

00721
76

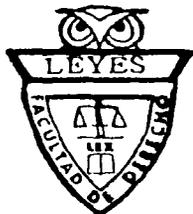


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

"ANALISIS JURIDICO DEL PAGO DE DERECHOS POR USO,
SUMINISTRO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA EN
INMUEBLES FEDERALES: SECRETARIA DE EDUCACION
PUBLICA"

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



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
 FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
 FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., a 30 de junio de 2003.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
 DIRECTOR GENERAL DE LA
 ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
 Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **BADILLO MALDONADO ARACELI**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ANÁLISIS JURÍDICO DEL PAGO DE DERECHOS POR USO, SUMINISTRO Y APROVECHAMIENTO DE AGUA EN INMUEBLES FEDERALES: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA"**.

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

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
 "POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPÍRITU"
 Director.



FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO

LIC. MIGUEL ÁNGEL VAZQUEZ ROBLES

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

B

Le doy gracias a Dios, porque es quien guía mi vida y me permite ser quien soy.

A mis Padres por su amor, confianza y fe en mí.

A mi Universidad por haberme dado el honor de pertenecer a tan noble Institución y formarme profesionalmente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C

*Agradezco a mis Profesores por
trasmitirme sus conocimientos*

*Mi más profunda gratitud y admiración a
la Lic. Margarita Palomino Guerrero por
la oportunidad brindada e indudable
apoyo y orientación para la realización
del presente trabajo de tesis.*

*Gracias a mis Amigos y Compañeros por
la amistad y el apoyo brindado en todo
este tiempo.*

D

"Ten fe en el derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la justicia, como destino normal del derecho; en la paz como sustitutivo bondadoso de la justicia; y sobre todo ten fe en la libertad, sin la cual no hay derecho, ni justicia, ni paz. "

Eduardo J. Couture.

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PAGO DE DERECHOS POR
USO, SUMINISTRO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA
EN INMUEBLES FEDERALES:
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO.- DE LAS CONTRIBUCIONES

1.- CONCEPTOS GENERALES

1.1.- *Definición de las Contribuciones*

1

1.2.- IMPUESTOS

1.2.1.- *Definición*

9

1.2.2.- *Principios de los Impuestos*

15

1.2.3.- *Elementos de los Impuestos*

21

1.2.4.- *Clasificación de los Impuestos*

29

1.3.- DERECHOS

1.3.1.- *Definición*

43

1.3.2.- *Denominación*

52

1.3.3.- *Sujetos*

53

1.3.4.- *Clasificación de los Derechos*

54

1.3.5.- *El Suministro de Agua Potable como Derecho.*

56

1.4.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

1.4.1.- *Definición*

68

1.4.2.- *Características*

69

1.5.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

1.5.1.- *Definición*

74

1.5.2.- *Características*

78

1.7- EXENCIONES

1.7.1.- *Definición*

81

1.7.2.- *Regulación*

84

17

CAPITULO SEGUNDO.-INMUEBLES FEDERALES

2.- CONCEPTO	87
2.1.- <i>Clasificación</i>	93
2.1.2.- Modos de Adquisición	100
2.2.- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO IMPORTANCIA DE LA COMISIÓN DE AVALÜOS DE BIENES NACIONALES, A PARTIR DEL 10 ABRIL DE 2003, SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA (SEPUFU).	107
2.3.- OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN INMUEBLES FEDERALES	108
2.4.- COMISIÓN NACIONAL DE AGUAS (CONAGUA)	118
2.4.1.- <i>Facultades en el cobro por servicio de agua potable a Inmuebles Federal</i>	120
2.4.2.- <i>Facultad en el cobro de Derechos de suministro de agua potable a la SEP.</i>	121
2.5.- MARCO NORMATIVO EN EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE A LA SEP	123

CAPITULO TERCERO.-SECRETARIA DE EDUCACIÓN PUBLICA

3.- ESTRUCTURA.	128
3.1.- FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PUBLICA.	137
3.1.1. <i>Función Social de la Secretaría de Educación Pública.</i>	148
3.1.2. <i>- Ley General de Bienes Nacionales.</i>	150
3.1.3.- <i>Ley General de Educación</i>	152
3.2.- OBJETIVO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	153

**3.3.- NECESIDAD DE REGULAR EL SUMINISTRO DEL SERVICIO DE
AGUA POTABLE A INSTITUCIONES CON FUNCIÓN SOCIAL.**

<i>3.3.1.- Problemática</i>	159
<i>3.3.2.- Alternativa de solución</i>	175
Conclusiones	182
Bibliografía	188

H

INTRODUCCIÓN

Actualmente el uso y aprovechamiento del agua, se ha visto disminuido tanto en la cantidad como en la calidad debido a la falta de probidad en las practicas de consumo, pues lo sociedad a través del uso indiscriminado ocasiona graves problemas, ya que no solo es agotado este recurso por las industrias, sino que la misma población con diversos medios provoca su contaminación e incluso ocasiona el menosprecio del valor de tan indispensable elemento.

El agua es uno de los elementos mas importantes para el desarrollo del hombre pues no solo el 70% del cuerpo humano es agua, sino que sus actos y costumbres dependen de su existencia; es tanta la importancia que tiene el agua que la humanidad como consecuencia de su consumo, ha contaminado mas de la mitad de los ríos caudalosos del mundo lo que provoca la escasez del agua potable; en México dicho fenómeno es uno de los principales problemas que en la actualidad aqueja a la población pues mientras algunos carecen en su totalidad de agua, otros tantos no cuidan su uso y peor aún, usuarios del servicio se niegan al pago que genera el uso, suministro y aprovechamiento del agua potable.

Bajo este contexto surge la necesidad de analizar la manera en que se regula el pago por derechos de uso de agua potable, y en particular la problemática que implica que las Secretarías de Estado al formar que como parte de la Administración Publica Federal, y estar destinadas a la función social, se encuentran exentas del pago por concepto de agua potable.

I

A fin de limitar la presente investigación, esta se avocará al estudio en específico de la Secretaría de Educación Pública, institución encargada de difundir, vigilar y coordinar la enseñanza a nivel preescolar, primaria, secundaria y medio superior, que bajo el argumento de encontrarse en el supuesto previsto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha mantenido libre de pago de uso de suministro y aprovechamiento del agua, no obstante haber sido requerida en diversas ocasiones por el Gobierno del Distrito Federal, para que cubriera sus respectivos adeudos.

Cabe destacar que la función de la Secretaría de Educación Pública resulta indispensable, pues el rezago educativo en el país, demanda un proyecto en el que se creen condiciones que propicien el bienestar colectivo con la finalidad de contar con una educación acorde a las nuevas aspiraciones de la nación.

Sin embargo surge la imperiosa necesidad de crear mecanismos idóneos para lograr una armonía en el sistema de recaudación de las contribuciones, a fin de preservar el agua, como recurso natural no renovable, con el objeto de equilibrar su distribución social y territorial, evitar la continua sobreexplotación y contaminación de las mantos acuíferos y la salud de los usuarios.

Es aquí donde surge el cuestionamiento de la figura de la exención fiscal, pues las leyes relativas a la materia, así como la doctrina aplican

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

J

de forma única y exclusiva dicha figura a los IMPUESTOS, más no así a los DERECHOS, por lo que resulta por demás interesante que esclarezcamos cual fue el verdadero espíritu del legislador al contemplar la exención fiscal respecto de los bienes inmuebles del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Es por ello, que la siguiente investigación se centro en el análisis del pago de los derechos por uso, suministro y aprovechamiento de agua en inmuebles Federales tomando en consideración la exigencia que hoy día existe de preservar los recursos hídricos.

Sabemos que la educación juega un papel fundamental muy importante en la vida del hombre en sociedad, sin embargo en comparación con la importancia del agua, nos encontramos con un problema de intereses, por ello en el presente trabajo se busca dar una solución al conflicto existente entre la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Distrito Federal en cuanto al pago del consumo por suministro de agua potable, considerando que la solución en parte se centra en la celebración de un convenio en el que se creen proyectos dedicados a la investigación, mejora y búsqueda de métodos para asegura la calidad y distribución del agua a cargo de la Secretaría de Educación Pública y en beneficio no solo del Gobierno del Distrito Federal, sino incluso que tenga aplicación a nivel nacional.

K

CAPITULO PRIMERO DE LAS CONTRIBUCIONES

1.- CONCEPTOS GENERALES.

Definición de las Contribuciones.

Nuestra Carta Magna establece:

Artículo 31: Son obligaciones de los mexicanos:

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

Al respecto el maestro **Briseño Sierra** define a la *Contribución* como "el pago de una cuota, destinada a cubrir las cargas o gastos del Estado... Cuando los gastos atañen a la empresa de gobierno, las contribuciones no pueden preverse como prestaciones voluntarias; por ende, la aportación obligatoria exigida por el poder público se convierte en un impuesto. Como la contribución, su destino es el gasto que implique el mantenimiento de la entidad y también la consecución de los fines institucionales. El repartimiento es ahora general e incluye a ciudadanos, a nacionales y a extranjeros."¹

¹ Briseño Sierra Humberto, *Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federales y Distrital Mexicano*, Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1990, Pág. 22.

Guillani Forouge sostiene que las contribuciones son **Tributos**, es decir, *"es una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público."*²

Al respecto **Jesús Quintana Valtierra** se refiere a las contribuciones como **"tributos"** y señala que estos *"...son exigidos a los particulares por el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, y que constituyen la principal fuente de recursos para sufragar los gastos públicos."*³

En la opinión de **Sainz De Bujanda**, el tributo como *"toda prestación patrimonial obligatoria –habitualmente pecuniaria– establecida por ley a cargo de personas, físicas y jurídicas, que se encuentren en los supuestos de hecho que la propia ley determine y que vaya dirigida a dar satisfacción a los fines que el Estado y a los restantes entes públicos –territoriales o institucionales– estén recomendados."*⁴

² **Guillani Forouge Carlos**, *Derecho Financiero*, Vol. I, Ed. de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1997, Pág. 267.

³ **Quintana Valtierra Jesús**, *Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Trillas, México, 1994, Pág. 37

⁴ **Sainz de Bujanda Fernando**, *Sistema de Derecho Financiero*, Vol. II., Madrid, 1985, Pág. 22.

Además manifiesta que el tributo no surge de una simple declaración del legislador, sino por el contrario se debe determinar una serie de criterios indispensables que permitan la identificación de la persona que asume la posición de deudora, así como los supuestos debidamente coordinados en ley.

Dino Jarach considera a los tributos como recursos que se ofrecen al Estado para lograr los medios económicos necesarios para el desarrollo de sus actividades, en este orden de ideas el tributo se caracteriza por ser coercitivo, y se diferencia de otras figuras como los empréstitos públicos, por ser éstos últimos voluntarios.

