al particular. Esta contraprestación siempre se concreta y trae aparejada un beneficio específico. (235)

La utilidad de la prestación del servicio o de la entrega del bien, radica en que sea el propio Estado el que los preste. (236)

El importe de los Derechos se debe concentrar en las tesorerías públicas, (237).

En una segunda época, Cortina desecha el concepto de Derecho, y lo incluye, junto con las sanciones por incumplimiento de obligaciones legales o a su reglamento, o como intereses moratorios por la falta de pago oportuno de los Impuestos, dentro de una nueva categoría jurídica que denomina: Ingresos Administrativos. (238)

Estos Ingresos Administrativos son impuestos unilateralmente y exigidos coactivamente por el Estado (239), por lo que junto con los Impuestos vienen a integrar el Derecho Tributario. (240)

En base al concepto de Ingreso Administrativo, -

(235) Cortina Gutiérrez, obra cit. de él, pág. 169,170/ obra de Pugliese, pág. 57.

(236) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese, cit.pág.75.

(237) Cortina Gutiérrez, obra cit., pág. 170.

(238) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit., pág.29.

(239) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese, cit., pág.29.

(240) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit., pág.30.

podemos afirmar que el hecho imponible de los Derechos es la prestación de un servicio concreto por parte de la administración pública (241). Este servicio según Vitti Di Marco debe tener dos características (242): A) Que su prestación sea técnicamente divisible en unidades. B) Que su demanda sea individualizable y constantemente activa.

El sujeto activo de los Derechos es la administración pública (243), y el sujeto pasivo es la persona que recibe un servicio concreto. (244)

Sergio Francisco De La Garza.- Para este tratadista los Derechos son tributos, que el Estado en base a su soberanía impone (245). En ellos tiene aplicación el Principio de Legalidad, por el cuál todos los elementos del Derecho se encuentran establecidos en la ley de su creación, sin que quede al arbitrio del particular variar las cuotas o algún otro elemento del Derecho (246). Es una obligación Ex-Lege, en cuanto que para que nazca el Derecho es necesario que exista una hipótesis contenida en una norma legal y la realización del hecho generador.

No existe un acuerdo de voluntades entre el particular y el Estado. (247)

(241) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit., pág.30.

(242) Vitti Di Marco, "Principii Di Economia Finanziaria", Giulio Einaudi, Editore Turin, 1939, pág. - 52, 53— citado por Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit., pág. 30.

(243) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit., pág. 30.

(244) Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit., pág. 30.

(245) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 309.

(246) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 309,310,314.

(247) Sergio De La Garza, obracit., pág. 309.

La característica de ser obligación Ex-lege trae consigo aparejada la obligatoriedad del pago del Derecho. El que se realice el hecho generador contemplado en la norma, obliga al particular a pagar este tributo. (248) Esta obligatoriedad de pago del Derecho es uno de los elementos que sirven de distinción entre los Derechos y los Productos, conocidos como Precios - en otros países. (249)

Existen servicios obligatorios y voluntarios. - Son obligatorios porque los impone el Estado como tales, o porque es tal la importancia o necesidad de ellos que de no solicitarlo el particular, se vería al margen de recibir ciertas ventajas; voluntarios, queda al arbitrio del particular solicitarlos o no. (250)

Los servicios cubiertos con Derechos deben ser - prestados por la administración activa, y en algunos - países por el poder judicial (251), aunque "existen - prestaciones cuyo pago es obligatorio para los particulares, y que el Estado fija coactivamente a favor de - organismos descentralizados o desconcentrados, con patrimonio propio, pero tales ingresos tienen el carácter de Parafiscalidad y no de Derechos. (252)

El hecho imponible de los Derechos deben ser ser - vicios administrativos, ya que los únicos servicios -

(248) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 309.

(249) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 309, 311.

(250) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 310.

(251) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 313.

(252) Sergio De La Garza, "Derecho Financiero", "Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey", 1965, 2a. edición, pág. 524.

que presta el Estado como autoridad son los servicios jurídicos-administrativos (253), como también los menciona Jarach (254). Estos servicios son contraprestaciones que se traducen en títulos, permisos, licencias, autorizaciones o cualquier clase de privilegio legal; servicios que son individualizables, divisibles, donde el aprovechamiento puede ser medido, a pesar de que la política tributaria o de otra índole puede considerar que si determinada contraprestación debe o no cobrarse con Derechos. Todos son servicios inherentes a la soberanía del Estado. (255)

El monto de la Tasa no debe ser superior al costo del servicio, sino sólo lo necesario para poder cubrir dicho costo (256). Debe ser éste pago en la proporción en que el servicio se usa y no en relación a la ventaja obtenida por el usuario.

Además, todo el que obtenga el servicio debe de pagarlo, por lo que no debe de haber exenciones, "independientemente de que tenga o no capacidad contributiva", principio que en materia de Impuestos es determinante. (257)

- (253) Valdés Costa, "El Código Tributario... Concordado y Anotado", pág. 117—citado por Sergio De La Garza y opinando lo mismo, "Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A.", 10a. edición, pág. 310, 313.
- (254) Dino Jarach, "El Hecho Imponible", 1a. edición, - 1947, pág. 64—citado por Sergio De La Garza, obra cit., pág. 320.
- (255) Valdés Costa, obra cit., pág. 167—citado y opinando lo mismo Sergio De La Garza, obra cit., pág. 310 a 313/Sergio De La Garza, "Derecho Financiero" Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 1965, 2a. edición, pág. 522.
- (256) V. Rossy, "Instituciones", pág. 175; J.B. Ortega, "Apuntes", pág. 35, 50—citados por Sergio De La Garza, Ob. cit., pág. 314, 316.
- (257) Sergio De La Garza, "Derecho Financiero", Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, pág. 528.

El rendimiento de los Derechos debe destinarse a financiar los servicios que generan los Derechos. Esto obedece a que si el Estado cobra una cantidad por estos servicios en que es posible medir el aprovechamiento individual de cada particular, es conveniente que esa cantidad se destine a sostener esos servicios, y así evitar que al destinarse a los gastos generales del Estado se convierta en un Impuesto disimulado. (258)

El pago debe de efectuarse en dinero, como lo ha aceptado en su totalidad la doctrina y la legislación.- (259)

Ernesto Flores Zavala.- Para este tratadista, el Estado en su calidad de entidad soberana, dotada de imperium en ejercicio de su soberanía exige los Derechos. No son consecuencia de un convenio entre el particular y el Estado, aunque podía pensarse lo contrario ya el particular está en posibilidad de usarlo o no (260). En base a esta soberanía, el Estado establece unilateralmente todos los elementos de la Tasa, por lo tanto él determina si el uso del servicio cubierto con Derechos es obligatorio o voluntario, cuanto es lo que se debe cobrar, etc. (261)

Hay servicios voluntarios y obligatorios. En -

(258) Valdés Costa, "El Código Tributario...Comentado Y Anotado"—citado por Sergio De La Garza y coincidiendo con él, obra cit., pág. 314, 317.

(259) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 309.

(260) Flores Zavala, Ernesto, "Los Derechos", Revista - del Tribunal Fiscal de la Federación, julio a septiembre de 1956, pág. 363.

(261) Flores Zavala, obra cit., pág. 363, 387.

los voluntarios el particular puede o no usar el servicio, quedando libre a su conveniencia el solicitarlo o no; en los obligatorios, impone la ley su utilización. (262)

Estos servicios que son cubiertos con Derechos, generalmente son monopolizados por el Estado y una reducida cantidad de ellos se encuentran en condiciones de concurrencia y competencia con los particulares. - (263)

Los sujetos activos pueden ser tanto la administración central, como la delegada, incluyendo dentro de éstos, algunos que no prestan servicios administrativos sino económicos; además, porque estos organismos que forman parte del Estado, sus bienes también son bienes del Estado, destinados a la prestación de esos servicios públicos concretos, y los ingresos de esos organismos están afectos a cubrir el costo del servicio. (264)

El pago del Derecho es una contraprestación por los servicios obtenidos por el Estado. Servicios que tienen que ser concretos, determinados, específicos, - traduciéndose según estas características en servicios públicos divisibles. (265)

Zavala señala que está de acuerdo con Vitti Di Marco cuando éste señala las características necesarias para la causación de los Derechos: (266)

(262) Flores Zavala, obra cit., pág. 379.

(263) Flores Zavala, obra cit., pág. 387.

(264) Flores Zavala, obra cit., pág. 378, 379.

(265) Flores Zavala, obra cit., pág. 361, 379.

(266) Vitti Di Marco, "Principios Fundamentales de Economía Financiera" — citado por Flores Zavala, obra cit., pág. 379, 380.

- 1.- Que el servicio sea técnicamente divisible en unidades de venta. Elemento esencial, ya que los Derechos sólo se cobran por servicios públicos divisibles.
- 2.- Que sea conveniente económicamente dividirlo en unidades de venta. Elemento no esencial, porque el servicio puede dividirse tomando en cuenta consideraciones políticas, sociales o de otra índole.
- 3.- Que se demande el servicio constantemente por parte del particular. Esta es un elemento esencial, se requiere su utilización en forma constante.

Ahora bien, para que el Estado pueda determinar cuando deben exigirse Derechos, debe basarse en un criterio político, tomando siempre en cuenta el interés colectivo, y así mismo estableciendo cuáles deben ser gratuitos y cuáles onerosos, (en el supuesto de poca capacidad contributiva, o porque sea conveniente que éste sea usado por el mayor número posible de personas); y no en cuestiones de que si en un servicio dado predomina el interés general o el interés particular, ya que no es posible valorizar y comparar un interés con respecto del otro. (267)

Los Derechos pueden ser iguales, inferiores o superiores al costo total del servicio (268). Pero, para poder determinar el monto de los Derechos hay que recurrir a un criterio político, tomando en cuenta los fines que persigue el Estado; y así darse el caso de existir Derechos gratuitos. (269)

(267) Flores Zavala, obra cit., pág. 382, 380.

(268) Flores Zavala, obracit., pág. 385.

(269) Flores Zavala, obra cit., pág. 385, 387.

Cuando la cuantía del Derecho excede del costo - del servicio, ese excedente constituye un Impuesto, ya que se destinará a cubrir los gastos generales del Estado. (270).

Puede darse el caso de que el Estado al fijar - las cuotas de los Derechos, siga el sistema de precios múltiples, considerando dos factores: uno económico y - otro político. (271)

En cuanto al factor económico puede establecer - "diferentes evaluaciones subjetivas de los usuarios para poder cobrar cantidades iguales, inferiores o superiores al costo del servicio que individualmente solicitan". Ejemplo: en el caso de los ferrocarriles, habrá pasajeros que quieran un pasaje de primera categoría, - por lo que pagarán un costo superior al del servicio; - en cambio otros pasajeros solicitarán un pasaje de tercera, por lo que pagarán un costo por debajo del servicio; esta supuesta pérdida se cubre con el excedente - del que solicita un pasaje de primera categoría.

Un ejemplo de factor político será aquel en que el Estado tenga intención de favorecer a una determinada clase social, por lo que hará pagar a otra clase social cantidades menores del coste del servicio y el Estado no sufra menoscabos.

Emilio Margain Manatou.- Los Derechos son un tributo. El Estado los establece en base a su poder de imperio, pero lo hace en un ordenamiento normativo donde establecerá todos sus elementos: cuantía, hecho generador, forma de cobro, etc. (272)

(270) Flores Zavala, obra cit., pág. 387.

(271) Flores Zavala, obra cit., pág. 387, 388.

(272) Margain Manatou, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", 4a. edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1976, pág. 117, 118, 120.

Su pago es obligatorio, realizándose la situación que señala la ley, se genera la obligación de pagar el Derecho. (273)

Existen servicios monopolizados o no por el Estado, así como servicios voluntarios y obligatorios; generalmente los servicios que se cubren con Derechos son monopolizados por el Estado (para algunos autores también existen bienes monopolizados por el Estado) (274), por lo que es ilusorio hablar de voluntariedad en los Derechos por el hecho de que el particular deba solicitarlo o provocar el servicio (275), ya que éstos, al ser servicios públicos generales divisibles, son esenciales para el particular y no es posible evitar su prestación y consecuentemente su pago (276). A pesar de lo anterior, podemos hablar en cierto modo de Derechos voluntarios y Derechos obligatorios. Son voluntarios porque el particular puede solicitar el servicio, y obligatorios porque el Estado impone que así lo sean. (277)

Esta monopolización de los servicios obedece a que el interés general requiere que estos servicios los preste el Estado, para que su prestación sea hecha en forma eficaz y en virtud de la tranquilidad y de la seguridad pública. (278)

(273) Margain Manatou, obra cit., pág. 119.

(274) Margain Manatou, obra cit., pág. 114, 115, 120.

(275) Margain Manatou, obra cit., pág. 120.

(276) Margain Manatou, obra cit., pág. 119.

(277) Margain Manatou, obra cit., pág. 117.

(278) Margain Manatou, obra cit., pág. 114, 115.

Estos Derechos sólo pueden ser exigidos por la administración activa. (279)

Para Margain, los servicios públicos generales - deben de financiarse con impuestos y los servicios públicos generales divisibles con Derechos, esto es debido a que el interés público se presenta en menor cantidad en éstos que en aquéllos y que además, se presenta en forma particularizada (280). Por esto se considera justo que el particular cubra el costo de los servicios. (281)

El pago que hace el particular es una contraprestación por el servicio recibido. (282)

Regularmente estos servicios son servicios administrativos particulares. (283)

La cuantía del Derecho debe ser equivalente a su costo; el pago que se hace por la prestación de los servicios debe de contener estos requisitos: proporcionalidad y equidad con los servicios recibidos. Si el precio está por arriba del costo del servicio, el Estado está percibiendo cantidades mayores, y si está por debajo del costo del servicio, nos encontraremos con un precio político y no con un Derecho. (284)

El importe de los Derechos se debe destinar a cubrir los gastos de la administración activa del Estado. (285)

-
- (279) Margain Manatou, obra cit., pág. 120.
 (280) Margain Manatou, obra cit., pág. 115, 116.
 (281) Margain Manatou, obra cit., pág. 115.
 (282) Sergio De La Garza, "Derecho Financiero", Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Pág. 527, citando a Margain.
 (283) Margain Manatou, obra cit., pág. 120.
 (284) Margain Manatou, obra cit., pág. 115, 120.
 (285) Margain Manatou, obra cit., pág. 119.

Generalmente el Derecho se paga en el momento de provocarse el servicio; si no llega a prestarse el servicio, procede la devolución de lo pagado. (286)

Debido a la dificultad que presenta enumerar todos los servicios que pueden ser cubiertos con Derechos, y de acuerdo con el Lic. Ortega, Margain señala aquellos servicios que no deben ser pagados y hace mención de dos clases de ellos: (287)

- 1.- En los que el pago del Derecho constituye un estorbo para la finalidad que se persigue con el servicio (justicia, enseñanza primaria gratuita).
- 2.- Cuando existe el cumplimiento de una obligación pública (obligación de registrarse para votar) con excepción de obligaciones relacionadas con actividades lucrativas.

(286) Margain Manatou, obra cit., pág. 119.

(287) Margain Manatou, obra cit., pág. 120, 121.

CAPITULO II

LOS DERECHOS EN LA DOCTRINA TRIBUTARIA

3.- PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS DERECHOS.

Naturaleza Jurídica.— La mayoría de los tratadistas coinciden en afirmar que los Derechos son Tributos, porque el Estado los impone en su calidad de entidad soberana, dotada de autoridad, dando consecuentemente, — una relación de Derecho Público. Esto permite que pueda ser exigido por el Estado en forma coactiva, no existiendo un acuerdo de voluntades entre el particular y el Estado. (288)

Impera en ellos el Principio de Legalidad; por este principio se debe entender que todos los elementos esenciales del Derecho deben de ser creados y estar establecidos por ley, éstos son: sujeto pasivo, elementos que determinan su cuantía, destino que ha de darse al —

(288) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 221/Héctor Villagas, obra cit., pág. 96/Benvenuto Griziotti, — obra cit., pág. 489/García Siller, Adolfo, "Tratamiento Fiscal a las Aportaciones al Seguro Social", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, No. 2, 1977, pág. 35/Pugliese, "Le Tasse Nella Scienza E Nel Diritto Positivo Italiano", — Cedam, 1930—citado por Berliri, Antonio, "Principios de Derecho Tributario", Tomo I. Editorial de Derecho Financiero, 1964, pág. 461/Carretero — Pérez, obra cit., pág. 326, 328, 332/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 170, 171/Guianini, A.D., — obra cit., pág. 50/Manuel De Juano, obra cit., — pág. 657, 659, 662/Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit., pág. 75/Sergio De La Garza, obra cit. pág. 309, 310, 314/Flores Zavala, obra cit., pág. — 363/Margain Manatou, obra cit., pág. 117, 118, — 120/Santi Romano; tesorero; Cocivera—citados por Berliri, Antonio, obra cit., pág. 470, 471, 472, 473.

importe de estos ingresos, organismo encargado de su - gestión, hecho generador del Derecho; sin que para esto se tome en cuenta la voluntad del particular, fijándo- los el Estado unilateralmente. (289)

Son obligaciones Ex-Lege, la cual consiste en la conjunción de un deber tributario que se encuentra tipi- ficado en una norma legal, y en la actualización de di- cha hipótesis en la vida real o realización del hecho - generador. (290)

Para la generalidad de autores, los servicios - que presta el Estado que se cubren con Derechos se en- cuentran en régimen de monopolio de jure, por ser servi- cios inherentes a la soberanía del Estado (291). Esto - obedece a que estos servicios se prestan con fines de - utilidad pública, que además, el Estado no percibe uti- lidad alguna, por lo que sólo él puede estar interesado

- (289) Sainz De Bujanda, "Hacienda y Derecho", Tomo II, - Instituto de Estudios Políticos, 1962, pág. 403/- Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 220/Héctor Vi- llegas, obra cit., pág. 96/Pérez De Ayala, obra - cit., pág. 220/Lucien Mehl, "Elementos de Ciencia Fiscal", Cárdenas Editor y Distribuidor, 1964, - pág. 50/Manuel De Juano, obra cit., pág. 657/Cor- tina Gutiérrez obra de Pugliese, cit., pág. 75/ - Sergio De La Garza, obra cit., pág. 309, 310, 314/ Flores Zavala, obra cit., pág. 363, 387/Margain - Manatou, obra cit., pág. 117 a 120.
- (290) García Siller, obra cit., pág. 35/Guianini, A.D. obra cit., pág. 52/Cortina Gutiérrez, obra de Pu- gliese cit., pág. 75/Sergio De La Garza, obra - cit., pág. 309/Cocivera - citado por Berliri, Anto- nio, obra cit., pág. 473.
- (291) Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 360/Guillermo Ahu- mada, obra cit., pág. 221/Mario Pugliese, "Le Tas- se Nella Scienza E Nel Diritto Positivo Italia- no", Padua, 1930, pág. 63,64; Valdés Costa, "Cur- so de Derecho Tributario", Tomo I, pág. 302 cita- dos por Héctor Villegas, obra cit., pág. 99/Lello Gangemi, obra cit., pág. 410/Manuel De Juano, - obra cit., pág. 660/Ramírez Cardona, obra cit., - pág. 221/Cortina Gutiérrez, obra cit., pág. 170/ - Margain Manatou, obra cit. pág. 114, 115, 120.

en prestarlo. (292)

Es notorio que estos servicios siempre se realizan en función del interés público, de la colectividad, y secundariamente del interés privado (293). Siempre encontraremos la presencia de la protección de la colectividad, que interesa o afecta.

El sujeto activo de los Derechos, es el Estado, que a través de los entes públicos menores, Municipios y organismos públicos autorizados por la ley de creación de los Derechos, realizan la prestación y/o el cobro del importe del Derecho. (296)

Para algunos autores, además de realizarse la prestación por los entes públicos menores, se llevará a cabo por empresas autónomas especiales, debido al carácter técnico de la prestación. (297)

- (292) Manuel De Juano, obra cit., pág. 659, 660/Ramírez Cardona, obra cit., pág. 48, 49, 222/Cortina Gutiérrez, obra cit., pág. 170.
- (293) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 321/Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 362/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171, 172/Manuel De Juano, obra cit., pág. 659, 660/Ramírez Cardona, obra cit., pág. 221.
- (294) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 221/Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 362/Giuliani Fonrouge, obra cit., pág. 50/Margain Manatou, obra cit., pág. 114, 115.
- (295) Lello Gangemi, obra cit., pág. 410.
- (296) Carretero Pérez, obra cit., pág. 326/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 173, 174/Giannini, A.D., obra cit., pág. 50/Manuel de Juano, obra cit., pág. 671/Ramírez Cardona, obra cit., pág. 223, 224/Cortina Gutiérrez, obra cit., pág. 170/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 323/Flores Zavala, obra cit., pág. 378/Margain Manatou, obra cit., pág. 120/Presutti; Ranelletti-citados por Berliri, Antonio, obra cit., pág. 353 y opinando lo mismo/Provooste, Fernández, obra cit., pág. 39.
- (297) Ramírez Cardona, obra cit., pág. 223, 224/Presutti citado por Berliri, Antonio, obra cit., pág. 353.

Debido al interés público como finalidad que representa la prestación del servicio y a la falta de utilidad, sólo el Estado puede tener interés en hacerlo.

Los sujetos pasivos son aquellos particulares - que se encuentran en las situaciones que establece la ley como hecho generador de los Derechos. Pueden ser - personas privadas o públicas. Cuando son personas públicas es debido a que realizan funciones de Derecho Privado. (298)

Los Municipios los usan preponderantemente para cubrir la mayor parte de sus gastos. (299)

Partiendo de la base de que los servicios financiados con Derechos son inherentes a la soberanía del Estado, sólo éste directamente puede prestar estos servicios y no organismos descentralizados o autónomos, como algunos autores señalan.

Debido a la creciente intervención del Estado en la actividad económica, puede el legislador disponer - que algún órgano descentralizado lleve a cabo la prestación del servicio; pero en este caso, ya no nos encontramos con Derechos, ya que no estaremos frente a la figura de un servicio administrativo o un servicio público monopolizado de jure por el Estado, sino ante una actividad de tipo estrictamente económico, como es característico de los servicios que prestan los organismos descentralizados o delegados.

(298) Carretero Pérez, obra cit., pág. 325/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 173, 174.

(299) Héctor Villegas, obra cit., pág. 95/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 173, 174.

Hecho Imponible.— En la generalidad de los conceptos de Derecho, observamos siempre como hecho generador de los mismos, una actividad del Estado de interés público, que afecta de modo particular al obligado (300), o una utilización directa particular del poder público. (301)

Esta actividad o utilización del poder público puede traducirse en estos supuestos:

- A) Prestación de un servicio público divisible, propiamente dicho, regularmente en régimen de monopolio. - (302)
- B) Prestación de servicios jurídicos-administrativos (303). "Son funciones de intervención o de policía, o de habilitación para desarrollar una actividad". - (304)

Es el hecho generador que encontramos con mayor frecuencia en los conceptos de Derecho de los diferentes tratadistas y legislaciones.

C) Utilización del dominio público (305). Generalmente

-
- (300) Guianini, A.D., obra cit., pág. 50.
 - (301) Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171.
 - (302) Carretero Pérez, obra cit., pág. 325/Manuel De Juano, obracit., pág. 657.
 - (303) Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 360/Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 218, 219/Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 489/Mario Pugliese, "Le tassae nella scienza en el Diritto Positivo Italiano", Cedam, 1930—citado por Berliri, Antonio, obra cit., pág. 461/García Siller, obra cit., pág. 337, 338/Presutti—citado por Berliri, Antonio, obra cit., pág. 353/Manuel De Juano, obra cit., pág. 50/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 310, 313/Margain Manatou, obra cit., pág. 120.
 - (304) Carretero Pérez, obra cit., pág. 337, 338.
 - (305) Carretero Pérez, obracit., pág. 337, 338/Manuel De Juano, obra cit., pág. 50/Presutti—citado por Berliri, Antonio, obra cit., pág. 353.

no presenta la forma de servicio público en su prestación. (306)

El uso de los bienes de dominio público es gratuito, pero en ocasiones el Estado puede conceder derechos de uso especial sobre ellos.

Es conveniente hacer mención que la forma en que el Estado permite el uso u ocupación de estos bienes, - es mediante actos administrativos que se traducen en - servicios administrativos: concesiones, permisos, autorizaciones, los cuales quedan enmarcados dentro de la - anterior clasificación.

En estos bienes de dominio público no se incluye su aprovechamiento, ya que por la naturaleza de esos - bienes, no puede existir aprovechamiento sino su uso u ocupación; que en cambio en los bienes de dominio privado si existe dicho aprovechamiento, el cual se cubre - con la categoría conocida como precios.

Todas estas prestaciones se ejecutan de manera - primordial en favor del interés público, secundariamente de un interés privado y presentan como finalidad última la de percibir un ingreso. (307)

Esta actividad o utilización del poder público - que afecta de modo especial al particular, se manifiesta de una manera concreta, individualizable; esto significa que por ser particularizable la prestación, es posible de valorizar el grado de afectación o consumo en

(306) Carretero Pérez, obra cit., pág. 337, 338.

(307) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 221/Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 360/Lello Gangemi, obra - cit., pág. 410/Giuliani Fonrouge, obra cit., pág. 47/Manuel De Juano, obra cit., pág. 659, 660.

cada caso individual. (308)

Esta afectación puede traer consigo un beneficio o una ventaja especial al particular (309), pero en otros casos, como cuando es impuesta esta actividad, no genera ninguna actividad al particular. (310)

Este consumo particularizado de una actividad del Estado, provoca una erogación por parte del particular, un pago. Esta relación de pago y de una actividad particularizada que afecta al particular es lo que da origen a una de las características esenciales de los Derechos: la Contraprestación. (311)

- (308) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 218, 219/García Siller, obra cit., pág. 35/Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 489/Héctor Villegas, obra cit., pág. 96, 97/Carretero Pérez, obra cit., pág. 325, 326, 336/Guiannini, A.D., obra cit., pág. 52/Manuel De Juano, obra cit., pág. 657/Cortina Gutiérrez, obra cit. de Pugliese, pág. 571; y obra de él cit., pág. 169, 170/Flores Zavala, obra cit., Pág. 379.
- (309) Guiannini, A.D.; Giuliani Fonrouge; Valdés Costacitados por Héctor Villegas y opinando lo mismo, obra cit., pág. 101/Carretero Pérez, obra cit., pág. 325, 326, 336/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 170, 171) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 51/Manuel De Juano, obra cit., pág. 662, 663/Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit. pág. 57; y obra de él cit. pág. 169, 170/Andreozzi, Manuel, obra cit. pág. 97.
- (310) Guiannini, A.D.; Giuliani Fonrouge; Valdés Costacitados por Villegas, Héctor y opinando lo mismo, obra cit., pág. 51.
- (311) Pérez De Ayala, obra cit., pág. 220/Mehl Lucien, obra cit., pág. 194/Andreozzi, Manuel, obra cit., pág. 94/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 170, 171/Manuel De Juano, obra cit., pág. 662 a 665/Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit., pág. 57; y obra de él, pág. 169, 170/Margain Manatou, —citado por Sergio De La Garza, "Derecho Financiero", Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, pág. 527/Bonnard; Santi Romano —citados por Berliri y opinando lo mismo, obra cit., pág. 375.

Los servicios que presta el Estado pueden ser voluntarios y obligatorios. Obligatorios son los que el Estado impone a los particulares a recibir; voluntarios, los que quedan a voluntad del particular solicitar (312), pero generalmente esta voluntariedad es ficticia, ya que algunos servicios son de tal naturaleza tan necesarios para el particular que no puede prescindir de ellos y se verá obligado siempre a solicitarlos. (313)

Estos servicios deben de prestarse efectivamente y no quedarse en su posibilidad de uso (314), además, debe existir una demanda constantemente activa del servicio por parte de los particulares. (315)

Todos estos servicios implican una seguridad, la conservación de un orden jurídico. (316)

-
- (312) Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 316/Carretero Pérez, obra cit., pág. 326, 336, 337/Giannini, A.D. obra cit., pág. 51/Manuel De Juano, obra cit., pág. pág. 361, 362/Ramírez Cardona, obra cit., pág. - 223,224/Sergio De La Garza, obra cit., pág.310/ - Flores Zavala, obra cit., pág. 387/Margain Manatou, obra cit., pág. 117/Andreozzi, Manuel, obra cit., pág. 91.
- (313) Guillermo Ahumada, obracit., pág. 221/Mehl Lucien, obra cit., pág. 195/Fernández Flores, traductor - de Lello Gangemi, obra cit., pág. 421/Sergio De - La Garza, obra cit., pág. 310/Margain Manatou, - obra cit., pág. 119/Pugliese—citado por Berliri - Antonio, obra cit., pág. 281.
- (314) Carretero Pérez, obra cit., pág. 326, 336, 337.
- (315) Lello Gangemi, obra cit., pág. 413/Vitti Di Marco, "Principii Di Economia Finanziaria", Giulio Einaudi, Editore, Turin, 1939, pág. 52,53—citado por Cortina Gutiérrez, obra de Pugliese cit ., pág. - 30/Flores Zavala, obra cit., pág. 379, 389.
- (316) Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 362/Giuliani Fonrouge, obra cit., pag. 52.

Estamos de acuerdo con la generalidad de los tratadistas y legislaciones de que el hecho generador de los Derechos sólo debe limitarse a los servicios jurídicos administrativos que presta el Estado y a aquellos servicios públicos que en régimen de monopolio de Derecho tiene la administración. Este tipo de servicios son la muestra mas patente de la autoridad del Estado, y por esto mismo sólo pueden ser desarrollados por él.

Los servicios jurídicos administrativos son en sí actos administrativos pero que revisten carácter netamente jurídico, pero es pertinente saber cuáles son esos servicios administrativos.

"La actividad administrativa del Estado se compone en los siguientes grupos que corresponden a nuestra legislación: (317)

A) Actividad administrativa general o de gestión administrativa, llamada también de servicios administrativos.

Es la actividad administrativa directa que se desenvuelve en la competencia general que tiene el poder ejecutivo federal para ejecutar las leyes y ordenar la realización de los actos jurídicos técnicos y materiales que tiendan al bienestar social.

Esta actividad administrativa no se realiza bajo la forma de servicios públicos.

El régimen de policía y fomento son la base de esta actividad.

(317) Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Porrúa, 9a. edición, 1979, pág. 110.

B) Actividad administrativa que se cumple bajo - la forma de servicio público.

Estos servicios administrativos que se realizan mediante actos administrativos, pueden clasificarse en las siguientes categorías, según el contenido (318) o el efecto que producen (319):

- 1.- Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
- 2.- Actos destinados a limitar o restringir la esfera jurídica de los particulares.
- 3.- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, o meros actos administrativos que se traducen en: manifestaciones de juicio, (320) apreciación u opinión, o manifestaciones de reconocimiento. (321)

Dentro de la primera categoría encontramos a: la admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, licencias, permisos o autorizaciones, concesiones, privilegios de patentes, visto.

La segunda categoría se conforma por: las órdenes, los actos de expropiación, sanciones, actos de -

(318) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 1980, 20a. edición, pág. 234/ Manuel María Díez. "El Acto Administrativo", 2a. edición, Tipográfica Editorial Argentina, 1961, pág. 128, además llama a las dos primeras clasificaciones: negocios jurídicos, actos administrativos.

(319) Serra Rojas, obra cit., pág. 236.

(320) Gabino Fraga, obra cit., pág. 320.

(321) Serra Rojas, obra cit., pág. 238/María Díez, obra cit., pág. 321.

ejecución, revocación, nulidad.

En la tercera categoría podemos nombrar a: a) manifestaciones de juicio, apreciación u opinión: opiniones, resoluciones, comprobaciones o inspecciones, exposición de comprobaciones; b) manifestaciones de reconocimiento: certificaciones, publicaciones, inscripciones en los registros públicos.

La primera y la tercera categoría corresponden a los servicios administrativos que deben cubrirse con Derecho.

Los servicios públicos que con carácter de monopolio de Derecho tiene el Estado se basan en conveniencias de tipo político, ante todo, ya que es esencial para la tranquilidad y la seguridad del Estado que los preste él.

Generalmente la prestación de estos servicios, - significa para el particular la remoción de una traba - que pone la administración con el fin de vigilar la actuación o actividad del particular, para que ésta sea - de acuerdo al orden jurídico, orientado al beneficio - del interés general de la colectividad. Estos servi-cios se traducen en una protección, una seguridad, una garantía para la colectividad. Esto resulta claro; véamos el grado de importancia que representa la inspec--ción sanitaria, inscripciones en los registros públicos: civil, autor, propiedad; resalta a primera vista la protección del interés público que se protege con la pres-tación de este servicio.

Cuantía.- Para poder determinar la cuantía de - los Derechos, la multitud de autores que lo han tratado de cuantificar han tomado varios criterios. Para algunos el criterio que debe de prevalecer es el de la capa

idad contributiva del particular que obtiene la prestación. Toman como fundamento el hecho de que los tributos contemplan dentro de sus características esenciales para determinar el monto de los mismos la capacidad contributiva del particular, y debido a que los Derechos son tributos, de igual manera debe imperar en ellos, en cuanto al importe de los Derechos, la capacidad contributiva del particular. Esto además, permitiría una igualdad en la repartición de las cargas públicas. - (322)

Tomando en cuenta esta capacidad contributiva, - se daría el caso de existir Derechos muy por debajo del costo (Derechos deficitarios) y otros por arriba del - costo del servicio (Derechos lucrativos). (323)

Para otros autores, el criterio determinante del monto del Derecho debe ser el costo del servicio o prestación. Dentro de esta postura se encuentran aquellos para los cuales el monto debe ser proporcional al costo de la prestación. (324)

En cambios para otros hay que tomar únicamente -

(322) Héctor Villegas, obra cit., pág. 105/Carretero Pérez, obra cit., pág. 233/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171 a 175/Manuel De Juano, obra cit., pág. 656, 672/Graziani, citado por Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 334, 335.

(323) Carretero Pérez, obra cit., pág. 334, 335.

(324) Neuman; Von Eshberg; Seligman—citados por Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 233 Tomo I a su vez citados por Manuel De Juano, obra cit., pág. 639/Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 360/Héctor Villegas, obra cit., pág. 105/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171 a 175/Guianini, A.D., obra cit., pág. 521/Manuel De Juano, obra cit., pág. 656, 672/Ramírez Cardona, obra cit., pág. 221, 222/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 314, 316/Margain Manatou, obra cit., pág. 115, 120/Bonnard; Covalcanti;—citados por Andreozzi, Manuel y opinando lo mismo, obra cit., pág. 92.

en cuenta el beneficio o utilidad recibida por el particular. (325)

Estos criterios, según los tratadistas, no operan siempre independientemente de cualquiera de los otros criterios, sino que pueden presentarse combinados dos de ellos o los tres, pero siempre predominando el criterio que para ellos debe de prevalecer. (326)

Estos tres criterios son los que se presentan generalmente en la determinación de la cuantía de los Derechos, pero independientemente de ellos, los autores invocan otros criterios extrínsecos a la prestación: inversión de tiempo, duración de la utilización, cantidad de la prestación, naturaleza de la prestación, criterios políticos o sociales, etc. (327)

¿Pero cuál debe ser la cuantía del Derecho?

Para un gran número de autores la cuantía del Derecho no debe rebasar el costo total del servicio, debe ser igual o proporcional, pero nunca debe dejar ganancias a la administración, porque ese excedente se convertiría en un impuesto. (328)

(325) Nieca; Salerno; Graziani; Einaudi—citados por Guillermo Ahumada y a su vez citados por Manuel De Juano, obra cit., pág. 659/Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 360. Héctor Villegas, obra cit. pág. 105/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171 a 175/Manuel De Juano, obra cit., pág. 656, 672.

(326) Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 360/Héctor Villegas, obra cit., pág. 105/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171 a 175/Manuel De Juano, obra cit., pág. 656, 672.

(327) Héctor Villegas, obra cit., pág. 105/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 171 a 175/Guiannini, A.D., obra cit., pág. 52/Flores Zavala, obra cit., pág. 382, 383.

(328) Andreozzi, Manuel, obra cit., pág. 94/Manuel De Juano, obra cit., pág. 664/Ramírez Cardona, obra cit., pág. 221, 222.

Para otros, la cuantía puede ser inferior, igual o superior al costo del servicio, lo importante es tomar en cuenta los fines que persigue el Estado. (329)

Para algunos otros autores, la cuantía del Derecho debe ser inferior al costo de producción del Derecho, y el faltante debe de cubrirse con impuestos, ya que la colectividad también se beneficia con ellos. - (330)

Mientras que para algunos tratadistas, la cuantía de los Derechos representa una característica esencial de los mismos, para otros no lo es. (331)

Pensamos que la postura correcta es aquella en la cual el monto del Derecho debe ser igual o proporcional al costo del servicio. Al hablar del hecho imponible del Derecho, señalamos que el pago se efectúa por recibir un servicio concreto, particular de la administración que afecta de alguna manera al particular. Este servicio concreto es posible de ser medido, cuantificado; o sea que existirá una contraprestación por el servicio recibido que será el pago que efectuará el usuario. La contraprestación que es elemento característico del Derecho, implica una relación de equivalencia entre el pago que efectuará el usuario. La contraprestación que es elemento característico del Derecho, implica una relación de equivalencia entre lo pagado y lo recibido. Además es justo que el particular cubra el cos

(329) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 222/Flores Zavala, obra cit., pág. 385, 387.

(330) Andreozzi, Manuel, obra cit., pág. 96/Lello Gange mi, obra cit., pág. 411/Ramírez Cardona, obra cit. pág. 221, 222.

(331) Guiannini, A.D., obra cit., pág. 52.

to del servicio, ya que a pesar de éste se presta con fines de utilidad pública, siempre afecta de modo particular al obligado, y que por lo general representa una ventaja al particular.

No estamos de acuerdo que se adopte como criterio de la determinación del monto del Derecho el de la capacidad contributiva del particular; ya que el pago que se realiza es por el servicio particular obtenido por el sujeto pasivo, y no por la riqueza que manifiesta, ya que si estuviéramos en este último supuesto nos encontraríamos con un impuesto, debido a que aquel criterio es distintivo de este tipo de tributo.

Destino de la cuota con que se cubre el Derecho. La gran mayoría de tratadistas afirman que el importe con que se cubren los Derechos se deben destinar a cubrir o financiar los gastos que ocasionaron los Derechos. (332)

Esto resulta lógico. El Derecho se paga por la obtención de un servicio concreto particular de la administración que afecta al particular; esta prestación del servicio provoca que se ponga en movimiento la administración para realizar la prestación. Ahora si por sólo este hecho se provoca una erogación o deterioro de la administración, debe de compensarse o cubrirse con el importe del Derecho.

Dentro de esta corriente algunos autores opinan que cuando el monto de los Derechos no alcanza a cubrir

(332) Valdés Costa, "Curso de Derecho Tributario", pág. 315, 316—citado por Héctor Villegas, obra cit., pág. 98/Guianini, A.D., obra cit., pág. 52/Manuel De Juano, obra cit., pág. 657/Ramirez Cardona, obra cit., pág. 50,523/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 314, 317/Perry—citado por Andreuzzi, Manuel, obra cit., pág. 92.

el costo total de los servicios, el faltante debe de cubrirse con impuestos, ya que el servicio al prestarse con un fin de interés general, beneficia a toda la colectividad y por esto mismo ella también debe de contribuir al sostenimiento del servicio. (333)

Para ellos representa una característica determinante de los Derechos la destinación que se les ha de dar. (334)

Para otro número reducido de autores, el importe de los Derechos no debe tener una destinación especial y deben de entrar a un fondo común de ingresos generales. Al gasto a que debe destinarse el Derecho, no es cuestión de orden tributario, sino presupuestario, ya que en el presupuesto de cada país, se establecerán los fines específicos o generales de cada tributo. (335)

Es importante anotar que las oficinas u organismos encargadas de prestar este tipo de servicios que son cubiertos con Derechos, son creados con impuestos, y después sostenidos con Derechos. (336)

Forma de pago.- Las cantidades que debe pagar el sujeto pasivo, pueden cubrirse mediante dinero, timbres móviles, papel sellado o timbrado, sellos; según lo que establezca la ley creadora del Derecho, depen-

(333) Manuel De Juano, obra cit., pág. 657.

(334) Héctor Villegas, obra cit., pág. 98—citando a Valdés Costa, "Curso de Derecho Tributario".

(335) Héctor Villegas, obra cit., pág. 98.