En el Estado moderno los tributos están contemplados en un principio jurídico-constitucional, de legalidad contenido en el aforismo latino "NULUM TRIBUTUM SINE LEGE", que se traduce en que la fuente de la coerción es, pues, exclusivamente una ley.

Siguiendo esta idea, **Jarach** define al tributo como *"una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga derecho a ingresarlo"*.⁵

⁵ Jarach Dino, *El Hecho Imponible, Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1988, Pág. 11.

Francisco de la Garza dice que los *"tributos o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines."*⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se manifiesta respecto de las contribuciones en la tesis Jurisprudencial número 275, visible a fojas 256, del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, Tomo I, Séptima Época que a la letra dice:

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.- El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica

⁶ De la Garza Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1998, Pág. 320

de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Séptima Época: Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera "La Central", S. A. 12 de junio de 1984. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 2502/83. Servicios Profesionales Tolteca, S. C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de dieciséis votos.

Amparo en revisión 3449/83. Fundidora de Aceros Tepeyac, S. A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 5413/83. Fábrica de Loza "El Ánfora", S. A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de quince votos.

Nuestro Código Fiscal Federal, en su artículo 2º establece una clasificación de las *Contribuciones*, misma que por su importancia se transcribe:

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

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

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

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

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

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

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de estas.

Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios con excepción de los dispuesto en el artículo 1.

Efectivamente en nuestra legislación, Código Fiscal de la Federación ni en el artículo 31, fracción IV, constitucional, define los tributos; tampoco establece clases o tipos de contribuciones, ni las características específicas de cada una de ellas, sino que sólo obliga a los mexicanos a "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", de ahí la importancia que concluyamos que **Contribuciones o Tributos** independientemente del nombre que reciban, deben ser prestaciones preferentemente en dinero, por ser éstas las más útiles para el Estado, asimismo deben contemplar los tres requisitos básicos de los tributos, a saber, que estén establecidos en una ley, que sean proporcionales y equitativos y que se destinen al pago de los gastos públicos

En este orden de ideas y siguiendo a la mayoría de los autores en la materia, en lo sucesivo para los fines de esta investigación me referiré a estos ingresos por el nombre de **TRIBUTOS**.

1.2.- IMPUESTOS

1.2.1.- Definición

Iniciaremos, refiriéndonos a los recursos que se ofrecen al Estado para lograr los medios económicos necesarios para el logro de sus fines, cabe señalar que a mayor volumen de recaudación de impuestos, mayores ingresos obtendrá el Estado para satisfacer las necesidades de la comunidad vía servicios públicos.

De acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal Federal, las *contribuciones* están formadas por cuatro rubros importantes a saber:

- Impuestos
- Aportaciones de seguridad social
- Contribuciones de mejoras
- Derechos

Los impuestos son definidos de manera diversa por cada teórico, así tenemos que:

1.- **De La Garza** considera al impuesto como un prestación tributaria obligatoria ex lege, cuyo presupuesto de hecho no es una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos.

Madame Clemente Roger, citada por Leroy Beaulieu, dice que el impuesto es la parte de poder productivo bajo la forma de servicios personales o de contribuciones de toda naturaleza que cada ciudadano debe a la comunidad en cambio de los servicios que ha recibido, recibe y recibirá por el hecho de su participación social y a título de restitución de las ventajas alcanzadas por las generaciones pasadas, en provecho de las generaciones futuras.

2.- **Rodríguez Lobato** define al impuesto como *"la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial directo o inmediato."*⁷

3.- **Héctor Villegas**, lo delimita como *"El tributo exigido por el Estado a quienes se hayan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, siendo estos hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado."*⁸

Es decir, es una prestación exigida pero no existe conexión del obligado con una actividad o beneficio especial del Estado por el cual deba de existir un pago.

⁷ *Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Ed. Harla, México 1998, Pág. 61.*

⁸ *Villegas B. Héctor, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1999, Pág. 72.*

4.-**Fernando Pérez**, siguiendo los conceptos de la Ciencia de Hacienda clásica, define al impuesto como *"el tributo a emplear para la financiación de los servicios públicos indivisibles, es decir, sin beneficiario identificable de manera singular, en segundo lugar, el impuesto aparece como tributo aplicado en función del principio o criterio de capacidad de pago, entendido, no como un concepto valoratorio, sino aparentemente descriptivo, en conclusión podemos definir al impuesto como aquel tributo, cuyo hecho imponible es definido sin referencia alguna a servicios o actividades de la administración".*⁹

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala en la Tesis Jurisprudencial número 170, visible a fojas 171, Séptima Época, Instancia Pleno, Fuente Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN que a la letra dice:

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.- El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma

⁹ Pérez Royo Fernando, *Derecho Financiero y Tributario*, Cárdenas Editores, México 2000. Pág. 110.

cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Asimismo en la Quinta Época, Instancia: Segunda Sala,
Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXV, Página:2015
manifiesta:

IMPUESTOS, NATURALEZA JURIDICA DE LOS.- El impuesto no es un tributo establecido por el Gobierno, en virtud de un derecho superior; sino una contribución que se basa en las cargas de la vida social, o sea, la parte exigida de los contribuyentes, sobre sus recursos individuales, para subvenir a los gastos públicos. Todo impuesto debe ser proporcional a las facultades de los contribuyentes, a las rentas o al capital, según el sistema que se adopte; tratándose de impuestos indirectos, como es el de importación, el hecho que los causa, es lo que la ley tiene en cuenta, el impuesto debe estar en proporción a la importancia del acto. En el sistema adoptado por la Ordenanza General de Aduanas, anterior a la actual, se tuvieron en cuenta las mencionadas reglas a que están sujetos los impuestos; y si bien es cierto que en el artículo 2o., de la misma, se determina que quedarán sujetos a la ley, los efectos o mercancías de cualquier especie, desde el momento en que entren a las aguas territoriales o al territorio de la nación, por virtud de cualesquiera de las operaciones que permite ese ordenamiento, también lo es que del conjunto de disposiciones, se desprende que, tratándose de importación, no se grava, en sí mismo, el hecho material del territorio o de las aguas territoriales, sino que el impuesto se funda en el aumento de los recursos individuales del importador, del provecho que obtiene con las mercancías, ya sea que las aproveche para sí o que comercie con ellas, no procediendo el impuesto cuando no se obtiene provecho alguno; y esto se corrobora si se tiene en consideración que el artículo 368 de la ordenanza citada, permite expresamente el tránsito internacional de efectos extranjeros por el territorio de la República, determinando, el artículo 374, que las mercancías de

tránsito por el territorio nacional, causarán el impuesto o derecho que establezcan las leyes, o el que fijen en cada caso, los contratos especiales celebrados por el gobierno y que, por lo mismo, es distinto del de importación; y el artículo 379 que dispone que cuando los introductores de mercancías en tránsito deseen destinar el total o parte de ellas para su consumo en el país, podrá obtener el permiso correspondiente, en las aduanas de entrada y salida, previo pago de los derechos de importación respectivos y de los consulares que habría originado la factura; preceptos legales que no dejan lugar a duda, respecto a que, si no se causa el impuesto de importación por mercancías no son aprovechadas por ningún contribuyente, ni en beneficio propio, ni para especular con ellas, dentro del territorio nacional.

Por lo que podemos concluir que el artículo 2º fracción I de nuestro Código Fiscal, sólo establece las características de los impuestos, pero no los define, mismo que a continuación se transcribe:

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

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

Por todo lo **antes** expuesto abordaremos el tema de los impuestos partiendo de la definición de Héctor Villegas, quien sostiene que los impuestos son exigidos por el Estado a quienes se hayan en determinadas situaciones, no obstante que no **exista** conexión del obligado con el beneficio especial otorgado por el Estado y **por** el cual se deba de exigir un pago.

1.2.2.- Principios de los impuesto

Dentro de los impuestos, existen principios importantes que se deben contemplar, de entre lo cuales los más representativos son los principios de **Adam Smith**, mismos que son como las cuatro máximas de los tributos.

"I.- Principio de Proporcionalidad.- los vasallos de cualquier Estado, dice Smith, deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado... en la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que llamamos igualdad o desigualdad de imposición. Es necesario tener presente,

para todo genero de contribución, que cualquier tributo que viene finalmente a pagarse por una sola de aquellas tres fuentes originarias de toda renta (ganancia, salarios y renta) de que hemos hablado más arriba, es esencialmente desigual en toda aquella parte que deja de obrar sobre las otras dos. En la investigación que acometemos de las diferentes contribuciones, rara vez haremos mención más extensa sobre esta especie de desigualdad, y en la mayoría de los casos ceñiremos nuestras observaciones a aquella que particularmente ocasione el impuesto determinado de que se trate y recaiga en forma desigual sobre aquella renta privada que reciba su inmediata influencia.

II.- Principio de Certidumbre o Certeza.- El tributo que cada individuo esta obligado a pagar debe ser cierto y determinado y en modo alguno arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que daba satisfacer todo ha de ser claro, llano e inteligible para el contribuyente y para cualquier otra persona. Porque donde se verifique lo contrario, estará cada vasallo, que contribuye más o menos bajo el poder no del Gobierno sino del recaudador de tributos, quien puede muy bien, con esa libertad, agravar el impuesto sobre cualquier contribuyente que no se atreva a reclamar o sacar a impulsos del terror de semejantes, gravámenes, regalos, presentes o gratificaciones inicuas para él. La incertidumbre de la contribución es ocasión para la insolencia favoreciendo las astucias de algunos de los empleados en aquellos destinos quienes suelen ser cuando menos desatentos e intratables. La certeza de lo que cada individuo debe

pagar es materia de tanta importancia que una desigualdad considerable en el modo de contribuir no acarrea, según han experimentado todas las naciones un mal tan grande como las más leve certidumbre en la cuantía del tributo.

III.- Principio de Comodidad.- Todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo y convenientes a las circunstancias del contribuyente. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas pagadero al mismo tiempo en el que el dueño las devenga es exigido con oportunidad ya que regularmente **deben** creerse que tiene entonces de dónde pagar. Los derechos cargados sobre los géneros de consumo siendo artículos de mero lujo vienen por último a pagarse por el consumidor y generalmente del modo menos gravoso que puede ser para él. Los paga a efecto poco a poco a medida que va necesitando de aquellos géneros y como tiene también la libertad de comprarlos o no, según le parezca, será la culpa suya si al tiempo de pagarlos sufre alguna incomodidad.