(336) Fernández Flores, traductor de Lello Gangemi, obra cit., pág. 421.

diendo de su naturaleza. (337)

Cuando el pago se hace en efectivo, se entrega - el importe en las cajas públicas, entregando a cambio - el recibo para presentarlo y obtener la prestación respectiva. (338)

También en efectivo, pero el pago se realiza en las mismas oficinas encargadas de la prestación del servicio. (339)

Por timbres o papel sellado, cuando el servicio requerido da lugar a la creación de estos escritos, o - cuando hay que demandar el servicio por escrito. En este caso el acto o la solicitud se hace en papel sellado o aplicando un timbre. (340)

Generalmente se debe pagar previamente el Derecho a la prestación del servicio o al momento de utilizarlo, a menos que la ley específica del derecho establezca otra cosa. (341)

Para que exista el pago definitivo de la prestación es necesario que se preste el servicio, en caso - contrario, procede la devolución de lo pagado. (342)

(337) Lello Gangemi, obra cit., pág. 417/Benvenuto Gri-
ziotti, obra cit., pág. 491/Guillermo Ahumada, -
obra cit., pág. 225/Carretero Pérez, obra cit., -
pág. 332/Wilhem Gerloff, obra cit., pág. 175/Guia
nnini, A.D., obra cit., pág. 555/Manuel De Juana,
obra cit., pág. 666/Sergio De La Garza, obra cit.
pág. 309/Presutti—citado por Berliri, Antonio, -
obra cit., pág. 373.

(338) Lello Gangemi, obra cit., pág. 417/Benvenuto Gri-
ziotti, obra cit. pág. 491.

(339) Igual que (338).

(340) Igual que (338).

(341) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 225/Carretero
Pérez, obra cit., pág. 226/Ramírez Cardona, obra-
cit., pág. 224.

(342) Carretero Pérez, obra cit., pág. 326/Ramírez Car-
dona, obra cit., pág. 50/Margain Manatou, obra -
cit., pág. 119.

Clasificación.- A pesar de que resulta difícil - establecer un criterio general, ya que varían de país a país (343) la gran variedad de clasificaciones coinciden en esencia; aunque para algunos autores no poseen - gran utilidad. (344)

Trataremos de exponer una clasificación, mencionando a aquellos servicios que aparecen en la mayoría - de las clasificaciones.

1.- Tasas Judiciales.- Prohibidas en México por mandato constitucional, pero en la generalidad de los países es generador de Derechos. (345)

2.- Tasas por inscripción en los registros públicos.- Civil, de la propiedad, automotriz, autor, etc. - (346)

3.- Prestación de servicios públicos de comunicación.- Correos, telégrafos, telecomunicaciones, etc. - (347)

(343) Guillermo Ahumada, obra cit., pág. 228.

(344) Giampetro Borrás; Giuliani Fonrouge—citados por Héctor Villegas, obra cit., pág. 105.

(345) Pugliese; Valdés Costa—citados por Héctor Villegas, obra cit., pág. 103/Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 491, 492/Bielsa, Rafael, obra cit., - pág. 364/Carretero Pérez, obra cit., pág. 335, - 336/Giannini, A.D., obra cit., pág. 556, 557/Manuel De Juano, obra cit., pág. 674.

(346) Pugliese; Valdés Costa—citados por Héctor Villegas y coincidiendo con ellos, obra cit. pág. 104/Carretero Pérez, obra cit., pág. 335, 336/Manuel De Juano, obra cit., pág. 675/Ramírez Cardona, - obra cit., pág. 203.

(347) Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 363/Carretero Pérez, obra cit., pág. 335, 336/Giannini, A.D., - obra cit., pág. 557, 558.

- 4.- Tasas académicas o de instrucción..(348)
- (349) 5.- Tasas de entrada a establecimientos públicos.
- (350) 6.- Tasas de peaje.- Fluviales y terrestres. -
- 7.- Contratos, fiscalizaciones, inspecciones oficiales (servicios de policía).- Salubridad, pesas y medidas, sanidad, higiene, visitas técnicas. (351)
- 8.- Concesiones y licencias de ejercicio de actividades reguladas por la ley.- Industria, comercio, caza, pesca, etc. (352)
- 9.- Actuaciones administrativas en general.- Pa-

- (348) Bielsa, Rafael, obra cit., pág.363/Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 491,492/Pugliese; Valdés Costa—citados por Héctor Villegas y opinando lo mismo, obra cit., pág. 104/Carretero Pérez, obra cit., pág. 335, 336/Guiannini, A.D., obra cit., - pág. 559, 558.
- (349) Manuel DeJuano, obra cit., pág. 676, 677/Ramírez Cardona, obra cit., pág. 203.
- (350) Igual que (349).
- (351) Pugliese; Valdés Costa—citados por Héctor Villegas y opinando lo mismo, obra cit., pág. 104/Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 491/Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 364/Guiannini, A.D., obra cit., pág. 559, 560/Manuel De Juano, obra cit., - pág. 678, 679.
- (352) Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 491, 492/Pugliese; Valdés Costa—citados por Héctor Villegas y opinando lo mismo, obra cit., pág. 104/Guiannini, obra cit., pág. 560, 561.

saportes, copias, legalizaciones, etc. (353)

10.- Ocupación del dominio público.- De un parque; de un puerto; balneario; fuentes termales; instalaciones del dominio público del Estado; en carreteras públicas; uso de aguas potables, saneamiento, irrigación, fuerza motriz. (354)

De la variedad de clasificaciones a las que hicimos referencia, encontramos siempre presentes servicios administrativos, servicios públicos monopolizados de jure por el Estado y ocupación o uso del dominio público, pero nunca el aprovechamiento de los bienes de dominio público.

-
- (353) Pugliese; Valdés Costa--citados por Héctor Villegas y opinando lo mismo, obra cit., pág. 104/Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 491, 492/Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 364/Carretero Pérez, obra cit., pág. 336, 337/Guinnini, A., obra cit. pág. 556 a 568/Manuel De Juano, obra cit., pág. 674 a 681/Ramírez Cardona, obra cit., pág. 203.
- (354) Bielsa, Rafael, obra cit., pág. 365/Benvenuto Griziotti, obra cit., pág. 491, 492/Carretero Pérez, obra cit., pág. 335, 336/Guinnini, A.D. obra cit., pág. 561, 562/Manuel De Juano, obra cit., pág. 678, 679/Ramírez Cardona, obra cit., pág. 202.

CAPITULO III

LOS DERECHOS EN LA LEGISLACION TRIBUTARIA MEXICANA

1.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.-

Este Código define en su artículo 3o. a los Derechos de la siguiente manera: "Son Derechos, las prestaciones establecidas por el poder público, en pago de servicios de carácter prestados por él".

Del análisis breve de esta definición, podemos establecer las características de los Derechos para este Código.

La definición del Código establece que son "establecidos por el poder público"; esto significa que el Estado mexicano reconoce en ellos la calidad de tributos, esto debido a que el Estado mexicano los impone coactivamente, en base a su potestad de imperio, de su autoridad; no son consecuencia de convenios entre el particular y la administración, sino del ejercicio de su soberanía.

Tiene plena vigencia en estos tributos la obligación Ex-Lege; hay una conjunción de una hipótesis, contenida en una norma legal (que vienen a ser los presupuestos que establece la ley, como hechos generadores de los Derechos), y su actualización o realización en la vida real, que, además, consigna su obligatoriedad de pago.

El Congreso de la Unión, debe discutir y aprobar anualmente, las contribuciones que sean suficientes para cubrir el presupuesto, y ya que los Derechos son una

contribución, el Congreso de la Unión debe de establecerlos mediante una ley, con lo cual viene a afirmarse plenamente el Principio de Legalidad. Pero a pesar de esta disposición, el tiempo que tuvo vigencia este Código, se estuvo vulnerando este principio, ya que como este último establece, todos los elementos del Derecho deben de estar contenidos en la ley de su creación, pero en la generalidad de disposiciones relativas a los Derechos, se dejaba a discreción de la administración, algunos elementos como las cuotas, tarifas, etc.

La definición continúa diciendo, son servicios prestados "por el poder público".

En lo referente a este punto, hay controversia entre los diferentes tratadistas nacionales, en cuanto a que si sólo la administración central debe de prestar estos servicios o también los organismos descentralizados los pueden prestar. Mientras que para algunos autores, los pagos que se hacen a los organismos descentralizados por servicios prestados por ellos se consideran dentro de la categoría jurídica de los Derechos, ya que por ejemplo, los bienes que tienen organismos como la Comisión Nacional del Café, Comisión Nacional del Maíz, Ferrocarriles Mexicanos, son bienes del Estado; destinados a la prestación de servicios, y que además, los ingresos de estos organismos, son ingresos del Estado, que están destinados a cubrir el costo del respectivo servicio (355); para otros, sólo los servicios que presta directamente la administración central del Estado puede generar Derechos. (356)

(355) Flores Zavala, obra cit., pág. 378,379.

(356) Margain Manatou, obra cit., pág. 114, 117/Sergio - De La Garza, obracit., pág. 310.

Lo que sí podemos observar del análisis de la definición del Código, es que deben ser prestados por la administración central.

En este Código no se contemplaba a las entidades federativas, ni a los Municipios como personas que pudieran tener la calidad de sujetos pasivos de una obligación fiscal, siempre y cuando su actividad no corresponda a funciones propias de Derecho Público.

En México sólo se cobran Derechos por servicios prestados por el poder ejecutivo; el poder judicial por mandato constitucional no puede cobrarlos; el poder legislativo no cobra Derechos por sus servicios.

En cuanto al hecho imponible, la definición establece que son "contraprestaciones en pago de servicios de carácter administrativo". Como primera característica de este hecho imponible, se establece que debe ser una contraprestación; esta contraprestación es la que nos permitirá diferenciarlo del Impuesto que es una prestación, ya que en aquélla el particular recibe un servicio concreto, determinado; ya por que éste lo solicite o le sea impuesto por la ley.

La prestación debe de realizarse efectivamente para generar el Derecho, según resolución del Tribunal Fiscal de la Federación, que dijo: "el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, designa a los Derechos como las contraprestaciones requeridas por el poder público en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él, por lo que, para que se causen los Derechos, bastan con la prestación de tales servicios". (357). En igual forma sostuvo este criterio en la si—

(357) Primera Sala, Petróleos Mexicanos Vs. Oficina Federal de Hacienda en Tampico, Tamaulipas, Expediente 4511/45—citado de Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1946, pág. 156.

guiente resolución: "Por decreto de 31 de marzo de 1937 se estableció un Derecho de educación para el sostenimiento de las escuelas Artículo 123, técnicamente el Derecho es la contraprestación que se paga por el particular por un servicio prestado por el Estado, de manera que si no existe el servicio no puede causarse el Derecho". (358)

Puede presentarse el supuesto de que el particular reciba un servicio sin que este lo haya solicitado y sin que sea obligatorio. En este supuesto, según resolución de juicio No. 4709/49, de la cuarta sala, el particular que se encuentra en este supuesto no está obligado al pago del Derecho. (359)

La segunda característica es que se trata de un "servicio administrativo". Para Sergio De La Garza (360), debe de entenderse como servicio administrativo "la actividad administrativa general del Estado que generalmente se convierte en actos jurídicos y que no adoptan la forma de servicio público en su prestación, así como aquellos servicios públicos que el Estado presta directamente y con carácter de monopolio". Esto debe de entenderse como aquellos servicios de carácter oficial que presta el Estado en ejercicio de su autoridad, por los cuales el particular recibe un título, un permiso, una licencia, una autorización, o cualquier clase de privilegio legal.

-
- (358) Cuarta Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, juicio 21239/37—Citado por Flores Zavala, obra cit., pág. 362.
- (359) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1945, pág. 166—citado por Flores Zavala, obra cit., pág. 362.
- (360) Sergio De La Garza, "Derecho Financiero", Editorial Porrúa, 5a. Edición, 1973, pág. 313, 314.

Es curioso ver la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación que al respecto dice lo siguiente: - "en los términos del artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, se causan Derechos por aquellos servicios de carácter administrativo que efectivamente se hubieran prestado, pues los Derechos por su naturaleza son contraprestaciones de tales servicios. En consecuencia la Tesorería del Distrito Federal carece de facultad para el cobro de Derechos por consumo de agua potable si que ha quedado probado que, durante el tiempo al cual se refiere el crédito impugnado, el servicio del suministro del líquido no se prestó y que consecuentemente no pudo existir consumo del mismo". - (361). Podemos notar en esta sentencia la contradicción existente. Primero habla de un servicio administrativo y después de un servicio de agua potable, que sin ser motivo de análisis nos damos cuenta que este último es un servicio de carácter técnico, que aunque es público no es administrativo. Con esto notamos que en la legislación existían prestaciones que no siendo servicios administrativos, ni servicios públicos monopolizados por el Estado de jure, se cubrían con Derechos.

Para Flores Zavala (362), servicio administrativo debe entenderse como "todo servicio prestado por el Estado a un particular", que puede comprender los siguientes supuestos:

(361) Juicio 1131/66, 1a. Sala, 3 de agosto de 1966, - ponente magistrado Guillermo Martínez Aguilar, - Citado de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año XXIX, Números 237 a 248, enero a diciembre 1966, Méx., D.F., 1966, pág. 194, 195, - a su vez citados por Tomás Ruiz Pérez, "Breves - consideraciones sobre la Ley Federal de Derechos para el ejercicio fiscal de 1982", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México No. 14, - 1982, pág. 79, 80.

(362) Flores Zavala, obra cit., pág. 365.

- 1.- Servicios prestados por el Estado a particulares, - que no tienen el carácter de servicio público, porque son servicios concretos y especialmente prestados a una persona, en virtud de que se encuentra en determinada circunstancia que obliga al Estado a - realizar en forma excepcional actos en favor de esa persona.
- 2.- Servicios públicos prestados por el Estado a través de sus organismos centralizados.
- 3.- Servicios públicos prestados por el Estado a través de sus organismos descentralizados.
- 4.- No comprende los servicios prestados por particulares concesionarios.

En lo que respecta al monto de los Derechos no - existe disposición alguna en el Código Fiscal de la Federación, por lo que hay que remitirse a la Constitución General de la República, en su artículo 31 fracción IV, la que nos señala que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas, y ya que los Derechos son - contribuciones, también opera en ellos estos requisitos constitucionales. Esta proporcionalidad y equidad, no debe de entenderse en el mismo sentido de los Impues- - tos, sino que, el legislador tomó como criterio determi- - nador de su cuantía, el costo del servicio del Derecho; en el que el particular debe de pagar el Derecho en la medida en que el servicio se use o sea en proporción al costo del servicio y no en base al aprovechamiento obte- - nido o de la ventaja recibida. Esto viene a ser reafir- - mado por el hecho de que el Código en su definición es- - tablece que es una "contraprestación", lo que significa que el precio a pagar debe estar en relación con el cos- - to del servicio.

Igualmente nuestro Código Fiscal de la Federación, no hace referencia alguna a la destinación que tendrá el importe de los Derechos, pero remitiéndonos nuevamente a la fracción IV del artículo 31 constitucional, vemos que establece que el rendimiento de los Derechos, como de cualquier tributo, debe destinarse a satisfacer los gastos públicos, y a no cubrir los gastos del servicio respectivo, que, como vimos anteriormente, es aceptado por la generalidad de la doctrina y la legislación extranjera.

Generalmente el pago del Derecho debe ser previo o simultáneo a la prestación del servicio, por lo que excepcionalmente se exigirá su pago en forma coactiva; procederá su devolución cuando no exista la prestación del servicio. El Derecho siempre debe ser un pago en dinero.

CAPITULO III

LOS DERECHOS EN LA LEGISLACION TRIBUTARIA MEXICANA

2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967.

Este Código define a los Derechos de la siguiente manera en su artículo 3o.: "Son Derechos, las contra prestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley en pago de un servicio". Notaremos que no existe diferencia notable entre esta definición y la que contemplaba el Código anterior, el único cambio que presenta es la ampliación que hace de "servicio administrativo" a simplemente "servicio".

Del análisis de esta definición trataremos de establecer las características que muestran los Derechos para este Código.

Esta definición establece que son "establecidos por el poder público conforme a la ley". Esto debe traducirse como un pleno reconocimiento de la legislación mexicana de que los Derechos son un tributo. Son impuestos coactivamente por el Estado en base a su autoridad; él establece, además, qué Derechos deben ser obligatorios y cuáles voluntarios.

Como tributo que es, implica una obligación Ex-Lege; una conjunción de una norma legal (establecido en la ley como hecho generador del Derecho), y la realización de ese hecho generador en la vida real.

Al hablar esta definición de que deben ser "conforme a la ley", debemos entender que impera en ellos -

el Principio de Legalidad, o sea, que los elementos de los Derechos deben de estar establecidos en la ley, para que el poder público pueda exigirlos; esto de hecho así sucede, ya que el Congreso de la Unión debe discutir y aprobar anualmente las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, y debido a que los Derechos son contribuciones, estos deben de establecerlos el Congreso. Pero en la realidad era frecuentemente violado este principio, ya que se dejaba a la discreción de la administración, el establecer, generalmente la cuota, tarifa, tasa, etc.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido al respecto: "Los Derechos se causan en razón de un servicio público que presta el Estado pero el monto de su cobro lo establece unilateralmente el propio Estado, con las únicas limitaciones comunes a todos los tributos y que se reducen a tres: que se establezcan en una ley; que lo recaudado se destine a sufragar los gastos públicos y que se respete el principio de proporcionalidad y equidad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, y es evidente que el Estado, como ente soberano, puede legítimamente modificar el monto del tributo, siempre y cuando se ajuste a lo mandado por el precepto constitucional que se acaba de citar, sin que ello signifique que la disposición sea retroactiva, pues para que ello ocurra, sería necesario que la nueva ley dispusiera que la tarifa, nueva también, se aplicara en el cobro del Derecho anterior a su vigencia".

(363)

(363) Amparo en revisión, 2099/78, Máximo Jiménez García, 8 de mayo de 1979, unanimidad de 15 votos, ponente: Mario G. Rebollo, Citado de la revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, No. 14, pág. 82, 83.

Los sujetos activos de la prestación de los Derechos, pueden variar, según el punto de vista de cada autor. Hay dos posiciones al respecto. Para algunos la administración central y los organismos descentralizados pueden prestar estos servicios, ya que por ejemplo, los bienes que tienen organismos descentralizados son bienes del Estado, destinados a la prestación de servicios, y que además, los ingresos de estos organismos, son ingresos del Estado, que están destinados a cubrir el coste del respectivo servicio.

La Comisión redactora del Código Fiscal de la Federación, al rendir un informe razonado al Secretario de Hacienda, dice lo siguiente: "el artículo 3o. del Código anterior mencionaba que los servicios deberían ser de carácter administrativo y prestados por el poder público. Estas características se han estimado innecesarias, ya que los servicios que presta el Estado tienen siempre carácter administrativo y, por otra parte, no siempre los presta directamente el poder público, sino que puede hacerlo a través de organismos descentralizados". (364)

Para otros, sólo la administración central puede prestar directamente estos servicios; afirman que el Estado los presta en su calidad de autoridad, que son inherentes a la soberanía del Estado, por lo que debe de prestarlos la administración central del Estado. (365). Margain sostiene el anterior punto, pero recurre al siguiente argumento: "Nuestra Constitución establece la facultad del Congreso de la Unión para decretar las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, el cuál

(364) Informe razonado de la Comisión Redactora del Código Fiscal de la Federación al Secretario de Hacienda.- Tomado de la revista Investigación Fiscal, No. 43, pág. 15, 16.

(365) Margain Manatou, obra cit., pág. 117/Sergio De La Garza, obra cit., pág. 313, 314.

prevé los gastos que la Federación hará a través de su administración activa, o sea, 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 constituyen la administración delegada, ya que los ingresos que los organismos autárquicos perciban en el ejercicio de sus funciones, no se destinan a cubrir el presupuesto de egresos a que alude la fracción IV del artículo 31 constitucional, sino sus propios presupuestos, que no están sujetos a control alguno por el Congreso de la Unión.

Por lo tanto, si los Derechos constituyen una figura jurídica tributaria y los tributos sólo pueden establecerse por el Estado mexicano en su carácter de poder soberano, a fin de recaudar los recursos que basten a cubrir el presupuesto de su administración activa, tenemos que para que un particular se le exija el pago de una cantidad por concepto de Derecho, es preciso que se haya recibido un servicio a través de una secretaría o departamento de 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 reciben, no se destinan a cubrir los gastos públicos a que hace referencia la fracción IV del artículo 31 constitucional". (366)

En la legislación mexicana durante el tiempo que tuvo vigencia este Código, se prestaban servicios financiados con Derechos, por organismos descentralizados. En el Derecho Positivo Mexicano, sólo el poder ejecutivo cobra Derechos; el poder judicial por mandato constitucional no puede cobrarlos; el poder legislativo no co

(366) Margain Manatou, obra cit., pág. 117.

bra cantidad alguna por sus servicios.

La definición de este Código, establece que el hecho generador de los Derechos debe ser una "contraprestación en pago de un servicio".

Si recordamos la definición del Código anterior establecía como hecho generador "las contraprestaciones en pago de un servicio administrativo", por lo que en este Código se amplía el concepto de "servicio administrativo" al de "servicio". Para el maestro Sergio De La Garza, al hablar de un "servicio" en forma general, se puede confundir con la prestación de otro tipo de servicios cuya prestación realiza el Estado, y que no son servicios administrativos ni corresponden al ejercicio de su potestad soberana. (367)

Para otros autores, la definición del Código al hablar de "servicios" se refiere tanto a servicios públicos como a servicios administrativos que presta el Estado. (368)

En la mayoría de las ejecutorias del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que hemos hecho referencia, al hablar de los servicios que debe prestar el Estado y que se cubren con Derechos, siempre se refiere a ellos simplemente como servicios públicos particularizados.

Para otros resulta innecesaria esta distinción, ya que los servicios que presta el Estado, siempre son

(367) Sergio De La Garza, obra cit., pág. 308.

(368) Fernando Ramírez De Aguilar, revista de la Facultad de Derecho, Tomo XVIII, No. 72, 1968, pág. 995.

servicios administrativos: "el artículo 3o. del Código anterior mencionaba que los servicios deberían ser de carácter administrativo....

Estas características se han estimado innecesarias; ya que los servicios que presta el Estado, tienen siempre carácter administrativo". (369)

Al establecer la característica de ser contra- prestación, implica que al hacer un pago el particular recibirá a cambio un servicio, una contraprestación, que es un servicio particular, divisible, individualizable, en que puede ser medido el aprovechamiento que obtiene cada particular.

El Código Fiscal de la Federación no incluye en su definición, ningún elemento relativo a la cuantía del Derecho, sólo el relativo al uso del término contra prestación, el cual implica que debe de existir una relación entre el monto del Derecho y el costo del servicio. Pero en diferentes ejecutorias de tribunales nacionales, podemos encontrar el sentido que la legislación mexicana quiso darle a los principios de equidad y proporcionalidad que establece la Constitución. Podemos llamar a cuenta la siguiente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "para la determinación de las cuotas correspondientes por conceptos de Derecho 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". (370)

(369) Informe razonado al Secretario de Hacienda de la Comisión Redactora del nuevo Código Fiscal de la Federación, tomado de la revista Investigación Fiscal, No. 43, pág. 15,16.

(370) Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la parte, A. de R., 1969, 1514/65, Armando Ruiz A., pág. 190, 191—citado por Sergio De La Garza, obra cit. pág. 315.

Otras de las tesis del mismo tribunal señala al respecto lo siguiente (371): "Durante algún tiempo la doctrina tributaria sostuvo la tesis de la equivalencia o igualdad entre el servicio prestado por la administración pública y la contraprestación que deben cubrir los usuarios; pero actualmente se ha superado esa tesis y la legislación mexicana también la ha rechazado. Aún cuando el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación define los Derechos como contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de un servicio, la palabra contraprestación no debe de entenderse en sentido de Derecho Privado, de manera que corresponda exactamente al valor del servicio, y por ello sería preferible que se dejara de usar la palabra contraprestación, pues los servicios públicos que presta el Estado se organizan en función del interés público y secundariamente en el de los particulares, y es accidental si éstos reciben o no beneficios de orden individual. El Estado no se constituye en una empresa privada que ofrezca al público sus servicios por un precio comercial con base exclusiva en los costos de producción. Por lo contrario, los Derechos constituyen un tributo impuesto autoritariamente por el Estado a los particulares que utilizan un servicio público, y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional. Es verdad que la proporcionalidad y la equidad de los Derechos no es la misma que la proporcionalidad y la equidad de los Impuestos; pero no es exacto que la proporcionalidad y equidad de aquéllos consiste precisamente en la igualdad o equivalencia entre el costo del servicio prestado a cada particular y la cantidad que se paga por él. Ni en el Derecho Civil se exige esa co-

(371) Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidencia A. en R., 5206/68, Líneas Marinas Mexicanas y Naviera del Pacífico, S.A., ponente maestro R. Rojina Villegas, pág. 261, 264—citado por Sergio De La Garza, obra cit., pág. 263, 264.

responsabilidad absoluta en el intercambio de cosas y servicios por dinero. Con mayor razón la materia de Derechos no puede sujetarse al estricto criterio de la equivalencia rigurosa; y por ello se habla de lo que el particular debe pagar por ellos corresponda aproximadamente al costo del servicio prestado, de la adecuada proporción entre el servicio público y la cuantía del Derecho y de una razonable o prudente o discreta proporcionalidad entre ambos términos. Este criterio permite al Estado fijar el importe de los diversos aspectos, circunstancias especiales, tomando en cuenta el valor de las oficinas, instalaciones, equipos, pago de personal y demás gastos que origina la prestación del servicio en sus diversos tipos, sin sujeción matemática a un supuesto costo individual, abstracto e igual para todos; sino también el citado criterio permite al Estado fijar el importe de los Derechos teniendo en consideración fines extrafiscales como sería provocar un aumento o procurar una disminución en el servicio que se va a prestar. Ahora bien, el costo supone un criterio puramente matemático, pero no jurídico, pues para fijar individualmente el monto de un Derecho debe tomarse en cuenta que éste debe ser proporcional y equitativo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 constitucional, fracción IV. La proporcionalidad tiene como base el costo general y el costo específico del servicio en la forma indicada; la equidad permite al poder público tomar en consideración los beneficios que se reciban y las posibilidades económicas y sociales de cada causante y de cada grupo de causantes, para distribuir entre ellos el importe del costo total del servicio, pues según la equidad deben tratarse desigualmente las situaciones desiguales; lo que es muy útil y conveniente en un país como el nuestro en que existen diferencias económicas muy notables entre los diferentes sectores y clases socioeconómicas".

Del análisis de las dos anteriores tesis, concluimos que el criterio determinante de la cuantía de los Derechos, que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, use el legislador mexicano, es el referente al costo del servicio.

El Código al que nos estamos haciendo referencia, no hace ninguna mención de la destinación que tendrán los Derechos; el único aplicable es el artículo 6o. que establece que "sólo mediante ley podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial", esto tiene su fundamento en la Constitución General de la República, en su artículo 31 fracción IV, que establece la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la Federación, o en su caso de las entidades federativas, o de los Municipios donde residan; por esto mismo nos damos cuenta que el destino de las cuotas de los Derechos debe ser el sostenimiento de los gastos públicos.

Aunque la generalidad de la doctrina y la legislación, acepta que la destinación de los Derechos debe ser el financiamiento de los respectivos servicios, en México, no sucede esto, aunque excepcionalmente en algunos Derechos si se presenta esta situación.

El pago del Derecho debe de realizarse en dinero y no en especie, ya que el Código Fiscal de la Federación no establece que así pueda hacerse, como lo permite con el Impuesto, en el cual establece que el Impuesto es una "prestación en dinero o especie".

Por lo general el pago del Derecho es, previo o simultáneo a la prestación del servicio, por lo excepcionalmente se exigirá su pago por medio del ejercicio de la facultad económica-coactiva.

Quando no se realiza la prestación, motivo del Derecho, procede la devolución de lo pagado.

CAPITULO III

LOS DERECHOS DE LA LEGISLACION TRIBUTARIA MEXICANA

3.- EN LOS ESTADOS.

Distrito Federal.- La expedición de la nueva ley de Hacienda, viene a marcar una nueva ruta en materia tributaria del Distrito Federal. Por esto mismo podemos establecer una distinción en materia de Derechos entre los que tenían vigencia hasta antes de la nueva ley de Hacienda y a partir de la entrada en vigor de dicha ley.

Iniciaremos con el estudio de los Derechos que contenía la ley de Hacienda anterior, vigente desde 1941. Para esto hay que remitirse a la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, que es la que establece los ingresos que el Distrito Federal obtendrá en cada ejercicio fiscal. Dentro de esta ley podemos advertir, que tomando en consideración que el Congreso de la Unión, legisla en materia tributaria para el Distrito Federal, y habiendo considerado aquél en las leyes impositivas federales a los Derechos como tributos, tendrá que hacer lo mismo con los Derechos establecidos en las Leyes de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y en su Ley de Hacienda.

Al establecerlos por ley, aplica el Principio de Legalidad, y consecuentemente que son resultados de obligaciones Ex-Lege.

Dentro de estos ingresos que señala la Ley de Ingresos se establecen los Derechos que recauda el Distrito Federal, que también son los mismos que señalaba la

Ley de Hacienda anterior. Los Derechos que señalaban - las Leyes de Ingresos anteriores a 1983 son los siguientes, de los cuales podemos apreciar de la siguiente numeración, aquellos hechos generadores que realmente tienen las características de los Derechos y aquéllos que no las tienen.

- 1.- Por servicio de agua.
- 2.- De cooperación para obras públicas.
- 3.- Por instalación o reconstrucción de albañales.
- 4.- Por limpia y desazolve de albañales, fosas sépticas particulares y tanques de sedimentación.
- 5.- Por desagüe de sótanos de predios particulares inundados por causas no imputables al servicio público de aguas y saneamiento.
- 6.- Por la expedición, refrendo, resello o reposición - de licencias, para fraccionamiento de terrenos, - obras, fusión de predios y pozos.
- 7.- Por inscripción, anotación, cancelación, expedición y demás servicios que preste el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- 8.- Del Registro Civil.
- 9.- De legalización de firmas, certificaciones, certificados, constancias, informes y expedición de copias de documentos.
- 10.- Por servicios de panteones.
- 11.- Por servicios de la Dirección General de Policía y Tránsito.
- 12.- Por servicios de alineamiento de predios y de números oficiales.
- 13.- Por copias de planos, avalúos y servicios catastrales.
- 14.- Supervisión de obras.
- 15.- Por servicios en el Archivo General de Notarías.
- 16.- Por venta de boletos en el servicio público de boletaje electrónico.
- 17.- Por construcción de cercas.
- 18.- Por servicios generales en los rastros.

19.- Por regularización de predios.

Notaremos que los servicios que corresponden a los numerales: 1, 2, 3, 4, 5, 10, 16, 17, 18 (algunos) no cubren los requisitos necesarios para que se les pueda considerar Derechos. No son servicios administrativos prestados por el Distrito Federal en sus funciones de Derecho Público, ni servicios públicos que el Estado deba de monopolizar por conveniencia de carácter político, sino que son otro tipo de servicio público pero de carácter técnico; la protección del interés general, colectivo, que debe ser uno de los elementos caracterizadores de los Derechos no se encuentra presente en ellos, sino ante todo un pronunciado interés particular.

En los numerales: 1, 3, 4, 5, 10, 16, 17, 18, - tienen el carácter de productos. En el caso del numeral 2, pensamos que nos encontramos ante la figura de la Contribución Especial.

Es importante hacer resaltar que en las leyes de ingresos anteriores a la promulgación de la nueva ley de Hacienda, la explotación o enajenación de bienes muebles o inmuebles del Departamento del Distrito Federal, se consideraban dentro de la categoría de los Productos, y pensamos que el no hacer ninguna referencia a la distinción de sus bienes, se habla de bienes del dominio público y bienes del dominio privado indistintamente.

Después de haber revisado la Ley de Ingresos del Distrito Federal, trataremos la Ley de Hacienda del Distrito Federal que tuvo vigencia hasta 1982 inclusive. Los Derechos que establece esta ley eran los mismos de la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Haremos algunas referencias de dicha ley referentes a los

Derechos.

En cuanto a su monto, el artículo 15 establece - que: "las cuotas por el cobro de Derechos se calculará hasta donde sea posible, en atención al costo del servicio".

Observamos que esta ley toma como criterio determinante del monto de los Derechos, el costo del servicio".

Observamos que esta ley toma como criterio determinante del monto de los Derechos, el costo del servicio; continúa diciendo este artículo: "sólo podrá haber cuotas diferenciales tratándose de un mismo servicio, - cuando los individuos los aprovechen en distinta proporción o calidad".

Establece esta ley en cuanto al destino de los - Derechos (artículo 2), "sólo por ley expresa podrá dedicarse el rendimiento de un Impuesto, Derecho, Producto o Aprovechamiento a un fin especial". En esta ley no encontramos disposición alguna que destine el importe - de algún Derecho en particular al sostenimiento del mismo. Con lo cual no se cumple con esta característica - de los Derechos; la única referencia a su destinación - fue la anterior disposición.

Ahora pasaremos a la nueva Ley de Hacienda del - Distrito Federal, iniciando con la Ley de Ingresos, la cual nos señala cuáles son los Derechos por los que cobrará el Distrito Federal, y que establece dos presupuestos generales:

I.- Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de Derecho Público.

II.- Por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Distrito Federal.

En el primer presupuesto debemos de entender que se trata, al hablar de "funciones de Derecho Público", de servicios que corresponden a la administración del Distrito Federal en base a su autoridad, en ejercicio de su soberanía, o de la prestación de servicios públicos monopolizados de jure, que el legislador determina hacerlo así por convenir al interés público.

En el segundo supuesto, como su redacción lo señala, permitiendo la ocupación o aprovechamiento de los bienes del Distrito Federal (bienes de dominio público). En la Ley de Hacienda del Distrito Federal reciente, se establecen cuáles son los diferentes servicios que corresponden a los anteriores presupuestos.

I.- Por la prestación de servicios.

- 1.- De los servicios de construcción y operación - hidráulica.
- 2.- De los servicios de expedición de licencias.
- 3.- Del Registro Público de la Propiedad.
- 4.- Del Registro Civil.
- 5.- Derechos sobre vehículos.
- 6.- De los servicios de alineamiento.
- 7.- De la regulación de predios.
- 8.- Museos.
- 9.- Concesiones de inmuebles.

II.- De los Derechos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Distrito Federal.

- 1.- Estacionamiento de vehículos en la vía pública.
- 2.- Uso o aprovechamiento de inmuebles.
- 3.- Uso o aprovechamiento de agua potable.
- 4.- Uso o aprovechamiento de la red de alcantarillado.

Pensamos que no todos los supuestos anteriores - presentan las características que requieren los Derechos para considerarse como tales.

En el primer supuesto, "prestación de servicios", los hechos imponibles numerados del dos al siete, consideramos que nos encontramos frente a la figura de Derechos; a) son servicios de carácter jurídico-administrativo, b) buscan ante todo la protección del interés público.

Pero en el caso del numeral uno, no nos encontramos ante la del Derecho, sino que presenta las características de la Contribución de Mejoras, ya que la construcción de sistemas de distribución de aguas, provoca un aumento en el valor los inmuebles afectados por la construcción.

En el caso del segundo presupuesto, pensamos que en el numeral uno, se exagera el hecho de la ocupación del dominio público, manifestándose realmente como la intención de percibir un ingreso antes que prestar un servicio público. En el caso del numeral tres, cuando el agua llega al lugar del aprovechamiento por medio de instalaciones efectuadas por el Departamento del Distrito Federal, nos encontramos ante la figura de Producto, ya que aquél se convierte en un empresario que proporciona un servicio público de carácter técnico. En el caso del numeral cuatro tenemos ante nosotros las características de la figura de la Contribución de Mejoras.

Si nos damos cuenta, el número de hechos imponibles se redujo. Esto tuvo como motivo el hecho de que el legislador optó por suprimir Derechos, para que pasaran a formar de la Ley Federal de Derechos, quedando consecuentemente en la Ley de Hacienda, Derechos que só

lo puede prestar por su naturaleza el Departamento del Distrito Federal. Además se anexó un nuevo hecho generador que es la utilización o aprovechamiento de los bienes del dominio público; este último estaba considerado dentro de la categoría de los Productos.

No se encuentra referencia alguna, en la Ley de Hacienda anterior y en la vigente, sobre el sujeto prestador del servicio; pero por la naturaleza de los servicios, éstos sólo son prestados por la administración central del Distrito Federal. Pueden ser sujetos pasivos la Federación, el Departamento del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados, con las excepciones que en la misma ley se señalan (artículo 3o.).

En cuanto a su forma de pago, según el artículo 56 "deberá hacerse por el contribuyente previamente a la prestación del servicio, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior o cuando se trate de servicios que sean de utilización obligatoria".

No existe disposición alguna en esta ley en lo que se refiere a la determinación del monto del Derecho y a su destinación. Pero se ha criticado esta ley, por lo que se refiere a que la ley presenta una desproporción e inequidad, ya que no corresponde al costo de los servicios lo que se cobra a los particulares usuarios.-(372)

Estado de México.- El Código Fiscal del Estado de México, en su artículo 8o. define a los Derechos de la siguiente manera: "Son Derechos las contraprestaciones requeridas por el poder público, conforme a la ley,

(372) Tomas Ruiz Pérez, Gaceta de la UNAM, 14 de abril de 1983.

en pago de servicios".

Del análisis de esta definición, podemos observar que los legisladores del Estado de México reconocen en los Derechos, la categoría de tributos al decir "requeridos por el poder público", aunque esto es necesario, ya que la Constitución General de la República así lo establece; y las legislaturas locales deben de apegarse a lo que estipule la Constitución.

Impera en ellos el Principio de Legalidad, ya que establece la definición del Código que "son conforme a la ley", por lo cual debe de atenderse que el Derecho debe de estar establecido en la ley; esto, además, tiene su fundamento en el artículo 26 de este Código cuando dice: "Ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista en la Ley de Ingresos". El principal fundamento que tiene este principio, lo encontramos en la Ley de Ingresos del Estado de México en su artículo 10. al establecer: La Hacienda Pública del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal (según el año fiscal) los Impuestos, Derechos, Aportaciones de Mejoras, Productos, Aprovechamientos y Participaciones".

Podría hablarse de violación a este principio cuando dicho Código establece en su artículo 15 que "... el ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas, podrá suprimir, modificar, o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos, sin variar las relativas al sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones". Pero esto no puede presentarse realmente, ya que los elementos esenciales del Derecho se respetan.

Como tributo que está considerado, tiene plena aplicación, el hecho de que sea una obligación Ex-Legis; esto tiene su fundamento en el Código Fiscal del Estado de México que en su artículo 26 establece: "La obligación nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales, se determinarán y liquidará conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento...."

"Las obligaciones fiscales derivadas de la Ley de Ingresos o de otras leyes, se originan cuando se realizan las situaciones que coinciden con las que las leyes señalan..."

Dada la naturaleza de la organización de la República en Estados federales, y de la división política de éstos en municipalidades, pueden prestar servicios capaces de generar Derechos, tanto el poder ejecutivo federal como los poderes ejecutivos de los Estados, como también los Municipios de la República a través de sus órganos de gobierno. (373)

Los sujetos de esta figura jurídica son, lógicamente, el Estado de México a través de sus diferentes oficinas públicas.

Es pertinente anotar que según la Ley de Ingresos del Estado de México, los ingresos que perciban los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal están considerados dentro de la categoría de los productos (artículo 10.), por lo que podemos deducir que los servicios cubiertos con Derechos sólo pueden ser prestados por la administración central de dicha entidad y no por organismos descentralizados o en-

(373) Sergio De La Garza, obra cit. pág. 521.

presas de participación estatal.

Los sujetos pasivos son las personas que caen en las situaciones que se establecen como hechos generadores de los Derechos.

La definición de este Código establece como hecho imponible de los Derechos "contraprestaciones en pago de servicios".

Para tratar de interpretar esta parte de este artículo y saber a qué tipo de servicios se refiere, acudimos a una resolución del Tribunal Fiscal del Estado de México que dice lo siguiente: "Los Derechos son contraprestaciones requeridas legalmente por el Estado a los gobernados en pago de servicios públicos particulares; y la obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas por las leyes fiscales. Por lo que la obligación de los gobernados para pagar Derechos nace cuando el Estado les presta algún servicio público particular. En otros términos, el hecho generador de los Derechos está constituido por la prestación, por parte del Estado de un servicio público particular a favor de algún gobernado".
(374)

Cuando el Código habla de "servicios", se puede referir a cualquier tipo de servicios que preste el Estado, ya sea en calidad de entidad soberana, o como una persona privada. Este término deja mucho que desear, ya que se presta a confusiones; por esto hicimos referencia a la anterior tesis, pensando que podíamos dilucidar esta confusión, pero no sirvió de mucho, ya

(374) 2a. Sala Unitaria del Tribunal Fiscal del Estado de México, 1979, citado de la Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, No. 9, 1980.

que se redujo simplemente a los servicios públicos particulares, y aún en este supuesto hay confusión, ya que al referirse a servicios públicos particulares, se puede también encuadrar algunos servicios particulares que se cubren con Productos y que también son servicios públicos particulares como es el caso de teléfonos, radio telefonía, otros servicios de comunicación, etc.

Pero para tener una idea mas clara de cuáles son esos servicios, es conveniente analizar los Derechos - que establece la Ley de Ingresos del Estado de México, - y que los enumera de la siguiente manera:

- 1.- Registro Público de la Propiedad.
- 2.- Servicios de autoridades fiscales.
- 3.- Servicios de autoridades del Trabajo y Previsión Social.
- 4.- Servicios de autoridades de Educación Pública.
- 5.- Servicios de autoridades de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 6.- Servicios de autoridades de Gobernación.
- 7.- Servicios de autoridades de Salud Pública.
- 8.- Servicios de autoridades de Seguridad Pública y Tránsito.
- 9.- Servicios de autoridades de Desarrollo Agropecuario.
- 10.- Otros que quedan consignados en las leyes respectivas.