IV.- Principio de Economía.- Toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o a más de aquello, que entra efectivamente en el Tesoro Público del Estado."¹⁰

¹⁰ Arrijo Vizcaino Adolfo, *Ensayo Sobre la Riqueza de las Naciones*. Ed. Fondo de Cultura Económico, México, 199. Pág. 125

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De lo anteriormente transcrito podemos percatarnos que en estas cuatro máximas que describe Smith, prevalece la justicia procurando que los tributos fuesen más equitativos, ciertos y cómodos para el contribuyente, tanto en lo que respecta a la época de pago como al modo de pago y lo menos gravosos para el pueblo en proporción al ingreso que reportan al Soberano.

En ese sentido, el maestro **Flores Zavala** también hace referencia a los elementos del impuesto y señala tres puntos a saber:

- El impuesto es una prestación y aclara que a cambio de la cantidad que el particular entrega al Estado por concepto de impuestos no percibirá algo concreto.¹¹

El impuesto puede cubrirse en dinero o en especie, solo que es menos usual y frecuente que en la actualidad los impuestos se paguen en especie, la regla general es que el impuesto se cubra en efectivo, es decir que las prestaciones tengan carácter pecuniario, no obstante de ello el impuesto es un prestación a favor del Estado que legalmente puede ser en dinero o en especie.

¹¹ Flores Zavala Ernesto, *Finanzas Publicas Mexicanas*. Ed. Porrúa, México 2001. Pág. 118-128.

- El destino del impuesto debe ser de cubrir el gasto público.

Francisco de la Garza, considera que son seis los elementos que caracterizan al impuesto:

1.- Debe ser de carácter público, en virtud de que son percibidos por el Estado dentro de su soberanía.

2.- Prestación en dinero o en especie, son en dinero por ser estos para el Estado los más sencillos para utilizar, sin embargo, aunque menos frecuente los tributos pueden ser en especie.

3.- Es una obligación ex lege, toda vez que no puede establecerse ningún tributo sino esta previsto en ley, además que debe de existir un presupuesto en ley y un hecho real, es decir debe existir un supuesto previsto en ley y un hecho generador y por ser una obligación jurídica se caracteriza por ser coactiva.

4.- Relación personal de derecho, por ser entre dos sujetos, de un lado el acreedor (quien tiene el derecho a exigir el cobro), en este supuesto el Estado, y el deudor, el gobernado.

5.- Justos, toda contribución debe ser proporcional y equitativa

6.- Los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados, en el derecho presupuestario existe el principio de "no afectación de recursos" y que consiste en que los recursos que obtiene el Estado no tengan una afectación especial a gastos determinados, sino que ingresen a formar un gasto común y sirvan para financiar todas las erogaciones.¹²

Por todo lo antes expuesto podemos afirmar, que los impuestos además de contar con los elementos de proporcionalidad y equidad previstos en ley deben contar con otros elementos esenciales, como objeto, base, tasa y época de pago, mismos que deben estar consignados también de manera expresa en el ordenamiento legal y que son:

¹² C/j. De la Garza Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Op Cit., Pág.389-391

1.2.3. - Elementos de los impuesto

Se encuentran conformados por *cuota, base, tasa y tarifa*, al respecto **Adolfo Arrijo Vizcaino**, manifiesta que los elementos constitutivos de los impuestos son los que a continuación se transcriben:

a) **Sujeto de pago.** La Ley debe de identificar con toda precisión a la persona, física o moral, destinada o causante de cada tributo.

b) **Objeto.-** Es deber de la ley hacendaría definir con la mayor exactitud posible en todos los casos, cuál es la correspondiente hipótesis normativa o hecho generador del tributo o contribución.

c) **Tasa cuota o tarifa.-** Resulta verdaderamente imperioso el que la norma jurídico tributaria especifique claramente, ya sea en forma numérica o porcentual, la unidad aritmética o la forma matemática que deba utilizarse para efectuar el cálculo y la determinación de cada tributo.

d) **Base gravable .-** La ley debe también señalar de manera precisa y objetiva cual es la porción del ingreso, rendimiento o utilidad gravables a la que deberá aplicar la tasa, cuota o tarifa para fijar en cantidad líquida el monto de la prestación fiscal a satisfacer.

e) **Fecha de pago.**- Desde luego, como garantía de elemental seguridad, es necesario que la forma fiscal señale los plazos y fechas en las que los sujetos pasivos están obligados a enterar los tributos que hayan causado ya que dentro de un correcto régimen jurídico, los mismos deben cubrirse en fechas predeterminadas, a fin de que los causantes puedan planear y soportar razonablemente.

Flores Zavala, también se refiere a los elementos de los impuestos, solo que de manera breve, así tenemos que son:

a).- **Sujeto.**- En toda relación tributaria existen los sujetos, y que pueden ser de dos tipos o clase, así en el Estado mexicano son sujetos activos la Federación, Entidades Locales y Municipios, toda vez que tienen el derecho a exigir el pago de los tributos.

Los sujetos pasivos en cambio, será la persona que tiene la obligación de pagar el impuesto, no así debemos de hacer una distinción entre el sujeto pasivo y el pagador de impuesto, en este último caso, es pagador aquel que paga el gravamen, puesto que será su economía la que resulte afectada.

Un ejemplo del presente es el impuesto sobre la producción del alcohol, en donde el fabricante, si bien es cierto, es éste el sujeto pasivo, en realidad, es el consumidor quien termina pagando el impuesto en el precio al que le vendan el alcohol.

b).- **Objeto.-** Haciendo referencia al concepto dado por Adolfo Wagner, en el que dice que es la circunstancia que da lugar al pago del impuesto, es decir, es la situación que la ley señala como "hecho generador" del crédito fiscal, y que puede ser la percepción de utilidades o de una herencia , o de interese, así es considerado como la cosa o acto que determina el deber real de satisfacer el pago del impuesto.

El este sentido el objeto, como tal, puede ser una cosa mueble o inmuebles, un acto, un documento, etc.

c).- **Cuota.-** En este proporciona una clasificación de las cuotas de la siguiente manera:

- 1.- Derrama o contingencia
- 2.- Fija
- 3.- Proporcional
- 4.- Progresiva
- 5.- Degresiva
- 6.- Regresiva o progresiva inversa o al revés

1.- Cuota de *derrama* se determina, en primer termino, en la cantidad que pretenda obtenerse como rendimiento del impuesto, después de distribuye entre los sujetos, tomando en cuenta la base imponible y, por ultimo, se calcula la cuota que corresponde a cada unidad fiscal.

Al respecto dice que este tipo de rendimiento es más seguro que el de otros sistemas, además de que la cantidad que la cuota que cada contribuyente deba pagar ya esta determinada, no así, se trata de un sistema anticuado, que no cuenta con la productividad de los impuestos de cuota fija o de tanto por ciento y puede entrañar errores en el repartimiento por no existir uniformidad en el impuesto.

2.- Cuota *fija*, cuando se señala en ley la cantidad exacta que debe pagarse por unidad tributaria, se llama cuota fija.

*Un ejemplo de esta cuota la tenemos en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en donde se establece la **cuota fija** en el pago bebidas alcohólicas.*

3.- Cuota *proporcional*, cuando se señala un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el valor de la base será una *cuota proporcional*.

4.- *Cuota progresiva directa o indirecta, hay progresividad directa, cuando el tanto por ciento de la cuota aumenta a medida que aumenta el valor de la base. A su vez estas cuentan con un división a saber:*

- *Progresividad por clases: en este caso en la tarifa se señalan clases o categorías sucesivas cada vez mayores, quedando definidas por la cantidad inferior y superior, que figuran en la tarifa, con excepción de la última; a cada una de las clases se le aplica una cuota cada vez mayor para determinar el impuesto en un caso concreto simplemente se aplica al total el tanto por cierto que corresponde de acuerdo con la clase en la que queda comprendido como si fuera una cuota proporcional.*

- *Progresividad por grados: se divide la base en fracciones o secciones sucesivas, y a cada sección se le aplica un tanto por ciento cada vez mayor.*

En el sistema de coeficientes progresivos se divide la base en fracciones, en este se establece una cuota proporcional, igual para todas las fracciones, pero se establece además un coeficiente que va siendo mayor para cada sección o fracción.

En la progresividad indirecta la cuota es proporcional y lo que crece es la porción gravable del objeto del impuesto; a su vez existen dos formas de cuota progresiva indirecta:

a) cuando se concede una exención general hasta cierta cantidad límite, la cuota con lo que se grava lo que excede es proporcional, en este caso, al aumentar el valor del objeto, aumenta el por ciento de dicho valor sometido a impuesto, sin llegar nunca a quedar gravado en su totalidad.

b) se divide la renta o el capital, en grados y en cada grado se señala como gravable un tanto por ciento del objeto, cada vez mayor, hasta que las cantidades que excedan de ciertos grados, queden totalmente gravadas. Lo que crece es el valor de la base.

5.- Cuotas *degresivas*, en ellas se señala una cuota determinada para cierta base del impuesto, sobre la que se pretende ejercer el máximo gravamen, es decir se gravan con cuotas más altas, las bases más altas y con cuotas menores, las bases más bajas, y se distingue este tipo de cuota en que la cantidad a partir de la cual se aplica el tanto por ciento máximo es muy bajo.

6.- Cuota *regresiva o progresiva inversa o al revés*, en este tipo de cuotas, mientras mayor sea la base, menor será el tanto por ciento.

d).- El siguiente elemento es la **Base del impuesto**.- Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo del sujeto, por ejemplo el monto de la renta percibida.

e).- **Tarifa**.- Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de ellos que pertenezcan a la misma categoría, o grupo.

f).- **Unidad fiscal o unidad del impuesto**.- Es la cosa o cantidad delimitada en medida, número o peso, sobre la cual, la Ley fija la cantidad que deberá pagarse por concepto de un impuesto, misma que servirá para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto.

En este orden de ideas la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los elementos del impuesto emite el siguiente en la Jurisprudencia 162 visible a fojas 165, Séptima Época, Instancia del Pleno, Fuente Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN.

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

Lo anterior es congruente con lo que se establece en nuestra Constitución en su artículo 31, fracción IV, y en el artículo 5º del Código Fiscal Federal, por lo que podemos concluir que en materia fiscal no existe tributo sin ley, y que a fin de brindar seguridad jurídica al gobernado, deben estar contenidos los seis elementos de la contribución de manera que se brinde seguridad y certeza jurídica al contribuyente.

1.2.4.- Clasificación de los Impuestos

Respecto de la clasificación de los impuestos se han emitido diferentes criterios por lo que referiremos la postura de siete teóricos que en materia tributaria han abordado el tema.