La lista que establece la Ley de Hacienda del Estado de México, es muy larga, por lo que nos concretaremos a mencionar la mayoría de aquellos que consideramos que no son Derechos:

- a) Establecimiento del sistema de aguas en fraccionamiento.
- b) Establecimiento del sistema de alcantarillado en fraccionamiento.

- c) Por suministro de agua en bloque en litros por segundo, proporcionado por autoridades estatales o sus descentralizados.

Si nos hemos percatado existe aquí una contradicción. Hicimos referencia de que en la Ley de Ingresos se establecen como Productos los ingresos de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y en el anterior inciso se considera Derecho a los suministros de agua que proporcionan los organismos descentralizados que tengan estas funciones; hecho que demuestra la contradicción existente.

- d) Servicio de desinfectación, desratización, desinfección de habitaciones, ropa y toda clase de objetos contaminados por enfermedades transmisibles.
- e) Por servicios prestados por la policía bancaria e industrial del Estado de México.
- f) Prácticas de auditorías realizadas a solicitud del particular.
- g) Inspección de calderas, calentadores o aparatos a presión o vacío.
- h) Práctica de avalúos periciales realizados por peritos designados por la Dirección General de Hacienda a solicitud del interesado.

En los anteriores hechos generadores vemos la falta de algunas características que requieren los Derechos para considerarse como tales: falta la prestación de un servicio administrativo o de un servicio público monopolizado de jure por el Estado de México. Consideramos que estos servicios son Productos, ya que la administración central del Estado de México no actúa como autoridad, en funciones de Derecho Público.

Es importante considerar que se establece dentro de la categoría de los Productos al arrendamiento, ven-

ta y explotación de bienes muebles e inmuebles del Estado de México. Al señalar simplemente bienes muebles e inmuebles, pensamos que debe de entenderse todos los bienes pertenecientes a dicho Estado. La Ley de Hacienda del Estado de México establece: "Quedan comprendidos en este concepto los ingresos que obtiene el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público, así como por la explotación o aprovechamiento de los bienes que constituyen su patrimonio, tales como: (Art. 183).

I.- Venta de bienes muebles e inmuebles.

II.- Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles.

Se hace mas patente su naturaleza de Producto, cuando en dicha ley se establece que el aprovechamiento de estos bienes se concede en virtud de contratos, convenios; que son instituciones de Derecho Civil y jamás de Derecho Tributario, que es al que pertenece la categoría de los Derechos. (Art. 184).

En lo referente al destino de la cuota de los Derechos, el Código Fiscal del Estado de México establece en su artículo 10. que "la Hacienda del Estado de México, para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal...". De aquí podemos concluir que su destinación será cubrir los gastos públicos de la administración y demás obligaciones.

Además en su artículo 12 establece: "sólo podrá afectarse un ingreso estatal a un fin especial, cuando así lo dispongan expresamente las leyes fiscales del Estado y constituya el fin mencionado, una afectación para el gasto público".

En ninguna disposición relativa a algún Derecho - en particular, encontramos alguna que se refiera a que - el monto de los mismos se debe destinar a financiar esos servicios, por lo que no se respeta el principio de destinación concreta de los Derechos.

CAPITULO III

LOS DERECHOS EN LA LEGISLACION TRIBUTARIA MEXICANA

4.- EN LOS MUNICIPIOS.

Del Estado de México.- Las disposiciones referentes a los Derechos y que analizamos en el inciso anterior sobre el Estado de México, no difieren de las que presentan los ordenamientos municipales: Código Fiscal Municipal, Ley de Ingresos Municipal y Ley de Hacienda Municipal.

Donde sí existe una total divergencia, es en lo que respecta a los hechos imposables de los Derechos que presentan dichos ordenamientos y que mencionaremos a continuación.

Los hechos generadores de los Derechos que establecen tanto la Ley de Ingresos Municipales, como la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México son los siguientes:

- 1.- Agua potable.
- 2.- Registro civil
- 3.- Drenaje
- 4.- Certificación
- 5.- Rastros
- 6.- Corral de concejo
- 7.- Mercados
- 8.- Panteones
- 9.- Estacionamientos en la vía pública
- 10.- Registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes.

- 11.- Alineación
- 12.- Numeración
- 13.- Licencias
- 14.- Servicio de vigilancia a panteones particulares
- 15.- Servicio de vigilancia a rastros particulares
- 16.- Servicio de vigilancia a estacionamientos de servicio público.
- 17.- Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

De la revisión de estos hechos impositivos nos damos cuenta que la generalidad de ellos (incisos 1; 3; - 5; 6; 8; 9; 14; 15; 16), no corresponden a lo que debería ser un Derecho, o sea, un servicio administrativo o un servicio público monopolizado de jure por el Estado, sino a otro tipo de servicios.

Esto en cierta manera es justificable, ya que los Municipios tienen que someterse a las situaciones impositivas que les deja la legislatura estatal, y ésta a su vez, debe someterse a las que le deja la legislatura de la Federación; por lo que los hechos generadores de los Derechos en los Municipios, propiamente considerados como tales, son muy pocos, teniendo que recurrir a otro tipo de hechos impositivos que no tienen las características de Derechos.

De los 16 hechos generadores que establecen los ordenamientos municipales, siete de ellos corresponden a la figura de Derechos, y son:

- 1.- Registro civil
- 2.- Mercados
- 3.- Certificaciones
- 4.- Registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes
- 5.- Alineación

6.- Numeración

7.- Licencias

De los restantes, algunos corresponden a otro tipo de servicios públicos; agua potable, drenaje y los demás a servicios se equiparan mas a aquéllos que pueden ser prestados por particulares y que deberían de denominarse productos: rastros, corral de concejo, panteones, servicio de vigilancia a panteones y rastros particulares, etc.

En el caso de los servicios de drenaje y agua, las disposiciones respectivas a los mismos establecen la obligación de los propietarios o poseedores de predios urbanos de solicitar a los ayuntamientos los servicios de agua o drenaje, cuando el sistema general pase por la calle de su ubicación. Y en el caso de no utilizarlo pagarán las cuotas mínimas establecidas para tales servicios. Como observamos está en contrasentido con lo que ha reconocido la doctrina y la legislación en cuanto a que, para que se pueda exigir el pago del Derecho éste debe de prestarse efectivamente y no quedarse en su posibilidad de uso. Es más al estipularse como obligación de contribuir al pago de estos servicios sin haberlo provocado y sobre todo sin utilizarlo, estamos ante la figura de la Contribución de Mejoras.

En el caso de estacionamiento en la vía pública, caemos en la situación anteriormente indicada; situación en la que pensamos se exagera el uso del dominio público, buscándose realmente, a nuestro modo de ver, un ingreso antes que prestar un servicio.

En el último numeral, al mencionar a "otros", el legislador sólo da a demostrar su desconocimiento de todos los servicios que se cubren con Derechos.

De igual manera que en Estado de México, se considera dentro de la categoría de los productos a la venta y rentas de los bienes propios del municipio. El Código Fiscal Municipal del Estado de México señala que los Productos son "los ingresos que percibe el Municipio - por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales". (Art. 10). Tanto la Ley de Ingresos (Art. 10., fracc. IV), como la Ley de Hacienda (Título III), establecen los mismos bienes por los que el Municipio cobrará Derechos:

- I.- Bienes mostrencos.- Remate o venta.
- II.- Censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del ayuntamiento.
- III.- Bosques municipales.

CAPITULO III

LOS DERECHOS EN LA LEGISLACION TRIBUTARIA
MEXICANA

5.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1982.-

Antes de entrar en materia, es necesario aclarar que entre los conceptos sobre Derechos que establece este Código y el que señala la Ley Federal de Derechos, no existen diferencias notables, por lo que aquí sólo haremos referencia de los elementos que el concepto de la Ley Federal de Derechos no contempla, centrandó nuestro estudio posteriormente al concepto de Derecho que da dicha ley.

Este Código define los Derechos de la siguiente manera: "Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación".

A simple vista de la anterior definición, observamos que se les considera a los Derechos "contribuciones", esto implica lógicamente que el Estado en ejercicio de su potestad tributaria, y en base a disposiciones constitucionales (artículo 31 fracción IV), las establece.

Continuando con la descripción de esta definición, encontramos que dice lo siguiente: "establecidas en la ley". Vemos que tiene imperancia el Principio de Legalidad, que es afín a todos los tributos. En virtud de este principio, todos los elementos del Derecho

deben de estar establecidos en la ley: objeto, sujeto, base, cuota, forma de pago, etc.

Además el Código en cuestión establece que se trata de una obligación Ex-Lege al establecer en su artículo 6o. lo siguiente: "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso que ocurran", o sea que existe la conjunción de una hipótesis contenida en una norma y la realización de ese hecho generador.

Un punto importante que contempla este Código, viene a ser aquél en el cuál se reconoce la misma categoría de Derechos a los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y las indemnizaciones.

El Código establece en su artículo 2o. lo siguiente al respecto: "Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente de las contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción en lo dispuesto en el artículo 1o.".

En los Códigos fiscales federales anteriores, los supuestos anteriormente mencionados tenían el carácter de aprovechamiento, o sea, no estaban considerados ni como Impuestos, ni como Derechos, ni como Productos. Estos supuestos comprenden los recargos que se generan por la falta de pago oportuno; sanciones por violaciones a las normas tributarias ligadas con estas contribuciones; gastos de ejecución que se originan por el cobro coactivo de los propios tributos; y la indemniza-

ción de 20% por la devolución de cheques sin fondo no pagados, por lo que el contribuyente haya enterado estos ingresos públicos. (375)

Al considerarse a los accesorios de la misma naturaleza que los Derechos, lo que se recaude por concepto de aquéllos se acumulará en el rendimiento de éstos. (376)

En lo referente a los sujetos de los Derechos, este Código establece en su artículo 2o., en sus últimos párrafos lo siguiente: "Cuando sean organismos descentralizados quienes... presten los servicios señalados en la fracción III del mismo, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de Derechos".

Con esta afirmación el Código viene a dar fin con una vieja polémica entre tratadistas mexicanos, los cuáles sostenían dos puntos contrarios, unos que afirmaban que los Derechos sólo podían ser prestados por la administración activa del Estado y otros que afirmaban que éstos podían ser prestados tanto por la administración central como por la descentralizada.

Este Código establece tajantemente que los servicios cubiertos con Derechos pueden ser prestados tanto por la administración central del Estado como por la administración delegada, o sea, organismos descentralizados y de participación estatal; con esto no limita el sujeto activo del Derecho a la administración activa del Estado.

(375) Tomás Ruiz Pérez, Breves consideraciones sobre la Ley Federal de Derechos para el ejercicio fiscal de 1982, revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, No. 14, 1982, pág. 89.

(376) Tomás Ruiz Pérez, obra cit., pág. 89.

Con estos puntos estamos en total desacuerdo. Advertimos anteriormente que los Derechos sólo pueden ser prestados directamente por la administración central - del Estado, ya que sólo ella puede prestar servicios inherentes a la soberanía del Estado y no los organismos descentralizados; ahora que si existen servicios prestados por organismos descentralizados, éstos no se deben de considerar Derechos, sino otro tipo de ingresos más afín con los Productos.

El Código de referencia señala la posibilidad de que la Federación tenga la calidad de sujeto pasivo, - cuando así lo estipulen otras leyes. (Artículo 10.).

El Código establece como hecho imponible de los - Derechos "los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación". Este punto lo analizaremos posteriormente cuando tratemos la Ley Federal de Derechos.

Omite el término "contraprestación" que contemplaban los códigos anteriores. De la redacción del Código deberíamos de entender que al excluir el término contraprestación, no existiría una relación de un pago a la administración a cambio de un servicio particular específico a un usuario; característica que resulta de esencia de esta institución, pero de analizar los Derechos concretamente, nos percatamos que efectivamente si existe esa contraprestación.

Para cubrir el importe de los Derechos, el Código Fiscal de la Federación contempla que se puede realizar en dinero: en efectivo o con cheques certificados, con cheques personales no certificados o con giros postales, telegráficos o bancarios.

A pesar de esto, puede presentarse el caso de - que se pague en especie, cuando así lo acuerde la administración fiscal, o que seguido el procedimiento administrativo de ejecución por este tipo de tributo, se adjudique la administración los bienes secuestrados. (377)

Este código establece que estos tributos se destinarán a "cubrir los gastos públicos" (artículo 10.), - y que "sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico".

(377) Tomás Ruiz Pérez, obra cit., pág. 86.

CAPITULO III

LOS DERECHOS EN LA LEGISLACION TRIBUTARIA MEXICANA

6.- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.-

En las leyes de Ingresos de la Federación publicadas hasta antes de 1982, se establecían con detenimiento los diferentes hechos generadores de los Derechos.

Esta Ley de Ingresos es el fundamento de todos los Tributos, en cuanto que en ella se establecen todos los ingresos que anualmente obtendrá el Estado. Aquí es donde se manifiesta en forma más palpable el Principio de Legalidad, al establecer los hechos generadores de los Derechos, quedando la determinación de los demás elementos de los Derechos en leyes más concretas. A pesar de esto, en la misma Ley de Ingresos se violaba el Principio de Legalidad al dejar a la discreción del titular del ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear, modificar o suprimir las cuotas, las tasas o tarifas de los Derechos (artículo 3o.). Esto se pretendía justificar, alegando que era conveniente que el ejecutivo tuviera esta atribución, ya que después de haber expedido la ley respectiva, podría haber necesidad de modificar los Derechos o crear otros debido a las necesidades posteriores, o la de variar las cuotas de acuerdo a un precio más justo y correcto en relación al servicio; por esto mismo, es recomendable modificar el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, dando facultades al ejecutivo para establecer, disminuir, aumentar o suprimir las cuotas de los Derechos expedidos por el Congreso, -

con la obligación de informar anualmente al Congreso - del uso de esta facultad. (378)

En una resolución pronunciada por el Tribunal - Fiscal de la Federación resolvió al respecto lo siguiente en el juicio No. 3516/47: "el jefe del Departamento del Distrito Federal no puede fijar reglas que modifiquen las existentes en una legalmente expedida, como su cede a propósito de la tarifa para el pago de los Derechos de expedición de licencias, ya que éstas se encuentran establecidas en los artículos 666 y 676, en relación con el artículo 682 del ordenamiento invocado (Ley de Hacienda del Distrito Federal), por lo que debe concluirse que el Acuerdo No. 1222 en que el C. Jefe del - Depto. del Distrito Federal, determinó otras cuotas como Derechos para las Licencias, no puede legalmente derogar las cuotas establecidas en un precepto de orden general. (379)

Otra forma en que se violaba el Principio de Legalidad, lo encontramos cuando el legislador al tener - que señalar todos los hechos generadores de los Derechos, en el último inciso de dicha fracción sólo se limitaba a decir "diversos" u "otros servicios". Esto, - además de ser una forma de vulnerar el Principio de Legalidad, viene a mostrarnos la falta de conocimiento - del legislador de todos los hechos generadores de Derechos que existían en la administración pública.

Ahora mencionaremos la generalidad de los servicios, cuyo pago se cubre con Derechos, que establecían las Leyes de Ingresos anteriores a la promulgación de - la Ley Federal de Derechos, y que en su mayoría fueron

(378) Margain Manatou, obra cit., pág. 118.

(379) Flores Zavala, obra cit., pág. 388, 389.

trasladados a esta ley.

1.- Aduanales: almacenaje; análisis; tránsito por territorio nacional; servicios extraordinarios.

2.- Comunicaciones: correos, telecomunicaciones, - telégrafos, marítimas y portuarias, áreas.

3.- Relaciones exteriores: consulares, permisos, - conforme a las fracciones I a IV del artículo 27 constitucional.

4.- Del ramo de educación: revisión, registro, expedición y verificación de documentos; exámenes, expedición de certificados y otorgamiento de diplomas, títulos y grados; derechos de autor, registro y ejercicio profesional, etc.

5.- Inspección, vigilancia y verificación.

6.- Registro.- Federal de vehículos; invenciones y marcas; agrario nacional, etc.

7.- Relacionados con recursos naturales; inspección y verificación de la producción de petróleo y sus derivados; minería; amonedación; ensaye, muestreo de minerales metálicos y no metálicos, metales y compuestos metálicos; fundición; sal, pesca y conexos; explotación forestal; servicios relacionados con el uso y aprovechamiento de aguas nacionales, prestados por la S.A.R.H.

8.- Salubridad: certificación, registro y revisión de productos de tocador y belleza; comestibles, bebidas y similares; desinfección y desinfectización; sello de carnes, etc.

9.- Trabajo: revisión de planos industriales; exámenes de jefes de planta, operadores y fogoneros de las diversas industrias del país.

10.- Diversos: identificación, migración, inserciones en publicaciones oficiales; obras públicas, etc.

En las Leyes de Ingresos anteriores a la promulgación de la Ley Federal de Derechos se denominaban como Productos, los ingresos que obtenía la Federación por la explotación de los bienes de dominio público de la Nación. Esto viene a apoyar más nuestro punto de vista de que estos ingresos no pueden considerarse Derechos.

Algunos de estos bienes son: a) espacio aéreo, b) mar territorial, c) playas y zonas federales, d) corrientes, vasos, lagunas, esteros y zonas federales correspondientes, e) puerto, bahías, radas y ensenadas, f) presas canales y zanjas para irrigación y navegación, g) ferrocarriles de propiedad nacional; h) reservas mineras, etc.

Esta ley establecía que la cuantía de los Derechos debían ser "iguales para quienes reciban servicios análogos, y para su determinación se tendrá en cuenta el costo de los servicios o el uso que se haga de ellos". (Art. 2o. fracción II).

Esto viene a ser una muestra mas de la legislación mexicana toma como criterio determinante de la cuantía de los Derechos, el costo del servicio.

A partir de la Ley de Ingresos de 1982, cambió la disposición de los Derechos contenidos en esta ley, limitándose a establecer dos presupuestos generales de los Derechos que son:

I.- Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de Derecho Público.

II.- Por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

Eso es debido a que la enumeración de todos los Derechos que anteriormente se encontraban en la Ley de Ingresos, ahora se concentrarán en la ley reglamentaria de esa fracción de dicha ley, en la Ley Federal de Derechos.

Es conveniente señalar los motivos que tuvo el legislador de la Ley de Ingresos para disponer que tales Derechos estuvieran en una sola ley.

"En cuanto a la Ley Federal de Derechos, es preciso hacer notar que el sistema de captación de ingresos tributarios contienen 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 un cuerpo único, coherente, de disposiciones que alcancen la necesaria uniformidad, tanto por los criterios en que se apoyan cuanto por los avances que pudieran 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 bajo en otras.

La iniciativa se sustenta en el reconocimiento de la creciente complejidad de la economía y de las funciones gubernamentales, que ha 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 esos ingresos corresponda a actos legislativos y no a criterios exclusivamente administrativos, como viene ocurriendo hasta ahora".

Además, es importante señalar que a partir de esta Ley de Ingresos (1982), desapareció la disposición - que daba facultad al ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear, modificar o suprimir las cuotas, tasas o tarifas de los - Derechos.

CAPITULO IV

LEY FEDERAL DE DERECHOS

1.- CONCEPTO.-

Antes de entrar al estudio del concepto de Derechos para esta ley, es conveniente exponer cuáles fueron los motivos que indujeron a los legisladores a crear esta ley.

"El ordenamiento de que se trata, viene a substituir el sistema actual de captación de ingresos no tributarios, Derechos y Productos derivados de la explotación de bienes de dominio público, el cual se realiza a través de un sinnúmero de decretos y disposiciones de distintas fechas y en atención a los múltiples servicios que la administración pública debe prestar a los particulares que los soliciten o que realizan la explotación de los citados bienes del dominio público.

Se ha considerado la conveniencia de suprimir la multiplicidad de disposiciones aludidas y la presentación tradicional que se hacía en la Ley de Ingresos de la Federación e integrar en un solo cuerpo legal que en forma coherente y uniforme se apoye en criterios y principios de equidad en la distribución de las cargas tributarias; en 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 otras demasiado bajas en relación con la prestación de los servicios o la explotación de bienes de dominio público.

En esta exposición existen algunas notas que consideramos importantes, pero que iremos desarrollando a medida que requiramos llamarlas a colación.

Ahora entraremos en materia y someteremos esta ley a los puntos de vista que vertimos referentes a los Derechos.