1.- **Briseño Sierra** clasifica a los impuestos en dos grupos, los directos e indirectos, los primeros los subdivide a su vez en personales y reales o subjetivos y objetivos.¹³

• *Impuestos Directos*.- Estos recaen sobre el obligado, gravan cosas o situaciones duraderas y originan obligaciones periódicas por lo que siempre van a permitir la matriculación o registro del contribuyente. A su vez los impuestos directos se dividen en personales o subjetivos y reales u objetivos.

Personales: los que gravan el conjunto de las rentas o bienes del contribuyente o parte de ellos en cuanto correspondan a un determinado sujeto cuyas condiciones particularmente se toman en cuenta.

Reales: corresponden a bienes o rentas particulares o de grupos de bienes o rentas considerados en su objetividad, sin referencia al sujeto.

¹³ Cfr. *Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federales y Distrital Mexicano, Op. Cit., Pág. 25-29*

- *Impuestos Indirectos.*- A diferencia de los directos, estos son transferidos por el obligado, estos se ligan a acontecimientos pasajeros, es por ello que no permiten la matriculación o registro de los contribuyentes.

2.- Dino Jarach clasifica los impuestos en relación al monto imponible, así habla de los impuestos fijos, graduales, proporcionales, progresivos y regresivos, y a continuación se describen:¹⁴

- *Impuestos Fijos.*- Estos se establecen en una suma invariable por cada hecho imponible cualquiera que fuera el monto de la riqueza involucrada en este. Es evidente que la igualdad del impuesto fijo, a pesar de las variaciones de la riqueza considerada objetivamente o en relación a los contribuyentes, implica una desigualdad respecto del producto de la renta o del patrimonio de los diferentes sujetos alcanzados por el gravamen.

- *Impuestos Graduales.*- Estos varían en relación con una graduación de la base imponible, se trata desde luego de un progreso en el impuesto fijo, en consecuencia adolece de grandes desigualdades por el carácter discontinuo de la graduación, y por lo tanto, por el tratamiento igual de contribuyentes en condiciones muy desiguales y desigual en condiciones no tan desiguales.

¹⁴ *Jarach Dino, Finanzas Publicas y Derecho Tributario*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1989, Pág. 293-296

- **Impuestos Proporcionales.-** Consisten en establecer el monto del impuesto como alícuota constante de la base imponible.

- **Impuesto Progresivo y Regresivo.-** Se denomina progresivo a los impuestos establecidos con una alícuota creciente del monto imponible y regresivo aquellos cuya alícuota es decreciente a medida que crece el monto imponible.

El monto progresivo que ha ofrecido y ofrece aún, el mayor interés en la doctrina es el impuesto progresivo a la renta total de las personas físicas.

3.- Francisco de la Garza da la clasificación de los impuestos, a partir del objeto de incidencia del mismo, por lo que solo haremos alusión a los más comunes.¹⁵

- *Directos e Indirectos:* Aquellos que el sujeto no puede trasladar a otras personas, sino que inciden finalmente en su propio patrimonio, es este supuesto será impuesto directo el impuesto sobre la renta de los

¹⁵ Cfr. De la Garza Sergio Francisco, *Derecho Financiero*, Op cit., Pág. 387-391.

productos del trabajo, ya que el trabajador a quien se le retiene el impuesto, no puede trasladarlo a ninguna otra persona.

Por lo contrario son indirectos, aquellos en los que el hecho generador es un hecho aislado, que se refieren a situaciones transitorias, de tal forma que resulta imposible el hacer un padrón de contribuyentes por su misma naturaleza.

- *Impuestos Reales y Personales:* Los primeros son aquellos que basan en las percepciones del contribuyente, así como del total de su patrimonio, aplicándose solo sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva. En el real recae sobre la capacidad contributiva del sujeto, teniendo en consideración su especial situación.

En cambio son impuestos personales en los que se toma en consideración cualidades jurídicamente cualificadas del sujeto pasivo, generalmente este tipo de impuestos son progresivos .

- *Impuestos Objetivos y Subjetivos:* Objetivos, aquellos que si se designan con toda precisión quien es el sujeto pasivo de la relación, y en consecuencia reciben el nombre de subjetivos.

4.- Héctor Villegas clasifica a los impuestos de la siguiente forma.¹⁶

- *Los No Vinculados*: No existe conexión del obligado con actividad estatal alguna que singularice a su respecto o que lo beneficie. por ello el hecho imponible consistirá en un hecho o situación que según la valoración del legislador tenga idoneidad abstracta como índice o indicio de la capacidad contributiva.

- *Los Vinculados*: En el que el hecho imponible indudablemente consiste en una actividad o gasto a cargo del Estado que de alguna manera se particulariza en el obligado y repercute en su patrimonio.

En estos últimos, la obligación surge de la mera particularización de una actividad administrativa o jurisdiccional del Estado, sin que jurídicamente interese su requerimiento del servicio ni beneficio como consecuencia del mismo, en conclusión el hecho imponible es la prestación de un servicio.

- *Impuestos Personales o Subjetivos*: Son impuestos personales aquellos que tienen en cuenta la especial situación del contribuyente, valorando todos los elementos que integran el concepto de su capacidad contributiva.

¹⁶ Cfr. Villegas Héctor, *Curso de Finanzas Públicas y Derecho financiero*, Op cit., Pág. 69-79

- *Impuestos Reales*: En cambio consideran en forma exclusiva la riqueza gravada con prescindencia de la situación personal del contribuyente.

- *Impuestos Directos*: La clasificación más antigua es la que basa la distinción en la posibilidad de traslación, impuestos directos, son aquellos que no pueden trasladarse, John Stuart Mill dice que el impuesto directo es el que se exige de las mismas personas que se pretende o se desea que lo paguen.

- *Impuestos Indirectos*: Los que pueden trasladarse, son aquellos que se exigen a una persona con la esperanza y la intención de que esta se indemnizará a expensas de otro.

4.- Ramón Valdés Costa, proporciona su propia clasificación de los impuestos, basándose para la primera de ellas en la capacidad contributiva del sujeto, así como en su nacionalidad, estado civil, etc., en este caso se estará hablando de impuestos *subjetivos y objetivos*, asimismo a los impuestos que son determinados de manera unilateral por la administración los denomina *reales* y los que se determinan con la participación del contribuyente los *personales*, señalando que ésta última es de uso menos frecuente.¹⁷

¹⁷ Valdés Costa Ramón. *Instituciones de Derecho Tributario*, Ed. De Palma, Buenos Aires, Argentina 1992, Pág. 217.

- *Impuestos reales y Personales*: Los *reales* son los que gravan manifestaciones aisladas de riqueza, por ejemplo la posesión de un bien o la percepción de un dividendo, no constituyen un índice claro de capacidad contributiva, pues pueden no producir utilidades. A diferencia de estos se encuentran los *personales* son los que recaen sobre todos los elementos positivos o negativos, que integren el concepto de capacidad contributiva del contribuyente .

- *Impuestos Proporcionales y Progresivo*: El primero de ellos, es el que mantiene una relación entre su cuantía y el valor de su riqueza gravada, el *progresivo* mantiene a cuantía del impuesto con respecto al valor de la riqueza y aumenta a medida que aumenta ésta.

El progresivo esta íntimamente ligado con los principios de justicia tributarias e igualdad de las cargas públicas.

5.- Gregorio Sánchez León, proporciona una clasificación de los impuestos, así dice que son:¹⁸

- *Directos e Indirectos*: Los que no se pueden trasladar a otras personas, por lo que un impuesto directo sería el Impuesto Sobre la Renta a los productos del trabajo, pues es a éste, a quien se le retiene el impuesto y no puede trasladarlo a ninguna otra persona.

¹⁸ Cfr. Gregorio Sánchez León, *Derecho fiscal*, editorial Carlenas, México 2001, Pág.417

A diferencia de los directos, se encuentran los *Indirectos* en los que el sujeto pasivo puede trasladar a otras personas, de manera tal que no sufre el impacto económico del impuesto en forma definitiva, un ejemplo sería el Impuesto al Valor Agregado, pues el contribuyente mediante un cargo a precio de los bienes enajenables o servicios prestados, los traslada al consumidor y obtiene el dinero que debe pagar al Fisco.

- *Personales y Reales*: En los *personales* se tiene en cuenta fundamentalmente a la persona como sujeto pasivo del impuesto, de tal suerte que será el Impuesto personal o subjetivo cuando se encamina principalmente a las cualidades de las personas, gravando principalmente la actividad humana; se dirige al pagador del impuesto o contribuyente.

Los *reales* son lo que en esencia hacen abstracción de las personas como sujetos pasivo o los relegan a segundo término y gravan o recaen fundamentalmente sobre las cosas y los bienes.

- *Impuestos de fines Fiscales y Extrafiscales*: Los que tienen *finés fiscales* son los que están destinados a proporcionar ingresos al Estado para cubrir los gastos públicos que se encuentren contenidos en el presupuesto de egreso, cumpliendo así con la finalidad constitucional que le es impuesta.

Los impuestos de *finés extrafiscales* son los que se decretan sin la intención normal de que el Estado obtenga ingresos, sino principalmente con objeto de lograr una finalidad de naturaleza económica o social diversa a la obtención de ingresos para atender los gastos públicos.

Para respaldar ésta clasificación el autor hace mención de la Tesis Jurisprudencial número 18/91 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 518, fuente de la Gaceta número 42 de junio de 1991.

"CONTRIBUCIONES. FINES FISCALES. Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar orientando, encausando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos."

- *Impuestos de Derrama, Fijos, Proporcionales, Progresivos y Regresivos:* Esta clasificación tiene como base el sistema de cuotas, es decir, toma su denominación de la cuota que adopta.

El impuesto de *Derrama* significa en términos generales el repartimiento de un impuesto o gasto, éste se distribuye o derrama entre la totalidad de los sujetos deudores, el caudal a recaudar, previamente determinado por la autoridad administrativa, en la proporción que les corresponde de esa derrama, este tipo de figura de impuesta se presenta en algunos municipios como lo es en Michoacán.

El *fijo* esta establecido en la ley, misma que señala para su cobro una cantidad exacta e igual que debe pagarse por base unitaria gravable.

Tenemos que el impuesto es *proporcional*, cuando se exige conforme al coeficiente aplicado a la base contributiva que lo hace aumentar o disminuir en relación a ésta y tiene como base la cuota proporcional que señala un tanto por ciento fijo cualquiera que sea el valor de la base, en consecuencia es impuesto progresivo cuando el tipo de gravamen aumenta a medida que lo hace la base impositiva.

El impuesto *regresivo*, es prácticamente una progresividad inversa, en cuanto mayor base gravable menor es el porcentaje. En la regresividad las cuotas disminuyen al aumentar la base gravable.

- *Impuestos instantáneos y periódicos:* Tienen su origen y semejanza con la clasificación de las obligaciones y contratos en el Derecho Civil, se toma en cuenta la forma de cumplimiento con la obligación principal sustantiva como lo es la de pagar el crédito.

Así pues, el impuesto es instantáneo cuando se cumple el mismo mediante la realización del pago en un solo acto y por única vez en un año fiscal, un ejemplo de este impuesto es el que se paga por impuesto por tenencia de uso de vehículos (ISTUV).

Por el contrario el impuesto es periódicos cuando requiere de pagos aislados y sucesivos o continuos a intervalos regulares durante un ejercicio fiscal, un ejemplo de éste es el impuesto sobre la renta que cubren los profesionistas de conformidad con lo previsto por el artículo 86 de la Ley de la Materia.

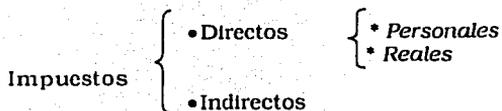
Otra forma de clasificar los impuestos es en Federales, del Distrito Federal, Estatales y Municipales; esta clasificación se da en atención al sujeto activo de la relación fiscal, así los impuestos únicamente pueden ser de éstas cuatro clases, lo anterior se basa en el artículo 31, fracción IV, que solo nos

obliga a contribuir para el gasto público de esas entidades como sujetos activos, de tal suerte que cuando la entidad diversa de las indicadas, le sea atribuida la naturaleza de sujeto activo, ese tributo será inconstitucional en nuestro régimen federal.

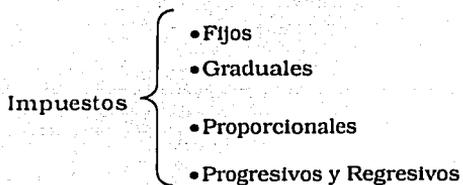
- *Impuestos de transferencia:* Es el que se establece para transmitir riqueza de los que poseen capital, hacia ciertos grupos o clases sociales a los se desea favorecer concediéndoles beneficios. Se dice en un sentido figurado apartándose de la técnica fiscal que la inflación es un impuesto de transferencia. El impuesto de la inflación esta oculto y no es cabalmente comprendido, lo que frecuentemente lo convierte en fenómeno favorito y propiciado por lo gobiernos.

Tomando en consideración la distinción que hace la mayoría de los autores acerca de los impuestos, podemos decir que casi todos manejan impuestos directos e indirectos, por ser ésta una de las clasificaciones más antiguas y sencillas, pues para proporcionar certeza jurídica al contribuyente se necesita que este conozca cuando y porque se encuentra en un determinado supuesto jurídico sobre todo que conozca el porque de dicha obligación, de tal manera que el pago de ellos sea oportuno evitando crear un déficit a largo plazo como consecuencia de la ignorancia de la obligación. Para tener un mejor manejo de la clasificación que cada autor hace, se presenta el siguiente cuadro sinóptico:

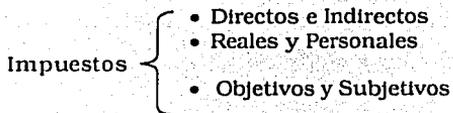
Briseño Sierra



Dino Jarach



Francisco de la Garza



Héctor Villegas

- Impuestos
- No vinculados
 - Vinculados
 - Impuestos Reales
 - Personales o Subjetivos
 - Directos
 - Indirectos

Ramón Valdés

- Impuestos
- Reales y Personales
 - Proporcional y Progresivos

Gregorio Sánchez

- Impuestos
- Directos e Indirectos
 - Personales y Reales
 - Fiscales y Extrafiscales
 - De Derrama, Fijos y Proporcional
 - Instantáneos y Periódicos
 - Federales, del Distrito Federal, Estatales y Municipales
 - De Transferencia

1.3.- DERECHOS

1.3.1.- Definición.

El artículo 2º del Código Fiscal Federal en su fracción IV, establece:

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

Al respecto, nuestra legislación no precisa con certeza cuando podemos hablar de un *Derecho*, por lo referiremos el criterio de algunos doctrinarios respecto de la contribución llamada *Derechos*, iniciaremos aclarando que los teóricos no se han puesto de acuerdo en el concepto del mismo ya que incluso se habla indistintamente de tasa y derecho.

Giuliani Fonrouge habla de *Tasas*, sostiene que *"no es un tributo, sino una carga, un onere, de manera que no está frente a una obligación sino a una prestación espontánea del sujeto."*¹⁹

Héctor Villegas, conceptúa la tasa como un *" tributo cuyo hecho generador esta integrado con una actividad del Estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente."*²⁰

Dino Jarach considera a la tasa como un tributo, que se caracteriza por la prestación de un servicio público individualizado hacia el sujeto pasivo, lo entiende como un recurso obligatorio cuya fuente es la ley y tiene carácter coercitivo.²¹

De la Garza, manifiesta que *"son derechos las contraprestaciones que las leyes exigen que paguen aquellas personas que reciben servicios de la Administración pública en el ejercicio de sus funciones de Derecho público."*²²

¹⁹ Giuliani Fonrouge Carlos , *Derecho Financiero*, Vol. II, *Op cit.*, Pág. 1059

²⁰ Villegas Héctor, *Curso de Finanzas y Derecho Financiero y Tributario*, *Op cit.*, Pág. 90

²¹ Cjr. Jarach Dino, *Finanzas Públicas*, *Op cit.*, Pág. 234.

²² De la Garza Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, *Op cit.*, Pág. 340.

Rodríguez Lobato define a los derechos como *"las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídico administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios."*²³

Sánchez de León menciona que los Derechos están integrados por los siguientes elementos.

- **Contraprestación Compensatoria:** los derechos son ingresos de los estados, consistentes siempre en sumas de dinero que cobra éste a las personas que se benefician particularmente por la prestación de un servicio en funciones de Derecho público, o bien por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público en forma divisible. Constituyen los Derechos el pago o remuneración legal, por las personas que resulten beneficiadas por un servicio, uso o aprovechamiento de bienes, proporcionados por el Estado.

El Derecho presenta como característica, el ser un contraprestación compensatoria, a diferencia del impuesto, toda vez que solo constituye una prestación sin que el particular reciba algo a cambio en concreto,

²³ *Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Op Cit., Pág.148.*

conclusión el derecho viene a ser la contrapartida proporcional y equitativa del servicio, uso o aprovechamiento de un bien.

- Es el Poder Público el que señala los servicios que va a prestar, el uso o aprovechamiento de bienes que va a conceder, y los establece en la ley, así como su monto, o sea, opera en los Derechos el principio de la legalidad que se a enunciado con las palabras *nulum tributo sine lege*, ya que se trata de un tributo, la ley debe de determinar el hecho generador, sujeto pasivo, base, la cuota y la forma de pago y nacimiento de la obligación.

Al respecto, la tesis aislada del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el informe de la Suprema Corte de 1995, foja 2, se pronuncia diciendo lo siguiente:

“DERECHOS, PARA QUE SE CUMPLA CON EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA BASTA CON QUE SUS ELEMNTOS ESENCIALES SE CONSIGNEN EXPRESAMENTE EN UNA LEY, AUN CUANDO ESTA SEA LA DE INGRESOS.- Si el principio de legalidad tributaria consiste en que los elementos esenciales de un tributo se consignan expresamente en una ley, se respeta el principio cuando los elementos esenciales de algún derecho se consignan en la ley de ingresos respectiva, pues el principio de legalidad no exige que tales elementos se consignan en una ley, sino que se establezcan en ley.”

El servicio en funciones del Derecho público, uso o aprovechamiento de bienes de dominio público generadores de *Derechos*, deben ser prestados o proporcionados por el Estado directamente a través de su administración centralizada, o bien por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando la ley permita expresamente que este último preste ese servicio, uso o aprovechamiento indicados, que corresponderá prestar o proporcionar originalmente a la administración centralizada del Estado.

Asimismo concluye que es necesario que se preste el servicio o conceda o uso o aprovechamiento en función de un derecho público que sea apreciable en la esfera del jurídica individual por él que lo solicito, y debe de existir una razonable proporción entre la contraprestación y el costo del servicio, uso o aprovechamiento del bien mismo que deberá estar previsto en ley.

Al respecto la suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que los **"DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLE CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS.** Esta Suprema Corte de justicia de la Nación ha sentado en la tesis Jurisprudencial 9, publicada en el Semanario Judicial de la Federación Octava Época, tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que

establecen derechos fiscales por inscripción sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo el costo del servicio que presta la Administración Pública , sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se apeguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por derechos de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del Derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo VIII, primera Parte, pagina 5.

Por lo que podemos concluir que éste alto tribunal ha asentado criterios distintos para aquellos derechos fiscales de naturaleza diferente, en el que se atiende al objeto real del servicio prestado por el ente público (Estado) y que trascienda tanto al costo del mismo , así como a otros elementos.

Situación que podemos identificar en las siguientes jurisprudencias:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías

de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos perímetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: **"las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten"**, de tal manera que para que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijadas e iguales para todos los que reciban servicios análogos." *Tesis jurisprudencial P/J. 2/98, foja 41, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Novena Época, enero de 1998.*

"DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACION DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA. Pese a que en la legislación vigente en la actualidad se suprimió de la definición de derechos fiscales el concepto de "contraprestaciones" por el servicio público prestado, como precisaba el Código Fiscal de la Federación de 1967, subsiste

cuando se trata de una hipótesis la correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota, a tal grado que son términos interdependientes y que aquél es supuesto de causación de ésta; dichas características que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, permiten considerar, aplicando los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y que se impone dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar en lo esencial los criterios que este alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del causante, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares." *Tesis: IX/89, Página:77 de la Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: III, enero a junio de 1989.*

Amparo en revisión 7233/85. Mexicana del Cobre, S. A. 30 de marzo de 1989. Por mayoría de trece votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo en forma lisa y

llana; el señor ministro Villagordoa Lozano emitió su voto en el sentido de que debía negarse el amparo; y los señores ministros Alba Leyva y Díaz Romero votaron en favor del proyecto. Ausentes: Castañón León, López Contreras y González Martínez. Impedido: Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Ma. del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

Tesis IX/1989, aprobada por el Tribunal en Pleno, en Sesión Privada celebrada el martes once de 1989, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez. Ausente: Presidente del Río Rodríguez. México, Distrito Federal a dieciocho de mayo de 1989.

En este orden de ideas, podemos concluir que la mayoría de los teóricos no consideran a los *derechos* como parte de los tributos en virtud de que la obligación de pago es generada por la voluntad del sujeto que solicita el servicio al Estado en su función de derecho público, y no porque nazca de la sola voluntad del Estado en uso de sus facultades de imperio como en el caso de los tributos llamados impuestos, y que la proporcionalidad atiende al costo del servicio que brinda el Estado y el beneficio al gobernado.