Esta ley no da una definición de Derecho, sólo se concreta a mencionar los presupuestos generales de los hechos generadores de los Derechos. Señala al respecto lo siguiente: (Artículo 1o.) "Los Derechos que establece esta ley, se pagarán por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público o por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación".

Desde el momento en que el Estado impone a los particulares los Derechos, los considera tributos.

Aunque hay que recordar que en la exposición de motivos se refiere a ellos como "ingresos no tributarios", por lo que aparentemente hay una contradicción; pero si observamos el Art. 1o. de esta ley, señala que éstos son "establecidos por la ley", el Estado los impone mediante ley, por lo que aquí se afirma su calidad de tributo.

Siendo tributo, implica necesariamente una obligación Ex-Lege, o sea una coincidencia de una hipótesis prevista en una norma (que son todos los hechos generadores que esta ley establece) y la realización de esa hipótesis, lo que provoca la obligatoriedad de pago. Siempre que la actividad del particular coincida con la situación que la ley establece como hecho generador, se genera como una obligación de pago.

Viene a establecer un pleno reconocimiento del Principio de Legalidad, cuando mediante la creación de una ley viene a concentrar todos los Derechos, que se encontraban en un número indefinido de decretos, reglamentos, acuerdos, en un sólo cuerpo legal donde se establecen éstos con todos sus elementos: objeto, sujeto, base, cuota, fecha, forma de pago; quedando validado este principio. Aunque a pesar de lo anteriormente expuesto, en los artículos transitorios de la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (diciembre de 1982), se da facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para variar las cuotas de los Derechos. Esta disposición señala lo siguiente: "Las cuotas de los Derechos que se establecen en la Ley Federal de Derecho, podrán ser incrementadas o disminuidas correlativamente en caso de aumento o disminución en un más de un 10% del costo real del servicio o cuando dicho costo se incremente en proporción menor a lo que corresponde a la cuota por la aplicación de los factores a que se refiere el Art. 1o., segundo párrafo de la Ley Federal de Derechos, así como en el caso de que la tasa de cambio de la moneda mexicana con las monedas extranjeras varíe de un por ciento mayor al señalado, tratándose de Derecho que sean a cargo de extranjeros en número importante. Estas variaciones en el costo o en la tasa de cambio las constatará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.... (Art. 6 Transitorio).

Pensamos que el legislador actuó correctamente al considerarlo tributo, ya que es necesario que el Estado imponga ciertas situaciones que resisten protección del interés público.

En cuanto a los sujetos activos del Derecho, habíamos hecho notar que en la Ley Federal de Derechos se establece la prestación de servicios cubiertos con Dere

chos por organismos descentralizados, es el caso por ejemplo, del uso de carreteras federales administradas por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, uso de aeropuertos internacionales cuya operación y conservación se encuentra encomendada a Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Si observamos este tipo de servicios no corresponden a funciones propias del Estado como autoridad, sino a servicios públicos que no necesariamente tenga que prestar el Estado, por lo que los organismos descentralizados al no asumir funciones propias de Derecho Público, no puede ser sujeto activo de los Derechos. Aunque el Estado, en base a su poder soberano y consecuentemente tributario tiene plena facultad para imponer las situaciones que plazca como hecho generador de ingresos, y así mismo la forma jurídica en que se cubrirán dichas situaciones, no puede pasar por alto las características que se han establecido para los Derechos, y por esto mismo no debe considerar cualquier situación como hecho generador de los Derechos, sino sólo los que reúnen dichas características.

Los sujetos pasivos son las personas físicas o morales que se encuentren en las situaciones que establece la ley como hecho generador de los Derechos, aunque también lo pueden ser: "la federación, los estados, los municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no están obligadas a pagar contribuciones o están exentas de ellas, deberán pagar los Derechos que establece esta ley con las excepciones que en la misma se señalan". (Art. 2o.).

La Ley Federal de Derechos establece como presupuestos generales imponibles de los Derechos:

- I.- La prestación de un servicio público por parte del Estado en sus funciones de Derecho Público.
- II.- Uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

En el caso del primer supuesto, al hablar de funciones públicas, pensamos que el legislador quiso dar a entender que el Estado presta sus servicios en base a su poder de imperio, en ejercicio de su autoridad, como sujeto de Derecho Público. Pero hay que examinar los hechos generadores de los Derechos para saber si realmente el legislador se encuentra clasificándolos correctamente, o si incluyen algunos que no corresponden a la categoría de Derechos.

En el caso del segundo supuesto, no vemos realmente la necesidad de diferenciar la prestación de servicios en funciones de Derecho Público y el uso de bienes de dominio público, ya que en principio todos se prestan bajo la forma de servicios administrativos; concesiones, permisos, autorizaciones, licencias.

Algunos de estos usos y aprovechamientos de bienes de dominio público, hasta antes de la promulgación de la Ley Federal de Derechos, eran considerados Productos. Para tener una idea del por qué el legislador tomó la decisión de cobrar mediante Derechos el uso o aprovechamiento de dichos bienes, hay que conocer los motivos que tuvo remitiéndose a la exposición de motivos de dicha ley.

"Existen bienes de la Nación que son usados o aprovechados por los particulares y que por lo tanto se deben cobrar Derechos por su uso o aprovechamiento.

Así en el título II de esta propuesta, se establece la obligación de pago de Derechos por el uso o apro-

vechamiento de entre otros recursos los siguientes: bosques, pesca, puertos, muelles, sal, cainos y puentes, - extracción de materiales. Estos bienes con excepción - de pesca y puertos, son recursos no renovables, por lo que es justo que quienes se benefician con la explotación, uso o aprovechamiento cubran los Derechos correspondientes, para que la Nación a su vez también participe de dichos beneficios".

... En esta ley se señala que "se cobrarán Derechos por.... el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación". Considerando este presupuesto, deberíamos entender que se deberían cobrar Derechos por todos los bienes de dominio público de la Nación, - que según la Ley de Bienes Nacionales son:

- 1.- Los de uso común;
- 2.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto y quinto, y 42 fracción IV de la Constitución de la República Mexicana.
- 3.- Los enumerados en la fracción II, del artículo 27 - constitucional, con excepción de los comprendidos - en la fracción II del artículo 3o. de esta ley;
- 4.- El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- 5.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para ese fin y los equiparados a éstos conforme a la ley;
- 6.- Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- 7.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles - declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- 8.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar;
- 9.- Las servidumbres cuando el predio dominante sea al-

- guno de los anteriores;
- 10.- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las conexiones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas y técnicas de armas numismáticas y filatélicas; los archivos; las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido; y las piezas artísticas e históricas de los museos;
- 11.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional".

Pero después de revisar la Ley Federal de Derechos, observamos que no se incluyan todos esos bienes, sino sólo a: bosques, puertos, pesca, muelles, sal, carreteras y puentes, aeropuertos, agua, uso y goce de inmuebles, extracción de materiales, fauna silvestre, espacio aéreo, hidrocarburos y minería. Como vemos, no se señalan dentro del presupuesto de los usos y aprovechamientos de los bienes de dominio público, todos los que se consideran como tales, sino sólo una parte.

Por lo que respecta a la cuantía del Derecho, ésta debe de apegarse necesariamente a los principios que establece la Constitución en su artículo 31, fracción IV, los cuales se refieren a la Proporcionalidad y Equidad. El costo del Derecho no debe de guardar con respecto al servicio una relación matemática, sino que de-

be de existir una proporcionalidad entre éste y aquél.

A pesar de que se omite de la definición de Derechos el término de contraprestación, esto no quiere decir que no deba de existir una relación entre lo pagado y el servicio prestado.

En el capítulo anterior, al analizar diferentes ordenamientos tributarios, observamos que en todos ellos, y en las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se toma como criterio determinante de los Derechos el del costo de los servicios, que es el que está más de acuerdo a los principios constitucionales de Equidad y Proporcionalidad. Llamaremos algunos de los puntos sobresalientes de algunas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer cabalmente que debemos de entender por costo del servicio.

En una primera ejecutoria señala lo siguiente: - "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 recibían servicios análogos". (380)

En otra ejecutoria, el tribunal anteriormente mencionado, dice: "... lo que el particular debe de pagar por ellos (servicios) corresponda aproximadamente al costo del servicio prestado, de la adecuada proporción entre el servicio público y la cuantía del Derecho, y de una razonable o prudente o discreta proporcionalidad entre ambos términos. Este criterio permite al Estado fijar el importe de los diversos aspectos y circunstancias especiales, tomando en cuenta el valor de las oficinas, instalaciones, equipos, pago de personal

(380) Informe a la S. C. J. N., 1969, 1a. parte, A. de R., 1514/65, Armando Ruiz A., pág. 190, 191.

y demás gastos que origina la prestación del servicio - en sus diversos tipos..... La proporcionalidad tiene como base el costo general y el costo específico del servicio en la forma indicada; la equivalencia permite al poder público tomar en consideración los beneficios que se reciban y las posibilidades económicas de cada causante y de cada grupo de causantes, para distribuir entre ellos el importe del costo total del servicio, pues según la equidad deben tratarse desigualmente las situaciones desiguales". (381)

De la revisión de estas dos ejecutorias trataremos de comprender los principios de Proporcionalidad y Equidad. Por el Principio de Proporcionalidad concluimos que el pago que se hace por el servicio prestado debe ser proporcional o aproximado al costo del servicio, y que para poder determinarlo, hay que tomar en cuenta el "valor de las oficinas, instalaciones, equipos, pago de personal y demás gastos que la prestación". En el supuesto del Principio de Equidad, el pago que se debe de cubrir debe ser igual para quienes reciben servicios semejantes; aunque en cierta medida se toma como criterio determinante de la cuantía de los Derechos en forma secundaria el de la capacidad contributiva del particular al determinar que se tomará en "consideración las posibilidades económicas y sociales de cada causante" y los beneficios obtenidos, pero el costo total del servicio se repartirá entre todos los causantes beneficiados o que gozan de posibilidades económicas y los que no se encuentran en esas situaciones, por lo que todos los usuarios causantes del servicio concurrirán al financiamiento del servicio.

Pero hay que considerar una situación, ¿hasta qué

(381) Informe a la S.C.J.N., presidencia A. en R., 5206/68, Líneas Marinas Mexicanas, S.A., y Naviera del Pacífico, S.A., ponente maestro R. Rojas Villegas, pág. 261, 264.

grado podemos hablar de Derechos haciendo un pago sobre la base de un beneficio o una posibilidad económica?

Es necesario a nuestro modo de ver, en el caso - de beneficio o posibilidad económica, de hacer una aclaración, pensamos que son dos momentos diferentes la - prestación del servicio en sí -que es el simple acto de la concesión, del permiso, de la autorización- y la valorización que se haga de la ventaja recibida o de la - capacidad económica. En este segundo supuesto es donde hay que tener cuidado al valorar ese grado de ventaja o capacidad económica, porque de no hacerlo en la medida adecuada y si es por arriba del precio que debía de corresponder, y mas concretamente en el caso de los bienes de dominio público nos encontraríamos frente a una venta que realiza el Estado de sus bienes a un particular, y no de una autorización para aprovecharlos. Esto lo veremos mas claramente al estos supuestos Derechos - en particular.

Ahora, si existe entre el aprovechamiento y el - pago por el mismo, una proporción como establece nuestra Constitución, lo que encontraríamos aquí sería una venta del bien aprovechado, ya que lo aprovechado tendría una relación con lo pagado que lo acercaría más a la figura de compraventa y de esta misma forma a la de los precios privados o cuasiprivados, pero jamás a los Derechos.

En diferentes disposiciones de esta ley, observamos que se utilizan, además de los ya mencionados, multitud de criterios para determinar la cuantía del Derecho: inversión realizada, calidad de lo exhibido, categoría del establecimiento.

Esta ley dispone que los Derechos deben de pagar

se previamente a la prestación del servicio, excepto - cuando se establezca que sea posterior el pago o porque se trate de un servicio de utilización obligatoria.

Es indispensable recabar el comprobante de pago - para que se pueda realizar la prestación del servicio, - cuando se trata de servicios de pago previo (Art. 3o.).

Como hicimos notar anteriormente, son prestacio- nes en dinero, aunque puede darse el caso de hacerse el pago con estampillas postales (Art. 144, 145), o en especie, cuando decretado el procedimiento administrativo de ejecución por estos tributos, se adjudiquen los bienes a la administración.

Aunque la Constitución General de la República establece que la destinación de los Derechos es la de cubrir los gastos públicos, es un hecho que la doctrina - en su generalidad sostiene que el monto de los Derechos debe destinarse a financiar los servicios que provocan los Derechos. En esta ley, la generalidad de los Derechos se destina a las cajas públicas para formar un fondo de ingreso común y una reducida cantidad de esos ingresos se destinan a un fin específico, o sea el financiamiento del propio servicio, ejemplos de éstos son: - los Derechos que por inspección y vigilancia tienen que pagar las Instituciones de Crédito, Organismos Auxiliares, Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, por aquel concepto quedan afectados a ella; el pago de Derechos por inscripción en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios que se hace a la Comisión Nacional de Valores, quedarán afectados a ellas; los Derechos por aprovechamientos de bosques, y por el uso y - aprovechamiento de aguas, quedarán afectados a la Secretaría de Agricultura y Ganadería; la exposición de esta ley dice: "Se mantiene el destino específico de los in-

grosos que se obtengan a través de establecimientos ed
cativos correspondientes a esta Secretaría en los térmi
nos del acuerdo presidencial de 25/I/79"; los Derechos
por los servicios que presta la Secretaría de Energía,
Minas e Industria Paraestatal, en materia de minería se
destinarán a los gastos que requieran la Dirección Gene
ral de Minería, las Delegaciones Regionales de Minería
y las agencias de Minería.

CAPITULO IV

LEY FEDERAL DE DERECHOS

2.- CLASIFICACION.-

Para iniciar el estudio de la clasificación es importante conocer la estructura de esta ley.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, con una vigencia anual para el año de 1982; pero a partir del año de 1983 se reforma, quedando con una vigencia ilimitada.

Contiene un apartado de disposiciones generales - aplicables a los dos títulos siguientes; un título primero relativo a los Derechos por la prestación de servicios; y un título segundo, relativo a los Derechos que cobra el Estado por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

En el título primero encontramos los servicios - que presta el poder ejecutivo federal a través de las siguientes secretarías de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Reforma Agraria, Pesca, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Desarrollo Urbano y Ecología.

Podemos observar que no se reglamentó los servicios que prestan algunas secretarías faltantes, como es el caso de las secretarías de: la Defensa Nacional, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social. Nos

remitiremos a los argumentos del legislador en la exposición de motivos por los cuales nos señalará el por qué no tomó en cuenta estas secretarías:

"Secretaría de la Defensa Nacional: es importante señalar que los cobros de Derechos por servicios que presta esta secretaría en materia de registro de armas de fuego y explosivos, no fueron considerados en esta iniciativa, toda vez que se trata de servicios que es conveniente incentivar para estar en posibilidad de ejercer un mayor control sobre este tipo de registros".

"Secretaría de Salubridad y Asistencia: no se incluye en esta propuesta ningún Derecho por los servicios que presta esta secretaría. Así, las cuotas de Derechos por servicios en materia de salubridad general y por la expedición o refrendo de licencias sanitarias de funcionamiento a partir de 1982 no se cobrarán. El motivo de no incluir estas cuotas, obedece al deseo de incentivar al contribuyente a obtener esa documentación, ya que por otra parte de cualquier forma esta secretaría tiene la obligación de proporcionar esos servicios. Con los anteriores se dejarán de aplicar aproximadamente 296 cuotas".

"Secretaría de Trabajo y Previsión Social: estos Derechos tampoco fueron incorporados en esta ley. De esta manera, las cuotas de Derechos por inspección de equipos y motores establecido en el reglamento de Medidas Preventivas de accidentes de trabajo y las cuotas relativas a la inspección de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión, no se cobrarán a partir de 1982".

Independientemente de las situaciones anotadas anteriormente todas las secretarías de Estado, con las excepciones que señala esta ley, cobran los Derechos

por los servicios que prestan las diferentes dependencias por los siguientes servicios (Artículo 5o.):

I.- Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio.	\$ 50.00
II.- Reposición de constancias o duplicados de las mismas.	\$ 150.00
III.- Compulsa de documentos por hoja.	\$ 30.00
IV.- Copias de planos, por cada uno.	\$ 300.00
V.- Legalización de firmas.	\$ 300.00

Esta decisión fue tomada por el legislador por lo siguiente: "Atendiendo a la necesidad de simplificar y ordenar determinadas cuotas de Derechos por Servicios - que generalmente prestan todas las dependencias del ejecutivo federal y considerando que por el mismo servicio los cobros eran desiguales, en una disposición se incorporan estas cuotas". (Exposición de motivos de dicha ley).

El legislador reconoce, en la exposición de motivos, que algunas cuotas que se venían cobrando como Derechos son realmente Productos, por lo que quedarán excluidos de este ordenamiento. Este es el caso de acuñación de plata y bronce; fundición de oro y plata y amonedación; revisión de instalaciones eléctricas; servicios de electricidad relativos a revisión, estudio y pruebas de laboratorio que prestaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; inspección, vigilancia y protección del ganado; explotación, comercio y aprovechamiento de animales silvestres, sus productos y despojos; revisión e inspecciones de algodón mexicano.

En el título II se reglamentó lo referente a los usos y aprovechamiento de los bienes de dominio público

de la Nación. Estos se concretan a: bosques, puertos, pesca, muelles, sal, carreteras y puentes, aeropuertos, agua, uso y goce de inmuebles; extracción de materiales, fauna silvestre, espacio aéreo, hidrocarburos y minería, instalación de anuncios dentro del derecho de vía de las carreteras de jurisdicción federal.

Ahora mencionaremos la clasificación de los Derechos en forma general.

TITULO I.- Por la prestación de servicios.

I.- Gobernación.-

- 1.- Servicios migratorios.
- 2.- Certificados de licitud.

II.- Relaciones Exteriores.-

- 1.- Pasaportes y documentos de identidad y viaje.
- 2.- Servicios consulares.
- 3.- Permisos conforme al Art. 27 constitucional, y cartas de naturalización.

III.- Hacienda y Crédito Público.-

- 1.- Inspección y vigilancia.
- 2.- Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
- 3.- Servicios aduaneros.
- 4.- Registro Federal de Vehículos.

IV.- Programación y Presupuesto.-

- 1.- Padrón de Contratistas e inspección y vigilancia.

V.- Energía, Minas e Industria Paraestatal.

- 1.- Minería.
- 2.- Padrón Nacional de Actividades Salineras.

VI.- Comercio y Fomento Industrial.-

- 1.- Invenciones y marcas.
- 2.- Inversiones extranjeras y transferencia de -
tecnología.
- 3.- Normas oficiales.
- 4.- Permisos de importación.
- 5.- Servicios relativos a la regulación de pre--
cios.
- 6.- Padrón de proveedores del gobierno federal.
- 7.- Verificación de instrumentos de medir.

VII.- Agricultura y Recursos Hidráulicos.-

- 1.- Sanidad fitopecuaria.
- 2.- Servicios técnicos forestales.

VIII.- Comunicaciones y Transportes.-

- 1.- Servicios de transmisión, conducción y recep--
ción de señales.
- 2.- Servicios de telégrafos y teléfonos.
- 3.- Concesiones, permisos, autorizaciones e ins--
pecciones.
- 4.- Servicios de correos.
- 5.- Autotransporte federal.
- 6.- Servicios a la navegación en el espacio aé--
reo mexicano.
- 7.- Registro público marítimo nacional y servi--
cios marítimos.
- 8.- Autorizaciones de obras.

IX.- Desarrollo Urbano y Ecología.-

- 1.- De los parques nacionales.
- 2.- De la zona marítima terrestre.
- 3.- Estudios faunísticos.

X.- Educación Pública.-

- 1.- Acceso a zonas arqueológicas y museos y re--
gistro, permisos y dictámenes.
- 2.- Derechos de autor.

- 3.- Registro y ejercicio profesional.
- 4.- Servicios de educación.

XI.- Reforma Agraria.-

- 1.- Registro Agrario Nacional.
- 2.- Certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria.

XII.- Pesca.-

- 1.- Permisos de excepción de pesca.
- 2.- Permisos para pesca recreativa.
- 3.- Otros servicios.

TITULO II.- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.-

- I.- Bosques.
- II.- Pesca.
- III.- Puertos.
- IV.- Muelles.
- V.- Sal.
- VI.- Carreteras y puentes.
- VII.- Aeropuertos.
- VIII.- Agua.-
 - 1.- Distritos de riego.
 - 2.- Aguas distintas a las de distrito de riego.
- IX.- Uso o goce de inmuebles.
- X.- Fauna silvestre.
- XI.- Espacio aéreo.
 - 1.- Espacio radioeléctrico.
- XII.- Hidrocarburos.-
 - 1.- Del Derecho sobre hidrocarburos.
 - 2.- Del Derecho adicional sobre hidrocarburos.
- XIII.- Minería.