1.3.2.- Denominación

En México a este Tributo se le llama "*Derecho*", pero en comparación con otros países de Europa, como Italia y España se le llama "tasa", **Francisco De la Garza** bajo el criterio de hacer pagar a los que reciben un servicio en ocasión, y como contraprestación de ese servicio, dice que se da origen a un tributo llamado "*tasa*"

Manifiesta que los *derechos*, como comúnmente son llamados en México y tasas en España e Italia, cuentan con determinados elementos; en donde el sujeto pasivo de este tributo recibe algo a cambio del pago que hace el Estado, es decir, dicho pago radica en una contraprestación, por lo que se supone que no es esta no encuentra al arbitrio del usuario, es decir, resulta obligatorio dicho pago, toda vez que se encuentra destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio.

Así, **Arrijo Vizcalno**, señala que en México los derechos han sido confundidos con los productos o precios, en razón de que tanto los derechos como los productos son ingresos que el Estado obtiene como consecuencia de la explotación de sus bienes y recursos patrimoniales tanto

públicos como privados, de tal manera que se ven mezclados unos con otros, cuando los derechos son o debieran ser ingresos tributarios por excelencia.²⁴

En este orden de ideas podemos concluir que si bien es cierto que existe grado de confusión entre los derechos, los aprovechamientos y los productos, puesto que los tres son percibidos por el Estado en su función de derecho público y privado, también lo es que los *DERECHOS*, tomando en cuenta la jurisprudencia que se cita en la página 48 de este trabajo, éstos cuentan con las formalidades de proporcionalidad y equidad que deben verse reflejadas en las cuotas que se fijan para todas aquellas personas que reciban servicios análogos, en consecuencia es este elemento el que hace la distinción entre los aprovechamientos y productos.

1.3.3. - Sujetos

Como los *Derechos* derivan de un acto de voluntad del particular, que solicita del Estado la prestación de un servicio público que lo beneficiará de manera directa y específica, por lo tanto, los sujetos pasivos en los derechos son todas aquellas personas, físicas o morales, que se coloquen en la hipótesis normativa de solicitar del Estado la prestación de un servicio público particular divisible, y como consecuencia natural el contribuyente automáticamente queda obligado a cubrir el importe de los Derechos.

²⁴ Cfr. Arriaga Vizcalvo, *Derecho Fiscal*, Op cit., Pág. 79-84.

1.3.4.- Clasificación de los Derechos

Siguiendo el criterio del maestro **Francisco de la Garza**, podemos afirmar que hay dos grupos de derechos a saber:

- Las contribuciones cuyo presupuesto de hecho consiste en recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; a estas contribuciones se les puede llamar derechos por servicio, estos tiene su regulación en la Ley Federal de Derechos y en el Código Fiscal Federal.
- Las contribuciones cuyo presupuesto de hecho consiste en aprovechar bienes del dominio público de la Nación. A estas contribuciones se les puede llamar derechos de uso del dominio público, los derechos por uso de dominio tiene su regulación en la Ley Federal de Derechos y en ocasiones en leyes que regulen su materia como sucede con la Ley de Bienes Nacionales.

Respecto a la contribución denominada *derechos*, el maestro **Héctor Villegas** refiere aludiendo al concepto de tasas y siguiendo la corriente de Pugliese y Valdés Costa, que los derechos se dividen en *tasas judiciales* y *tasas administrativas*.

Tasas judiciales: Derivan de la actividad jurisdiccional con poder de imperio, que solo al Estado incumbe.

- De jurisdicción civil **contenciosa** (juicios civiles propiamente dichos, comerciales, rurales, mineros, **contencioso-administrativos**, etc.).
- De jurisdicción civil voluntaria (juicios sucesorios, informaciones sumarias, habilitaciones de edad, venias **supletorias**, etc.).
- De jurisdicción penal (procesos de derecho penal común y derecho penal controvertido).

Tasas administrativas: emanan del poder de policía en sentido amplio y entendiéndose como tal el complejo de las medidas reguladoras del orden interno y tendientes primordialmente a **proteger** la seguridad y sanidad públicas.

- Por concesión y legalización de documentos y certificados (auténticos, legalizaciones, documentos de **identidad**, pasaportes, etc.)
- Por controles, fiscalizaciones, inspecciones oficiales (salubridad, pesas y medidas, seguridad en las **construcciones**).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Por autorización, concesiones y licencias (permisos de edificación, de conducir, de caza y pesca, de espacio para puestos de venta o para publicidad en la vía pública).
- Por inscripción en los registros públicos (registro civil, del automotor, prendario, de propiedades, etc).
- Por actuaciones administrativas en general (sellado por trámites y actuaciones en vía administrativa).²⁵

1.3.5.- El Suministro de Agua Potable como Derecho.

A nivel federal la Ley Federal de derechos regula y establece las cuotas que los gobernados deberán cubrir cuando soliciten un servicio al Estado, (a través de sus dieciocho secretarías de Estado), así por ejemplo tenemos:

Secretaría de Estado	Servicio	Cuota \$ M.N.
Secretaría de Gobernación	Apostillamiento	404.00
Secretaría de Educación Pública	Servicios de Educación (certificación de firma)	85.00
Secretaría de Relaciones Exteriores	Expedición de Pasaporte por cinco años	830.00

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

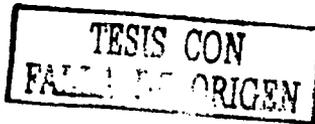
En la actualidad la prestación de los servicios públicos se ha convertido en una tarea de suma importancia, como consecuencia del crecimiento democrático y el avance de la ciencia y tecnología, en donde el número de necesidades colectivas a satisfacer como son los servicios de vigilancia, impartición de justicia, hospitalarios y asistenciales, etc., aumenta al igual que los usuarios necesitados de satisfacer los mismos.

Al respecto la Ley Federal de Derechos establece en su artículo 1º que los derechos se pagan por uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación:

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

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

²⁵ Cfr. Héctor Villegas, Curso de finanzas, Derecho financiero y Tributario. Op cit., Pág. 98.



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

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

Las cantidades que se señalan como límites mínimos o máximos para la determinación de los derechos a que se refiere esta Ley, se actualizarán con el factor de actualización, de los derechos a que hace referencia el párrafo anterior.

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

Cuando de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones, los servicios que presta una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dependencia de la administración pública centralizada u organismo descentralizado, pasan a ser proporcionados por otra dependencia u organismo, se entenderá que las disposiciones señaladas en esta Ley para aquellos se aplicarán a éstos, así como cuando cambien de nombre los registros o patrones que conforman el servicio o la Ley que lo establece, se seguirán pagando los derechos correspondientes conforme a los preceptos que los establecen.

Las actualización de las cuotas de los derechos se calcularán sobre el importe de las cuotas vigentes. Las cuotas de los derechos que contengan tasas sobre valor no se incrementarán mediante la aplicación de los factores a que se refiere el párrafo cuarto de este artículo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público esta obligada a elaborar y distribuir mediante folletos, los textos de ley."

Para ejemplificar el párrafo cuarto y sexto del artículo antes citado, se transcribe la formula para el factor de actualización.

$$\frac{\text{INPC (mes inmediato anterior) reciente}}{\text{INPC (mes inmediato anterior)}} = \text{Factor de Actualización}$$

Por todo lo referido podemos afirmar que la Ley Federal de Derechos establece las cuotas que deberán cubrirse por el costo total del servicio que el Estado brinde a través de sus diferentes Secretarías; entre los de mayor significado financiero e importancia para el desarrollo económico se encuentran:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<i>Derechos sobre hidrocarburo</i>	<i>Secretaría de Energía</i>
<i>Derechos sobre minería</i>	<i>Secretaría de Energía</i>
<i>Derechos sobre espectro radioeléctrico</i>	<i>Secretaría de Comunicaciones y transportes</i>
<i>Derechos sobre explotación forestal y pesca</i>	<i>Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca.</i>
<i>Derechos sobre Agua</i>	<i>La Comisión Nacional de Aguas, como organismo desconcentrado de la desaparecida Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ahora SEMARNAT.</i>

Y es precisamente el *derecho sobre suministro de agua*, al que nos referiremos en este último punto, por lo que aludiremos brevemente su marco constitucional, así el artículo 27 Constitucional en su primer párrafo dispone que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

La Ley Federal de Derechos, Capítulo VIII, artículos 222 y 223 establecen quienes están obligados al pago de derechos sobre agua:

"Artículo 222.- *Están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y las morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal,*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de acuerdo con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción de conformidad a la división territorial contenida en el artículo 231 de esta Ley.

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

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

I.- Zona de disponibilidad 1 \$8.5958

II.- Zona de disponibilidad 2 \$6.8766

III.- Zona de disponibilidad 3 \$5.7305

IV.- Zona de disponibilidad 4 \$4.7277

V.- Zona de disponibilidad 5 \$3.7249

VI.- Zona de disponibilidad 6 \$3.3666

VII.- Zona de disponibilidad 7 \$2.5342

VIII.- Zona de disponibilidad 8 \$0.9007

IX.- Zona de disponibilidad 9 \$0.6752

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

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

I.- Uso de agua potable:

Zona de disponibilidad 1 a 6 \$199.46

Zona de disponibilidad 7 \$92.91

Zona de disponibilidad 8 \$46.43

Zona de disponibilidad 9 \$23.15

Para los efectos del uso de agua potable, se considerará:

a) Asignada a Entidades Federativas, Municipios, organismos paraestatales, paramunicipales.

b) Concesionadas a empresas que presten el servicio de agua potable o alcantarillado y que mediante autorización o concesión, presten el servicio en sustitución de las personas morales a que se refiere el inciso a).

c) Concesionada a colonias constituidas como personas morales que por concesión de las personas morales a que se refiere el inciso a), presten el servicio de suministro de agua potable de uso doméstico.

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere esta fracción, que paguen los municipios, se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para obras de infraestructura hidráulica.

II.- Generación Hidroeléctrica \$1.8073

III.- Acuacultura:

Zona de disponibilidad 1 a 6 \$1.1922

Zona de disponibilidad 7 \$0.5874

Zona de disponibilidad 8 \$0.2766

Zona de disponibilidad 9 \$0.1316

IV.- Balnearios y centros recreativos:

Zona de disponibilidad 1 a 6 \$4.8896

Zona de disponibilidad 7 \$2.4092

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Zona de disponibilidad 8 \$1.1346

Zona de disponibilidad 9 \$0.5396

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

C. - (Se deroga)."

En este orden de ideas, el artículo 122 de la Constitución Federal se reformó en el año de 1996, en dicha reforma se prevé la existencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, misma que sustituye a la Asamblea de Representantes, el citado precepto señala en el párrafo C. V. las facultades de la Asamblea Legislativa, misma que por su importancia se transcribe:

"...C....V. La asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

*...b examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las **contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.**"*

En este sentido, la Hacienda Pública del Distrito Federal se encuentra regulada por el Código Financiero del Distrito Federal, mismo que en su parte "Disposiciones de Carácter General, Ingresos Tributarios", se encuentra los *Derechos por suministro de agua*.