CAPITULO IV

LEY FEDERAL DE DERECHOS

3.- APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LA NACION.-

Bosques.- La Ley Federal de Derechos señala (Art. 196): "se pagarán derechos por el aprovechamiento de bosques nacionales pertenecientes al gobierno federal, conforme a las siguientes cuotas:

I.- Por el aprovechamiento de la vegetación arbórea:

- | | |
|---|-----------|
| a) Maderas por metro cúbico rollo frustal sin corteza autorizado de: caoba, cedro rojo, primavera, fresno, nogal, guayacán y otras especies similares | \$ 770.00 |
| b) Maderas, por metro cúbico rollo frustal, sin corteza autorizado de: canshan, bara, jobo, chacaguanastle, ceiba, bojon, cedrillo y especies similares | 145.00 |
| c) Maderas, por metro cúbico rollo total árbol autorizado de: pino, oyamel, cedro blanco, abeto y ahuehuete | 290.00 |
| d) Maderas, por metro cúbico rollo total autorizado de: encino, aile, liquidambar, madroño y otras especies similares..... | 120.00 |
| e) Chicle por tonelada autorizada | 2,000.00 |

II.- Por el aprovechamiento de la vegetación herbácea para pastoreo, por cabeza mes:

- | | |
|--------------------------|------|
| a) De ganado mayor | 5.00 |
| b) De ganado menor | 2.50 |

Al hacer referencia a las características que deben de presentar los Derechos observamos que dentro de ellos no existe la posibilidad de que el aprovechamiento de los bienes de dominio sea sujeto del cobro con Derechos.

No por el hecho de que el legislador en base a las facultades que le confiere la Constitución en cuanto a que tiene la posibilidad de elegir los hechos generadores de los Derechos, haya elegido a los aprovechamientos, éste debe ser considerado como Derecho, ya que éstos tienen características propias.

En la generalidad de la doctrina se acepta como hecho generador de los Derechos que éstos sean servicios públicos monopolizados de jure por el Estado, por servicios administrativos o por la ocupación o utilización del dominio público más no por su aprovechamiento, ya que éste lo consideran dentro de la categoría de los precios.

Cuando hicimos referencia a la determinación del Derecho hicimos mención que nos adherimos a la postura que considera que el monto del Derecho debe ser igual al costo del servicio, y que es el que nuestra legislación adopta. Si tratamos de acoplar este criterio al aprovechamiento de bosques, debemos de tomar en cuenta una situación, ¿la cuota que establece la ley es por el permiso que otorga el Estado para aprovecharlos o por el aprovechamiento en sí?.

De la redacción del artículo observamos que se refiere al aprovechamiento de esos bosques y no de una autorización o permiso para aprovecharlos. Por lo que pensamos que el Estado realmente está vendiendo estos bienes, ya que si queremos hablar de una proporcionalidad con el costo del servicio no lo podemos hacer en

virtud de que no existe un servicio, como podía haberlo sido de una licencia o permiso para dicho aprovechamiento, y si esa proporcionalidad gira en torno al costo de los bienes o del beneficio recibido, estamos en presencia de un precio o producto como se conoce en nuestra legislación.

Son curiosas las situaciones que presenta esta ley. En otros Derechos que realmente lo son, el legislador no considera una destinación específica del monto del Derecho, y en la situación que estamos analizando, que no es Derecho, si lo estableció al señalar que los Derechos que se refieren a bosques estarán afectados a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para fines de reforestación y forestación (Art. 198). No es posible, además, que la cuota sea baja ya que el Estado sufriría una pérdida o menoscabo en su patrimonio, y el particular aprovechador siempre obtendrá un beneficio.

Estas cuotas se incrementarán en la medida que resulte de multiplicar las mismas por el factor 2 que establezca el Congreso de la Unión a partir del 1.º de enero de 1983 (Art. 17; Ley que establece, reforma, adicional y deroga diversas disposiciones fiscales). Esto viene a reforzar el planteamiento que venimos haciendo. El pago que realiza el aprovechador está muy por encima de un pago por un permiso, autorización, o sea un servicio administrativo; está más en relación con el costo del bien, por lo que se está comprando dicho bien.

Pesca.- "Están obligados al pago de Derechos de pesca, las personas físicas y las morales que en embarcaciones de matrícula extranjera extraigan las especies atún aleta amarilla, barrilete, atún aleta azul, patudo, bonito, albacora que se encuentren dentro de la zo-

na económica exclusiva del país, el cual se calculará - aplicando la cuota de \$ 1,380.00 a cada tonelada neta o fracción de registro de arqueo de la embarcación y por cada viaje de hasta 60 días" (Art. 199). Consideramos que aunque en forma concreta no se haga referencia a que el pago es en base a las especies extraídas, se trata de la venta de esas especies. Se señala en este artículo que el pago se hará por la extracción de dichas especies o sea por su aprovechamiento, y no por la autorización o permiso de dicho aprovechamiento, como si se establece expresamente al señalarse en otra disposición que "por la expedición de permisos de excepción para pesca, excluyendo especies tñidas, por cada embarcación extranjera..... 2,000.00. La vigencia de los permisos será de un año a partir de la fecha de su expedición" (Art. 191).

"Tratándose de especies tñidas por cada embarcación, y por cada viaje de hasta 60 días... \$ 2,500.00 - (Art. 192).

Si hacemos una comparación entre las diferentes cuotas que se pagan por estos servicios, nos damos cuenta de la total desproporción que existe. Mientras que en los permisos se paga una cuota de \$ 2,000.00 anualmente en su caso, y en otro 2,500.00 por 60 días, que están realmente en relación al costo del servicio, en la situación primeramente vista observamos que, después de realizar ciertas operaciones matemáticas, la cantidad que se paga es enorme en comparación con la de los permisos. Por lo que pensamos que el pago que efectúa el particular por los permisos realmente si son Derechos, mientras que en el otro supuesto nos encontramos ante una venta que realiza el Estado de esas especies, que se enmarca dentro de la figura de los Productos.

Estas cuotas se incrementarán en la medida que resulte de multiplicar dichas cuotas por el factor de 3 - que establezca el Congreso de la Unión a partir del 1o. de enero de 1983 (Art. 17, Ley que establece, reforma -).

Al elevarse aun más las cuotas se equipara más a la compra que hace el aprovechador de esos bienes, que un pago por servicios administrativos.

Sal.- "Por la explotación de las salinas conforme a las cuotas de producción y los permisos de movilización, los productores pagarán un Derecho sobre la sal - por cada tonelada de sal vendida, o en su caso autoconsumida, conforme a las siguientes cuotas: (Art. 210).

I.- Sal destinada al mercado externo:

Cuotas de producción anual	Tipos	
	Comestible	Industrial
a) Hasta de 15,000 toneladas	20.00	15.00
b) De más de 15,000 hasta 30,000 toneladas	40.00	20.00
c) De más de 30,000 hasta 60,000 toneladas	60.00	25.00
d) De más de 60,000 toneladas	80.00	30.00

II.- Sal destinada a la exportación

En este artículo nos encontramos en la misma situación de los artículos anteriores. Señala claramente que el pago que se realiza es por el aprovechamiento de la sal, hecho que como ya hicimos mención no es considerado generador de Derechos. La cuota que se está pagando no es por el permiso o autorización para -- aprovechar dicho bien, sino por el aprovechamiento que se hace de ella, que aunque aparentemente es bajo, nun

ca podía ser igual al que sería de pagar un permiso o autorización, que debería ser igual al costo del servicio, y que en el caso del aprovechamiento de la sal no puede existir esa igualdad porque tendríamos una venta de esa sal, y aún este caso en que aparentemente es bajo, pensamos que la venta de la sal existe por parte del Estado.

También sufrirá un incremento que será la que resulte de multiplicar estas cuotas por el factor de cuatro, a partir del 1o. de enero de 1983.

Vendrá a sufrir el mayor aumento de todos estos bienes aprovechables, y consecuentemente vendrá a configurar la figura más cabal de venta por parte del Estado de estos bienes a los particulares.

Agua.- Distritos de riego.- Esta ley señala que "los usuarios de los distritos de riego, están obligados a pagar el Derecho de agua de los distritos de riego.... por el uso o aprovechamiento de las aguas que reciban" (Art. 222).

Por principio no podemos hacer distinción entre uso y aprovechamiento del agua, dada su naturaleza. Pero en este supuesto el agua más que usada es aprovechada, por lo que cae en los supuestos que en los anteriores incisos hemos tratado.

La redacción del siguiente artículo nos permitirá tener más bases para afirmar lo anteriormente expuesto. "Las cuotas por el uso o aprovechamiento del agua en los distritos de riego, serán en la cantidad necesaria para cubrir los costos de conservación, operación, mejora y mantenimiento en cada distrito de riego, así como para amortizar el costo de las obras realizadas por la Federación en el propio distrito. Los

comités directivos de cada distrito propondrán para su aprobación a la S.A.R.H., en consulta con la S.H.C.P., - las cuotas calculadas por el volumen que deben de cubrir los usuarios, sin distinguir el tipo de cultivo ni el usuario del agua, considerando en el caso de aguas extraídas del subsuelo, la riqueza de los mantos acuíferos subterráneos y sus posibilidades de renovación. - (Art. 223)

Esta disposición señala que las cuotas serán las suficientes "para cubrir los costos de conservación, - operación, mejora y mantenimiento de cada distrito de riego, así como para amortizar el costo de las obras - realizadas por la federación en el propio distrito. - Pensamos que los usuarios no sólo están comprando el líquido, sino además las obras que se encargan de la - distribución del mencionado líquido, estamos por lo tanto ante la presencia de un producto. La Ley que establece, reforma, adicional o deroga diversas disposiciones fiscales de 1982, señala en su artículo 8 transitorio, que las cuotas a pagar deberán ser tales que aparte de ser suficientes para cubrir el mantenimiento, conservación, operación y mejora de estos distritos, deberá haber un sobrante para crear un fondo para mejoras o ampliaciones de las obras para 1985, y para 1986, para amortizar la inversión de las obras realizadas en los - mismos por la Federación.

Podemos notar que deja a la discreción de las distintas secretarías mencionadas la determinación de las cuotas de los Derechos a pagar, lo cual es una violación al principio de legalidad, por lo cual los elementos del Derecho deben de estar contenidos en la ley. - Pero más que esta violación lo que resalta es que todo Derecho al ser un servicio particularizado es posible de medir, de cuantificar lo que cada unidad del servicio cuesta, lo que en el caso a que nos estamos refiri-

riendo no es posible dados los señalamientos de este artículo. Esto nos permite afirmar que no nos encontramos ante Derechos, sino ante la figura de Producto al tener que establecer la cuantía del pago a efectuar en base a consideraciones de tipo económico ajenos a la figura del Derecho.

Nos encontramos en una situación ya referida, la destinación específica del monto de los Derechos, que debiéndose de presentarse en verdaderos Derechos, no sucede así, sino en aquellos que no lo son, como en este caso.

Aguas distintas de las de distrito de riego.- -
 "Están obligados al pago del Derecho sobre agua, las personas físicas y las morales que habitual u ocasionalmente, usen o aprovechen aguas nacionales, fuera de los distritos de riego señalados en la fracción anterior, bien sea de hecho o al amparo de asignación, autorización o permisos, otorgados por el gobierno federal". -
 (Art. 226)

Por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere esta sección, se pagará el Derecho sobre agua conforme a las cuotas siguientes: (Art. 227).

I.- Por las aguas extraídas del subsuelo o derivadas de fuentes superficiales a excepción de las del mar, destinadas a la producción de fuerza motriz, usada directamente o transformada en energía eléctrica, conforme a lo siguiente:

- | | |
|---|--------|
| a) generación hidroeléctrica o geotérmica, por cada kilovatio-hora | 0.0055 |
| b) generación termoeléctrica, incluyendo el enfriamiento de la planta por metro cúbico .. | 0.40 |
| c) fuerza motriz para servicios propios, por caballo métrico-hora producido | 0.01 |

II.- Por las aguas extraídas del subsuelo destinadas a usos distintos de los consignados en la fracción anterior, se pagará el 75% de la cuota que se aplique en el sistema de agua potable del municipio de la extracción o del más cercano a ésta, con excepción de las que se extraigan dentro de la cuenca del Valle de México en cuyo caso la cuota se determinará conforme a lo siguiente:

- a) Por las aguas extraídas de pozos, independientemente del destino que se les de, a 24.00 por metro cúbico de agua.

En el caso de que el Distrito Federal, los Municipios de Valle de México, requieran del uso o aprovechamiento de agua de pozos que no sean de su propiedad, para su conexión transitoria a la red general de agua potable, dichas entidades quedarán exentas del pago de este Derecho. De la cuota señalada en el párrafo anterior, el contribuyente propietario del pozo obtendrá una reducción de 7.00 por metro cúbico, del agua utilizada mientras dure la conexión.

- b) Cuando el Distrito Federal y los Municipios del Valle de México extraigan agua de pozos de su propiedad, quedarán exentos del pago de este Derecho.

III.- Por las aguas derivadas de fuentes superficiales destinadas a:

- a) Acuacultura:

- 1.- Si solamente atraviesa los estanques de acuacultura y descarga en su fuente original, por metro cúbico 0.0025
- 2.- Cuando se aprovecha para crear condiciones propicias y no descarga en su fuente original, por metro cúbico 0.02

b) Industria, comercio, servicios y otros usos o aprovechamientos distintos de los señalados en el inciso anterior y en otras fracciones de este artículo, por metro cúbico.. 0.40

Dada la naturaleza del agua, es difícil distinguir si hay uso o hay aprovechamiento.

Pensamos que existe en este caso un Derecho y no un Producto. Existiría un Producto cuando el agua llegara al usuario mediante instalaciones efectuadas por el Estado; pero en todos los casos observamos que el líquido es extraído de su fuente original. A pesar de que en el supuesto del primer párrafo de la fracción II, en el inciso a), pensamos que estamos ante un Producto, debido a que las cuotas a cubrir son exageradas en comparación con las demás cuotas establecidas en este artículo; además cuando se refiere a que será tomado en cuenta para determinar el monto de la cuota a pagar la cuota que se paga por el servicio de agua potable, hicimos mención de que éstas se consideran Productos debido a que el servicio no presenta características del hecho imponible de los Derechos, y a que las cuotas que se cobran son de acuerdo al costo del servicio cándose consecuentemente una venta del líquido, por lo que al usar como base esta cuota para determinar el monto del pago, estamos por lo tanto ante un Producto.

Las cuotas señaladas en esta sección sufrirán un incremento de las mismas que resultará de multiplicar estas por el factor de 1.2, que surtirá efectos a partir del 1o. de octubre de 1983.

Existe un caso de excepción en el pago de estos Derechos cuando esta ley dispone que no se pagarán es-

tos Derechos cuando las aguas regresen a su fuente original, siempre que el usuario tenga el certificado expedido por la autoridad correspondiente de que no están contaminados no está alterada su temperatura.

Este párrafo es sólo aplicable en el caso de la fracción II del artículo en cuestión.

Extracción de materiales.- "Están obligados a pagar el Derecho por extracción de materiales, las personas físicas y las morales que extraigan materiales de los cauces, vasos y zonas de corrientes, así como los depósitos de propiedad nacional, conforme a la cuota que resulte de aplicar el 5% al valor que tengan estos materiales en la región o en el mercado más cercano". (Art. 236).

Este aprovechamiento no debe ser considerado un Derecho, ya que no tiene esta categoría en la doctrina y en la legislación extranjera, sino el de precio. Hasta antes de la promulgación de la Ley Federal de Derechos a esta extracción se le consideraba Producto.

Fauna Silvestre.- "Por la captura o posesión de las especies de animales silvestres que a continuación se mencionan, en la práctica de caza deportiva, se pagará el Derecho de fauna silvestre, conforme a las siguientes cuotas:

I.- Borrego cimarrón	\$ 300,000.00
II.- Oso negro	30,000.00
III.- Venado bura en Sonora	10,000.00
IV.- Venado bura en el resto del país ...	24,500.00
V.- Venado cola blanca	16,800.00
VI.- Jaguar	80,000.00
VII.- Puma	35,000.00

VIII.- Gato montés	\$35,000.00
IX.- Temazate	14,000.00
X.- Hoco faisán	7,000.00
XI.- Faisán de collar	5,600.00
XII.- Perdiz	14,000.00
XIII.- Pavo oceleado	14,000.00
XIV.- Guajolote silvestre	10,000.00
XV.- Jabalí labios blancos	7,000.00
XVI.- Otras aves y pequeños mamíferos de acuerdo al calendario cinegético - que se expida por la Secretaría	4,200.00

El pago de Derecho de fauna silvestre se hará -
previamente a la expedición del permiso.....(Art. 238).

Por la redacción de esta disposición podemos observar que la forma en que se permite el aprovechamiento de estas especies es mediante un permiso, que es un servicio administrativo, pero es conveniente contestarnos la siguiente interrogante, ¿el pago que estoy efectuando es por el permiso para cazar estas especies o el que el pago que se realiza cubre el costo del espécimen, por lo que estoy comprando al Estado un espécimen determinado?. Pienso que el pago efectuado no es en base al costo del servicio administrativo que es el permiso de caza de estas especies, sino que el Estado realmente le está vendiendo al particular cualquiera de las especies referidas al imponerles un precio bastante elevado, yendo por esto mismo contra el criterio que hemos adoptado en cuanto a la determinación del monto del Derecho, el de la proporcionalidad con el costo del servicio, que es el que también adopta nuestra legislación y Constitución en sus principios de equidad y proporcionalidad. Debido a esto no podemos concebir en esta disposición la figura de Derecho, sino la de Producto al existir la venta de esos especímenes.

Estas cuotas sufrirán un incremento, quedando en la cantidad que resulte de multiplicar dichas cuotas - por el factor de 2 a partir del 1.º de julio de 1983.

Con este aumento viene a integrarse la total compraventa realizada entre el Estado y el particular interesado.

La ley que establece, reforma....., en su artículo 11, señala que "para los efectos del artículo 238 de la Ley Federal de Derechos, los contribuyentes residentes en México, pagarán durante el año de 1983 el 33% de la cuota a que se refiere el citado precepto, durante el año de 1984, el 66% de dicha cuota y a partir del año de 1985 pagarán en los términos del artículo 238 de la ley antes citada".

Hidrocarburos. - Del Derecho sobre hidrocarburos. - "Por la extracción de petróleo crudo y gas natural en territorio nacional, Petróleos Mexicanos pagará el Derecho sobre hidrocarburos que será el 26.8% del valor del petróleo crudo y del gas natural extraídos en cada ejercicio" (Art. 254).

El petróleo como elemento de vital importancia para la economía de los países, es motivo de monopolización por parte del Estado para su explotación en la generalidad de ellos.

En el caso de México sucede esto mismo, por lo que no es posible su explotación directa por parte de los particulares sino del Estado, que lo deja a cargo de Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado del gobierno federal. Este organismo al realizar funciones de tipo económico adquiere frente a la administración central la calidad de sujeto pasivo del pago de Dere-

chos. Si observamos el pago que debe de realizar aquel por el permiso para efectuar la extracción, notamos que es elevado en relación al valor real del costo del servicio real, por lo que esto nos lleva a sostener que el Estado vende a Petróleos Mexicanos dicho producto. Ya que a pesar de que la cuota no cubre el total del valor del producto, hay que tomar en cuenta que dicho organismo debe pagar personal, equipos, los cuales cubrirá con el restante de la venta de dichos bienes.

Por lo tanto consideramos que el Estado vende a Petróleos Mexicanos, el petróleo crudo o gas natural, - por las cuotas tan elevadas que debe de pagar dicho organismo, que no están en relación con el valor del servicio. O que en otro supuesto, el Estado tiene en la explotación de dichos productos una gran fuente de ingresos, y lo que busca realmente al imponer estas cuotas tan elevadas, es buscar un fuerte ingreso, sin importarle el pasarse por alto las características que debe de tener la figura de Derechos, que señala entre ellas, que la finalidad última del Derecho es la de buscar la percepción de un ingreso.

Del Derecho adicional sobre hidrocarburos.- "Petróleos Mexicanos, pagará en cada ejercicio un Derecho adicional sobre hidrocarburos que será el 5% del monto del Derecho sobre hidrocarburos que corresponde a los barriles de petróleo crudo y gas natural exportados.... .."(Art. 259).