Por lo que al ser esta contribución un derecho, cuenta con los elementos que toda contribución debe tener. Por lo que siguiendo el criterio del maestro Hugo Carrasco Iriarte, aludiremos los seis elementos de la contribución llamada Derecho.

Sujetos: Se encontraran obligados a pagar todas aquellas personas físicas y morales usuarios del servicio de agua que prevé el distrito Federal.

Objeto: Gravar la prestación del servicio público de agua potable, para los fines domésticos, comercial, industrial o de otra naturaleza, así como el drenaje, el tratamiento y el rehúso de aguas residuales en el distrito Federal.

Base: En este caso, cuando haya instalado un medidor se dan dos supuestos:

a) **Uso domestico.-** El pago de los derechos se hará conforme al volumen de consumo medido, de acuerdo con la tarifa indicada para el consumo de metros cúbicos.

b) **Uso no domestico.-** El pago de los derechos se harán conforme al volumen de consumo medido en un periodo, de acuerdo con la tarifa que se le asigne.

Quando no haya medidor instalado, esté descompuesto o exista la imposibilidad de efectuar la lectura se dan dos situaciones:

a) **uso domestico.-** Se considera el consumo promedio que corresponda a la colonia catastral donde se encuentre el inmueble y esté instalada la toma, siempre que en dicha colonia el numero de tomas con medidor sea mayor al 70% de las tomas existentes. Cuando no se cumpla con esa condición se cobrará una cuota fija.

b) **uso no domestico.-** Se pagará una cuota fija bimestral considerando el diámetro de la toma.

1.4.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

1.4.1.- Definición

Las Aportaciones de Seguridad Social, se encuentran contempladas en el ya multicitado artículo 2º fracción II del Código Fiscal Federal en donde se definen como:

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

al respecto, **Francisco De la Garza**, dice que las cuotas *"son las cantidades que periódicamente deben pagarse al IMSS para cumplir con las obligaciones que la ley pone a cargo de los patrones y trabajadores."*²⁰

La Ley del Seguro Social establece en su artículo 168, las cuotas y aportaciones que están obligados a enterar los patrones y el Gobierno Federal al Instituto son las siguientes:

²⁰ De la Garza Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano, Op cit.,Pág.360*

Ramo	Patrón	Trabajador	Estado
Retiro	2% del salario base de cotización del trabajador		
Cesantía en edad avanzada y vejez	3.150% y 3.155% sobre salario base de cotización	3.150% y 3.155% sobre salario base de cotización	7.143% del total de las cuotas patronales de estos ramos.
Cuota social			5.5% de salario mínimo general para el DF.

1.4.2.- Características

El sistema de Seguridad Social en México esta constituido sobre la base de reservas, que son cantidades que actuarialmente se han calculado para que el IMSS pueda hacer frente a las pensiones a que le obliga la Ley, siguiendo el criterio del maestro Francisco De la Garza referiremos en que rubro pueden en encuadrar, por sus características físicas, las Aportaciones de Seguridad Social.²⁷

²⁷ Cfr. De la Garza Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano, Op cit., Pág. 360-366.*

1.- *Las cuotas son impuestos:* Ello en virtud de que son impuestas unilateralmente por el Estado con carácter obligatorio, para todos aquellos que se encuentren en la hipótesis prevista en Ley; no obstante de que tienen una finalidad especial, se compara con el impuesto toda vez que ciertos gravámenes pueden ser destinados a un fin especial.

2.- *Las cuotas son derechos:* Siguiendo el razonamiento del ya antiguo Tribunal Fiscal Federal, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sostiene que deben considerarse como derechos, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que presta el Instituto Mexicano de Seguridad Social no son prestados por la administración activa del Estado, ni tienen tampoco carácter de servicios administrativos.

3.- *Las cuotas son contribuciones especiales:* Dicha teoría parte de la seguridad social, constituye una función pública administrativa, y al no poderse sufragar el gasto mediante impuestos quienes obtengan un beneficio específico de la función pública necesitan un tributo especial al Estado con el objeto de compensar a la colectividad la proporcionalidad del beneficio y el gasto público; es evidente que los trabajadores reciben un beneficio especial, pero dicho beneficio se da como consecuencia del equilibrio que se logra en la relación obrero-patronal.

4.- *las cuotas y los créditos por capitales constitutivos son para-fiscales*: Basado en la tesis Jurisprudencial de 1972, en la que dice que el pago de los capitales constitutivos no tienen ninguna relación con el artículo 31 fracción IV, de la Constitución federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa, en virtud de que las cuotas que se recaudan bajo el concepto de seguridad social, no son para cubrir el gasto público, sino que directamente pertenecen a los trabajadores y sus beneficiarios.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hace referencia a las Aportaciones de Seguridad Social, en la Tesis: P./J. 18/95, de la Novena Época, instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Tomo: II Septiembre de 1995, página 62, que dice al tenor literal siguiente:

SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS. Del examen de los dispuesto en los artículo 2º del Código Fiscal de la Federación y 260,268,269, 271 y demás relativos de la Ley del Seguro social, se desprende que las cuotas al seguro Social **son contribuciones**, no sólo por la calificación formal que de ellas hace el primero de los preceptos citados, al concebirlas como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia

de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado sino que, por su naturaleza, **son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios**, ya que se advierte de la evolución legislativa que el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituido desde sus orígenes como un organismo público descentralizado de la Administración pública Federal, se convirtió en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio público de seguridad social, investido de la facultad de determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo y que, por lo mismo, en su actuación debe observarse las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.

Amparo en revisión 2163/93. Transportadora Automotriz, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo en revisión 861/94. Cyanamid, S.A. de C.V. 13 de marzo de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo en revisión 1458/94. Perforadora Central, S.A. de C.V. 13 de marzo de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

Amparo en revisión 631/94. Inmobiliaria Grupo Corporativo, S.A. de C.V. 13 de marzo de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 512/94. Operadora Marítima TMM, S.A. de C.V. 13 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el treinta y uno de agosto en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 18/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Pág. 6, correspondiente al mes de junio de 1995.

Asimismo en la Séptima Época Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo:45 Sexta parte, Pagina:61, sostiene:

SEGURO SOCIAL. CAPITALS CONSTITUTIVOS. SU DETERMINACION. Si bien es cierto que el artículo 48 de la Ley del Seguro Social no señala la manera en que debe determinarse el monto del capital constitutivo, dicho precepto no ha de entenderse aislado, sino en relación directa con el artículo 37 del mismo ordenamiento y, a su vez, con el artículo 327 de la Ley Federal del Trabajo, elementos con los cuales es factible legalmente su determinación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo DA-479/71. Hako Mexicana, S.A. 8 de septiembre de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres.

Nota: En el Informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro "CAPITAL CONSTITUTIVO, DETERMINACIÓN DEL."

Al respecto tomando en consideración la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos concluir diciendo que las Aportaciones de Seguridad Social si bien es cierto que deben contemplarse dentro de las contribuciones, también lo es que el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha convertido en un organismo fiscal autónomo tal y como se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 40, asimismo lo ha definido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a partir de 1981, se le otorgaron atribuciones para prestar el servicio público de seguridad social, así como determinar créditos a cargo de los sujetos obligados y por si esto fuera poco cobrarlos a través del procedimiento administrativo de ejecución, en consecuencia, erróneamente han sido considerados como contribuciones toda vez que no son destinadas a cubrir el gasto público en estricto sentido, trayendo como consecuencia, que no se cumpla con uno de los tres requisitos que debe contener todas las contribuciones, sino más bien pertenecen al beneficio directo de los trabajadores y sus causahabientes.

1.5.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

1.5.1.- Definición

Las contribuciones de Mejoras, se regulan en el artículo 2º, fracción III, del Código Fiscal Federal que a la letra dice:

"Artículo 2º...III.- Contribuciones de mejoras son las establecida en la Ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas."

Al no ser clara la disposición en comento, nos remitiremos a la postura de los teóricos más representativos en materia tributaria:

Giuliani Forouge define a la contribución de mejoras como *"la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras publicas o de especiales actividades del Estado."*²⁸

Señala que derivan del poder de imperio del Estado, pero a diferencia de otras contribuciones, hayan su justificación en los beneficios o ventajas obtenidos por las personas o grupos sociales como consecuencia de la realización de obras públicas.

Se adopta la definición de contribuciones Especiales y no simplemente contribuciones, como suele decirlo una parte de la doctrina extranjera porque en nuestro país es frecuente hablar de contribuciones en sentido genérico

²⁸ *Giuliani Forouge Carlos, Derecho Financiero, Op cil., Pág. 84.*

de tributos; que han propuesto la denominación de "tributos especiales" pero no consideramos que sea adecuada ya que no es descriptiva porque contiene la misma palabra genérica que comprende a la especie que trata de configurar.

Arrijo Vizcaino denomina a las *Contribuciones de Mejoras* o *Contribuciones Especiales* como "*las prestaciones que el Estado obtiene por la realización de servicios públicos generales e indivisibles, normalmente constituidos por obras de urbanización, gravando a los particulares que se benefician de manera directa y específica con motivo de la realización de tales obras, ya sea sobre el incremento no ganado o plusvalía obtenida, o bien mediante la recuperación proporcional del costo de las obras o servicios de que se trate.*"²⁹

Para **Francisco de la Garza** la Contribución Especial "*es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica.*"³⁰

²⁹ Arrijo Vizcaino Adolfo, *Derecho Fiscal*, Op cil., Pág.351.

³⁰ De la Garza Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Op cil., pag.344.

Héctor Villegas sostiene que las contribuciones especiales o también llamadas de mejoras, "son los tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del Estado"³¹. Asimismo afirma, que las contribuciones especiales, se diferencian de los demás tributos, porque con el pago de este, se genera un beneficio que en ningún momento se vera reflejado en el patrimonio del contribuyente, sino más bien, en un beneficio o ventaja colectiva.

En este orden de ideas la Suprema Corte de Justicia ha emitido el siguiente criterio de la Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: CIV Página: 1610.