Por lo señalado en esta disposición, se comprende que el pago se realiza en base al permiso que concede el Estado para exportar el petróleo crudo y el gas natural. En este supuesto si encontramos un servicio administrativo prestado por el Estado. Pero también es conveniente analizar si en la cuota a pagar por Petró-

leos Mexicanos existe proporcionalidad con el costo del servicio. Opinamos que no; la cuota a pagar por este concepto será el 1.34% del petróleo crudo y del gas natural, que sumados al 26.8% pagado por su extracción eleva el monto a pagar por los dos conceptos de Derechos. Por lo que a nuestro modo de ver pretendió, el legislador pretendió realmente, tanto en el inciso anterior como en este percibir un fuerte ingreso. Dando consecuentemente en el primer inciso una venta del gas natural y del petróleo crudo, y en el segundo caso un servicio administrativo, pero con una cuota elevada, que rebase los principios de proporcionalidad y equidad.

Minería.- "Las personas que extraigan los minerales señalados en el artículo 3o. de la ley reglamentaria del Art. 27 constitucional en materia minera, cualquiera que sea su forma de presentación, origen y los procedimientos empleados para obtenerlos, están obligados a pagar el Derecho sobre minería que se establece en este capítulo". (Art. 262)

"El Derecho sobre minería se calculará aplicando a los valores que tengan los minerales antes de beneficiarse, la tasa general del 5% o los especiales que a continuación se indican:

- I.- La de 7% para oro, plata, azufre.
- II.- La de 2% para hierro, carbón y manganeso.

Tratándose de pequeños mineros, se aplicarán en lugar de dichas tasas, las de 4%, 6%, 1% respectivamente. (Art. 263)

Pensamos que en este supuesto, como en algunos de los anteriores, se presentan dos situaciones. Una, consistente en la ocupación que debe de realizar el interesado de la mina, y por el cual se debe pagar un Derecho,

y que la autorización para realizar esa ocupación es mediante servicios administrativos. Y la otra, por el aprovechamiento que realiza el interesado de esos minerales, que deben de cubrirse con Productos. Además, observando las cuotas que se pagan están en relación con el beneficio que obtiene el particular. Esto nos lleva a sostener que estos minerales son vendidos por el Estado, pero a un precio bajo, con lo cual el Estado sufre un menoscabo en su patrimonio.

Existe la posibilidad de efectuar el pago de este supuesto Derecho, en el caso del oro, en especie. Situación que es contraria a la naturaleza del Derecho, el cual, se deberá pagar siempre en dinero o efectos timbrados. (Art. 267)

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El Estado requiere de medios económicos necesarios para realizar los fines que tiene encomendados.
- 2.- Estos medios pueden recabarse de la economía del sector privado, del patrimonio del Estado y de la gestión empresarial de éste, básicamente.
- 3.- Estos fines consisten en la prestación de servicios públicos esenciales y relativos, y regular los procesos económicos-sociales que afectan los intereses generales del país.
- 4.- Se han elaborado una gran variedad de clasificaciones del Estado en base a múltiples criterios.
- 5.- En todos ellos se han señalado, dentro de la categoría de los Ingresos Patrimoniales o de los Precios Privados o Cuasiprivados, al Aprovechamiento de los bienes de dominio público y jamás dentro de la categoría de los Derechos.
- 6.- Los bienes de dominio público satisfacen directamente necesidades colectivas y se proponen prestar directamente servicios públicos, su uso es gratuito, pero ocasionalmente mediante concesiones o autorizaciones se permite su uso o acceso a ellos de una forma especial, provocando un pago, pago que conocemos como Derecho.
- 7.- Los bienes de dominio privado no satisfacen directamente necesidades colectivas ni prestan servicios públicos, sólo afectan a determinadas personas liga

gadas a ellos por concesiones, adquisiciones, contratación y que a través de dichas personas satisfarán la necesidad colectiva. Estos bienes el Estado puede conservarlos: minas, bosques, tierras, etc.; o puede enajenarlos: tierras públicas, etc.

- 8.- Dentro de la categoría de los tributos la generalidad de la doctrina y legislación, reconoce en ellos sólo tres subcategorías: Impuestos, Derechos, Contribuciones Especiales.
- 9.- Las características del Impuesto que lo permiten diferenciar, de los demás tributos son los siguientes:

Este tributo tiene como presupuesto general, la capacidad contributiva del particular, o sea la manifestación de riqueza que presente cada contribuyente, que es la situación que vendrá a ser la base gravable de dicho tributo.

El particular no recibe a cambio del pago efectuado a causa del Impuesto algún servicio concreto.

- 10.- Contribución Especial, consiste en la ejecución de obras o prestación de servicios públicos que benefician a toda la colectividad, pero en forma especial, directa o indirectamente, a un grupo determinado de contribuyentes que obtiene una ventaja económica sobre los demás particulares, que se manifiesta como un aumento en su riqueza.

La figura más conocida y aceptada de este tipo de tributo es la Contribución de Mejoras, por la cual un particular obtiene de un modo reflejo, un aumento en el valor de sus inmuebles por la ejecución de una obra realizada por el Estado o por un ente

público menor.

Lo que va a diferenciar a la Contribución de Mejoras de los demás tributos, es que se cobra sobre la ventaja o beneficio que obtiene un particular por la ejecución de una obra aledaña a sus inmuebles. Este beneficio que obtenga el particular será la base gravable para determinar el tributo o contribución.

11.- Los Derechos como institución tributaria presenta características muy propias que la diferencian de los demás tributos:

- a) Son tributos. Lo cual implica que esas relaciones de Derecho Público; impera en ellos el principio de legalidad; son resultado de obligaciones ex-lege; se pueden exigir coactivamente por el Estado.
- b) Sólo el Estado a través de su administración central puede prestar los servicios cubiertos con Derechos. Por esto mismo el Estado los monopoliza de jure, ya que todos son servicios inherentes a la soberanía del Estado, que perderían toda utilidad si no los prestara él.

Estos servicios siempre están orientados a proteger el interés general y secundariamente a realizar una prestación individual particularizada.

- c) Los hechos generadores de los Derechos consisten en:
 - I.- Prestación de servicios administrativos.
 - II.- Servicios públicos monopolizados de jure por el Estado, por convenir a los intereses de la seguridad y tranquilidad de la colectividad y del propio Estado.

Aunque la utilización u ocupación del dominio público, se considera para algunos autores y legislaciones extranjeras como un hecho generador independiente de los anteriores, pensamos que es inútil, ya que la forma mediante la cual se da acceso a la ocupación de esos bienes es mediante la concesión, autorización, - permiso, los cuales son servicios administrativos.

Estas prestaciones o servicios que prestan de una manera particularizable concreta, en el cual es posible de medir el grado de afectación o consumo en cada caso en particular.

La relación que existe entre este servicio y el pago que se efectúa a causa del mismo, es lo que viene a darnos uno de los elementos esenciales de los Derechos: la contraprestación. Contraprestación que implica que los Derechos se paguen por unidades de servicio recibidas, lo que vendrá a ser su base gravable.

Los servicios pueden ser voluntarios y obligatorios. Aunque por lo general son necesarios para el particular, por lo que casi siempre tienen que recurrir a ellos, debido a que son trabas que establece el Estado para vigilar la actividad de los particulares.

- d) El criterio que se debe de usar para determinar la - cuantía de los Derechos, es aquel en el cual la cuota del Derecho debe ser proporcional con el costo del - servicio. El particular recibirá un servicio concreto, individualizable que le permitirá realizar o ser - objeto de ciertos beneficios, por lo que es justo que cubra el costo aproximado del servicio.
- e) La destinación del monto de las cuotas de los Dere- - chos debe ser la de financiar o cubrir los gastos que

ocasionó el servicio.

- f) El pago será generalmente previo o simultáneo a la prestación del servicio, y siempre en dinero o por el sistema del timbre.
- g) De todas las clasificaciones a las que hicimos referencia, en ninguna de ellas encontramos referencia alguna a los aprovechamientos de los bienes de dominio público.

12.- Tanto en el Código Fiscal de la Federación de 1938, como el de 1967, se mantienen las mismas características de los Derechos:

- a) Son tributos; resultados de obligaciones ex-lege; imperan en ellos el principio de legalidad aunque en principio, porque regularmente éste era violado al dejar a la discreción de la administración el establecimiento de ciertos elementos.
- b) A pesar de que son servicios inherentes a la soberanía del Estado y que por lo tanto sólo la administración central podía prestarlos, durante la vigencia de estos Códigos se prestaron algunos servicios cubiertos con Derechos por organismos descentralizados.

En México sólo el poder ejecutivo puede prestar servicios cubiertos con Derechos. El poder judicial por mandato constitucional no puede cobrar Derechos. El poder legislativo no cobra Derechos por los servicios que presta.

- c) El Código Fiscal de la Federación al referirse al hecho imponible, sólo hacía mención a los servicios administrativos, por lo que dejaba fuera de los hechos generadores de Derechos a los servicios públicos que el Estado monopoliza de jure. En cambio en el Código Fiscal de la -

Federación de 1967 se amplía este hecho generador a "servicios", con lo cual da motivo de confusión al poder incluirse en este concepto todos los servicios que presta el Estado; pero que en la realidad se limitaba a servicios administrativos y a servicios públicos monopolizados de jure, aunque se presentaba el caso de que se prestaran servicios que realmente no eran Derechos, como es el caso de los que prestaban organismos descentralizados o de servicios públicos de carácter técnico que no presentaban las características de los Derechos.

- d) En ninguno de los Códigos se hace mención alguna al criterio que se usará para determinar la cuantía del Derecho, por lo que recurriendo a ejecutorias de la S.C.J.N. sacamos en conclusión que el criterio, que a juicio del supremo tribunal, establece el legislador al señalar los principios de proporcionalidad y equidad en nuestra Constitución fue el del costo del servicio. El servicio o prestación debe de guardar respecto con el costo del mismo, una proporcionalidad o aproximación al mismo.
- e) Tampoco hace referencia alguna de la destinación del monto de los Derechos. La Constitución establece que deben de destinarse a la cobertura de los gastos públicos; a pesar de que la generalidad de la doctrina y legislación extranjera señala que su destinación debe ser la de cubrir el servicio respectivo. En algunos casos esporádicos, se destina dicha cuota al financiamiento del servicio.
- f) El pago siempre será en dinero.

- 13.- En los ordenamientos fiscales del Distrito Federal se reconoce en los Derechos la calidad de tributos, con todas sus características.

En la anterior Ley de Hacienda se contemplaban dentro de sus hechos generadores de los Derechos, un gran número que no lo eran sino Productos o Contribuciones de Mejoras.

Se considera la explotación de bienes de dominio público del D.F. dentro de la categoría de los Productos.

En la Ley de Hacienda se establece como criterio de terminador del monto de los Derechos el del costo del servicio.

No se encuentra disposición alguna referente a la destinación específica de los Derechos.

La nueva Ley de Hacienda reduce el número de hechos imponibles de los Derechos, contemplando dentro de su clasificación algunos que realmente son Productos o Contribuciones de Mejoras. La generalidad de ellos se concentraron en la Ley Federal de Derechos.

- 14.- Los cuerpos legales fiscales del Estado de México reconocen en los Derechos la calidad de tributos, con todas sus características.

No cabe la posibilidad de que organismos descentralizados o empresas de participación estatal presten servicios que deben ser cubiertos con Derechos ya que los ingresos que perciben aquellos por sus ingresos se les considera Productos.

Establece en su Ley de Hacienda algunos servicios_ que se consideran Derechos pero que realmente son Productos.

Señalan que el aprovechamiento de los bienes de do minio público del Estado de México, son Productos.

- 15.- No existe diferencia entre lo que señalan los ordenamientos estatales del Estado de México y los municipales de dicho Estado. La Única diferencia es en lo que respecta a los hechos imponibles de los Derechos, que son diferentes en la generalidad de ellos, y que un número elevado de ellos son Productos.

Se considera dentro de la categoría de los Productos al aprovechamiento de los bienes de dominio pú blico del Municipio.

- 16.- El Código Fiscal de la Federación de 1982 continúa la tradición de considerar tributos a los Derechos, con la novedad de que se da la misma categoría tributaria a sus accesorios: sanciones, recargos, gastos de ejecución, indemnizaciones.

Se acepta plenamente el hecho de que los organismos descentralizados sean sujetos activos de los - Derechos.

- 17.- En la Ley de Ingresos se manifiesta en forma caball el principio de legalidad al establecer en él todas las contribuciones que percibirá el Estado, y consecuentemente los Derechos.

Se consideraba dentro de la categoría de los Productos al aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

Señalaba para la determinación de la cuantía del Derecho el costo de los mismos.

A partir de 1982, todos los Derechos se vienen a reunir la mayoría de los servicios que se cubren con Derechos. También se establece su cuantía, su forma de pago, sujetos, objeto, por lo que existe un respeto al principio de legalidad, aunque en algunas disposiciones se deja a la discreción de la administración la de variar algunas cuotas; y esa variación puede abarcar a todos los hechos generadores según señalamiento de los artículos transitorios.

(Ley que deroga, establece, reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales) cuando haya alteración en el costo real del servicio. Son resultado de obligaciones ex-lege.

Los organismos descentralizados pueden prestar servicios cubiertos con Derechos, lo cual no es posible debido a la naturaleza de estos servicios que son inherentes a la soberanía del Estado.

Se establecen dos presupuestos generales de los Derechos:

I.- Prestación de servicios públicos en sus funciones de Derecho Público. Los cuales son prestados por el Estado en base a su autoridad, a su poder de imperio. Siendo servicios inherentes a su soberanía.

II.- Uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.
La forma en que el Estado permite la ocupa-

ción de los bienes de dominio público es mediante actos administrativos que se prestan - bajo la forma de servicios administrativos, - por lo que resulta inútil diferenciar "prestación de servicios públicos" del "uso de bienes de dominio público".

No se cobran Derechos por todos los bienes de Derecho Público, según comparación entre los bienes de dominio público que señala la Ley Federal de Derechos y la Ley de Bienes Nacionales.

Sólo en un número reducido de Derechos se da al monto del mismo una destinación específica.

Esta ley utiliza multitud de criterios para determinar el monto de los Derechos.

19.- Nuestra legislación tributaria establece como criterio determinante del monto de los Derechos el del costo del servicio.

20.- En el caso del aprovechamiento de los bienes de dominio público, la cuota a cubrir no se hace sobre la base del costo del servicio, sino del beneficio recibido o ventaja obtenida.

Hay dos situaciones distintas en este pago. Una cosa es el pago que debe de realizarse por el servicio administrativo que es el permiso o autorización para aprovechar estos bienes, cuando éste existe; y otra cosa es el pago que debe de realizarse sobre la base de la ventaja o beneficio recibido.

Quando existe un pago sobre la base del costo -

del servicio de dicho aprovechamiento podíamos encontrarlos ante la figura de Derecho, aunque en apariencia porque los aprovechamientos de estos bienes siempre se han considerado dentro de la figura de los precios, o productos como los conoce nuestra legislación.

Si el pago se realiza en base al beneficio o ventaja obtenido, el bien de dominio público se está comprando, ya que no está guardando relación con el costo del servicio como lo establece nuestra Constitución.

Los artículos relativos a cada aprovechamiento en particular, en su generalidad señalan que el pago se realiza en base al aprovechamiento y no al permiso, autorización o concesión para aprovecharse de dichos bienes.

Si efectivamente se pagara la cuota en base al costo del servicio, de estos aprovechamientos, al ser las cuotas bajas en relación con el beneficio obtenido por el aprovechamiento, el particular se encontraría en una situación de enriquecimiento a costa del Estado, por lo que es ilógico pedir esa proporcionalidad con el costo del servicio.

Si debe de existir proporcionalidad entre lo pagado y lo aprovechado nos encontramos en el campo de la compraventa.

- 21.- No porque el Estado tenga potestad tributaria podrá elegir los hechos generadores de los Derechos a su capricho, sino que debe de ajustarse a las características que son propias de los Derechos.

- 22.- Nunca han sido considerados dentro de la categoría de los Derechos al aprovechamiento de los bienes - de dominio público.
- 23.- Por lo que por lo anteriormente expuesto, el Aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación deben de cubrirse con Productos, y no con - Derechos como lo establece la Ley Federal de Dere- chos.

B I B L I O G R A F I A

Ahumada, Guillermo.- Hacienda y Derecho, Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, 1962.

Andreozzi, Manuel.- Derecho Tributario Argentino, Tomo I, Tipográfica Editorial Argentina, 1951.

Berliri, Antonio.- Principios de Derecho Tributario, Tomo I, Editorial de Derecho Financiero, 1964.

Bielsa, Rafael.- Compendio de Derecho Público, Tomo III Derecho Fiscal, 1952.

Bujanda, Sainz.- Hacienda y Derecho, Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, 1962.

Carretero Pérez, Adolfo.- Derecho Financiero, Colecciones Jurídicas Santillana, 1968.

Cortina, Alfonso.- Curso de Política de Fianzas Públicas de México, Editorial Porrúa, S.A., 1977, primera edición.

Flores Zavala, Ernesto.- Los Derechos, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Julio a Septiembre de 1955, p. 355 a 393.

Gangemi, Lello.- Tratado de Hacienda Pública, Volumen I, Editorial de Derecho Financiero, 1964.

García Siller, Adolfo.- Tratamiento Fiscal a las Aportaciones al Seguro Social, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México No. 2, 1977.

Garza, Sergio Francisco De La.- Derecho Financiero, Ins

tituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monte-
rrey, 1965, 2a. Edición.

Garza, Sergio Francisco De La.- Derecho Financiero Mexi-
cano, Editorial Porrúa, 10a. Edición, 1981.

Gerloff, Wilhem y Fritz Neumark.- Tratado de Finanzas,-
Tomo II, Librería El Ateneo, Editorial, 1961.

Giuliani Fonrouge.- Derecho Financiero, Volúmen I, Edi-
ciones De Palma.- Buenos Aires, 1977, 3a. Edición.

Griziotti, Benvenuto.- Principios de Política, Derecho
y Ciencia de la Hacienda, 2a. Edición, Instituto Editó-
rial Reus, 1958.

Guiannini, Archille Donato.- Instituciones de Derecho -
Tributario, 1956, 7a. Edición Italiana, Editorial de De-
recho Financiero.

Informe Razonado al Secretario de Hacienda y Crédito Pú-
blico de la Comisión Redactora del Código Fiscal de -
1967.- Investigación Fiscal No. 43, Julio de 1969.

Juano, Manuel De.- Curso de Finanzas y Derecho Tributa-
rio. Tomo II, Ediciones Molachino, 1964.

Margain Manatou, Emilio.- Introducción al Estudio del -
Derecho Tributario Mexicano, 4a. Edición, Universidad -
Autónoma de San Luis Potosí, 1976.

Mehl, Lucien.- Elementos de Ciencia Fiscal, Cárdenas -
Editor y Distribuidor, 1964.

Micheli, Gian Antonio.- Curso de Derecho Tributario, -
Editorial de Derecho Financiero, 1975, 2a. Edición.

Pérez De Ayala, José Luis y Eusebio González.- Curso de

Derecho Tributario, 1975, Editoriales de Derecho Reunidas, Tomo I, 2a. Edición.

Provoste, Mario y Hectór Fernández.- Principios de Derecho Tributario, Editorial Jurídica de Chile, 1952.

Pugliese, Mario.- Instituciones de Derecho Financiero,- Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición, 1976.

Ramírez Cardona, Alejandro.- Sistema de Hacienda Pública, 2a. Edición, Editorial Temis Librería, Colombia, - 1980.

Ramírez De Aguilar, Fernando.- Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XVIII, No. 72, 1968.

Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López.- Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México, U.N.A.M., 1a. Edición, 1962.

Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, No. 9 1980.

Ruiz Pérez, Tomás.- Breves Consideraciones sobre la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982, - Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México No. 14, 1982.

Ruiz Pérez, Tomás.- Gaceta de la UNAM, 14 de abril de - 1983.

Villegas, Héctor B.- Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo I, 3a. Edición, 1980, Ediciones De Palma, Buenos Aires.

LEGISLACION CONSULTADA

- Código Fiscal de la Federación de 1938.
Código Fiscal de la Federación de 1967.
Código Fiscal de la Federación de 1982.
Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1942.
Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1983.
Ley de Ingresos del Distrito Federal de 1982.
Ley de Ingresos del Distrito Federal de 1983.
Ley de Ingresos del Estado de México de 1981.
Ley de Ingresos del Estado de México de 1982.
Ley de Hacienda del Estado de México.
Código Fiscal del Estado de México.
Ley de Ingresos Municipal del Estado de México de 1981.
Ley de Ingresos Municipal del Estado de México de 1982.
Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.
Código Fiscal Municipal del Estado de México.
Ley de Ingresos de la Federación de 1981.
Ley de Ingresos de la Federación de 1982.
Ley de Ingresos de la Federación de 1983.
Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de -
1982.
Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas
disposiciones fiscales, diciembre de 1982.