COOPERACION, NATURALEZA DE LA.- Cuando se ha reclamado la aplicación de un decreto de cooperación, se ha dicho que la urgencia de introducir la mejora es tal y el costo de ésta es tan grande, que a falta de recursos necesarios en la administración pública, la ley recurre a la ayuda de los vecinos en atención al mayor precio que adquieran sus propiedades por la mejora introducida y esos decretos de cooperación no están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, porque no establecen impuestos para cubrir gastos públicos; sino una obligación especial, tendiente a sufragar los gastos ocasionados por las mejoras realizadas en la pavimentación de las calles, tanto

³¹ Villegas Héctor, *Curso de Finanzas, Op cit., Pág. 104.*

más, cuanto que la cooperación no constituye fiscalmente hablando, un impuesto o contribución, sino un derecho o compensación que se obtiene por el mejoramiento que reciben los particulares, con la ejecución de determinadas obras, pues las contribuciones o impuestos no se aplican al pago de todos los gastos que tiene el Estado, en tanto que los derechos de cooperación se dedican precisamente a las obras emprendidas.

Amparo 8995/48. "Petróleos Mexicanos". 5 de junio de 1950. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

1.5.2.- Características

Dentro de las características de las contribuciones de mejoras o contribuciones especiales, mencionaremos las más necesarias para su conformación correcta, así **Adolfo Arrijo** menciona tres elementos que integran a estas contribuciones.³²

- Es una prestación que deriva de un acto unilateral por parte del Estado, es decir, el particular nunca solicita el suministro de un servicio, ni dicha solicitud es requisito indispensable para que el Estado lleve a cabo la obra y exija el pago de la correspondiente.

³² Cfr. Arrijo Vizcaino Adolfo. *Derecho Fiscal, Op cit., Pág.351-353*

- Las contribuciones especiales se generan como consecuencia de la prestación de un servicio público general e indivisible, que beneficia a la totalidad de la población.
- Los sujetos pasivos poseen un atributo singular que no se requiere para ser contribuyente de cualquier otro tributo, es decir, debe ser propietario de un bien inmueble que se ubique dentro del radio de afectación de alguna de las obras de urbanización llevadas a cabo por la Administración Pública.

Francisco de la Garza, menciona como características de la contribución especial las siguientes:³³

- Prestación en dinero que debe pagarse al ente público de que se trate por el gasto que se provoca.
- Obligación ex-lege, puesto que debe estar prevista en una norma que sea formal y materialmente legislativa.

³³ Cfr. De la Garza Sergio Francisco., *Derecho Financiero Mexicano*, Op cit., Pág. 347-348

A la vez, establece tres clases de contribuciones especiales:

- *La contribución de mejoras.-* es la más conocida y más utilizada , su hecho gravable es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales.
- *La contribución por gasto.-* es menos utilizada que la anterior, es aquella cuyo presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades del Estado provocadas por el contribuyente que implican un gasto público o el incremento del gasto público.
- *La contribución de seguridad social.-* que fue incorporada en México en 1985

Al respecto **Héctor Villegas**, menciona que las contribuciones de mejoras cuentan con las siguientes características.³⁴

- Es una prestación de carácter personal, puesto que nace cuando se finaliza la obra pública beneficiante

³⁴ Cfr. Villegas Héctor, *Curso de Derecho Financiero, Op cit., Pág.107-109.*

- El beneficio deriva de la obra, como consecuencia de comparar el valor del inmueble al final de la obra, con el que tenía antes de ella.
- Es necesario que el importe exigido sea adecuadamente proporcionado al presunto beneficio obtenido.
- Es ideal que los fondos de las contribuciones se destinen a financiar las obras productoras del beneficio u otras futuras.

Como conclusión podemos agregar, que las contribuciones de mejoras traen consigo más que un beneficio personal un beneficio patrimonial individual en virtud de que se da como consecuencia de una obra pública, y dicha obra pasa al patrimonio del Estado.

1.7- EXENCIONES

1.7.1.- Definición

La **SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, define en el glosario de términos gubernamentales, publicado a través de su página web, que la exención de impuestos es *“la liberación de una persona, física o moral por disposición legal de la obligación de pagar contribuciones al Estado.*

Franquicias concedidas a los contribuyentes, para no gravar ciertos actos, operaciones o utilidades, con impuestos establecidos por las leyes o decretos."³⁵

Al respecto, **Arrija Vizcaino**, manifiesta que la Exención en el pago de los tributos se considera como una figura jurídico-tributaria por virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones gravables por razones de equidad, de conveniencia o de política económica, es decir, viene a ser una excepción a la regla general de causación de los tributos.³⁶

De esta manera, las características que deben ser previstas para la figura de la exención son:

- Se presenta en el marco de la relación tributaria, es decir, dentro de aquel vínculo por virtud del cual un sujeto pasivo denominado causante o contribuyente esta obligado a determinadas prestaciones pecuniarias o en especie a un sujeto activo denominado fisco.
- Por otra lado, solo puede existir cuando han sido expresamente establecidas en ley, pues de no ser así, estaría rompiendo con el principio de certeza o certidumbre jurídica y se daría paso a la arbitrariedad o al favoritismo.

³⁵ <http://www.shcp.gob.mx>. Glosario de Términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

³⁶ Cjr. Arrija Vizcaino Adolfo, *Derecho Fiscal, Op cit., Pág. 507.*

Carlos Giuliani Forouge, al respecto menciona que es el gobierno quien tiene la potestad de aplicar gravámenes y dispensar su pago, así, en algunos países como Argentina las exenciones en ocasiones se dan como estímulos para radicar capitales extranjeros, fomentar la instalación de industrias nuevas y en ocasiones para favorecer a las empresas del mismo Estado o a las que prestan servicios públicos.

Al respecto, Forouge clasifica las exenciones en cuatro categorías a saber:

- a) Permanentes o transitorias: (también llamadas temporales), según el tiempo de duración.
- b) Condicionales o absolutorias: cuando se hallan subordinadas a circunstancias o hechos determinados, o no lo están;
- c) Totales o parciales: según que comprendan todos los impuestos o solamente uno o algunos de ellos.
- d) Subjetivas u objetivas: si son establecidas en función de determinadas personas físicas o jurídicas o teniendo en cuenta ciertos hechos o actos que el legislador estima dignos de beneficio. En algunos casos la exención puede ser de ambos caracteres, por lo que se habla de exenciones mixtas.³⁷

³⁷ Cfr. *Giuliani Forouge Carlos, Derecho Financiero, Vol. I., Op cit., Pág. 303-308*

Rodríguez Lobato, dice que la exención "es, esencialmente, una liberación de la obligación por disposición de la ley. En consecuencia la exención libera al contribuyente de su obligación, es obvio que aunque realice el hecho generador, no se le puede exigir legalmente el cumplimiento de la obligación Fiscal."³⁸, sostiene que esta figura no tiene por objeto perdonar a los causantes el pago de los créditos fiscales, sino que, simplemente, no los hace exigibles a ellos, conforme a las reglas generales establecidas única y exclusivamente en la Ley.

En este orden de ideas y tomando en consideración lo mencionado por los autores citados, la figura de la exención no debe entenderse como el perdón la obligación jurídico tributaria en la que el sujeto pasivo se encuentra; sino única y exclusivamente que el Estado a través de la exención no hace exigible el pago de la misma, es por ello que coincidimos con Giuliani Forunge, al clasificarla en condicionales, parciales o totales; puesto que se puede no exigir el pago de una contribución, pero ello no determina la exigibilidad de otra contribución sobre el mismo tópic.

1.7.2.- Regulación

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, establece la prohibición a las exenciones de impuestos, así dicho precepto establece:

³⁸ Cfr. Rodríguez Lobato Raúl, *Derecho Fiscal, Op cil.*, Pág. 160

"Artículo 28.- en los Estado Unidos Mexicanos quedan prohibidas los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria."

Asimismo el artículo 39 Código Fiscal Federal nos dice en que casos se podrá establecer una exención:

"Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

1.- condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades cuando se haya afectado la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias."

Al respecto **Flores Zavala**, dice que el texto de la Carta Magna, se debe interpretar de manera estricta, por lo que en este orden de ideas podemos afirmar que esta prohibido en términos absolutos la exención de impuestos. Por lo que cuando el Estado pretenda ayudar a determinadas categorías de individuos debe emplear la forma del **subsidio** mismo que presenta la ventaja de ser graduado o regulado, en consecuencia considera injusta la exención, toda vez que rompe con el principio de generalidad que rige en los impuestos, principios que se encuentran consagrados en la propia Constitución.³⁸

Frente a esta postura, **Francisco De la Garza**, difiere ya que estima que las exenciones son constitucionales, pues el espíritu del constituyente fue indudablemente prohibir las prerrogativas o privilegios indebidos que introducían desigualdades a los ciudadanos.³⁹

Así, podemos decir que es indudable que las exenciones limitan los principios de generalidad y de igualdad en la tributación, en razón de que aun cuando la Constitución prohíbe el uso de las exenciones, el Código Fiscal Federal prevé los casos en que ésta se autorizará para el pago de contribuciones y sus accesorios.

³⁸ Cfr. *Flores Zavala Ernesto, Finanzas Publicas Mexicanas, Op cit., Pág. 197, 227-229.*

³⁹ Cfr. *De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Op cit., Pág. 328.*

CAPITULO SEGUNDO

INMUEBLES FEDERALES

2.- CONCEPTO

Al igual que las personas físicas y morales, la Federación cuenta con un patrimonio, el cual se encuentra conformado por bienes del dominio público y del dominio privado; y es precisamente este tipo de bienes los que nos interesan para el estudio de este segundo capítulo; por ello resulta de manera por demás importante hacer mención acerca del significado de BIEN, así como las clases o tipos de bienes que existen, y que los autores más representativos en la materia manejan en ese campo.

Para introducirnos en el tema, comenzaremos por decir que la denominación de *Bien* deriva del latín **BONUM** y significa dicha o bienestar.

El Diccionario Jurídico Mexicano, proporciona un concepto, estableciendo que *"jurídicamente se entiende por BIEN todo aquello que puede ser objeto de apropiación, entendiéndose como tales, las cosas que no se encuentran fuera del comercio por naturaleza o por disposición de la ley."*¹

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo A-CH, Editorial Porrúa-UNAM, México 1995, pág. 338

Alberto Trabuchi manifiesta que Bien es el objeto sobre el que recae el derecho, mientras el término de cosa conserva el sentido más amplio de entidad material o inmaterial.

El concepto de *Bien* coincide por tanto con una calificación jurídica, de aquello que puede constituir objeto de interés humano, por ello debe referirse siempre a una cosa como parte del mundo. En este sentido, cosa no es solamente lo que forma parte del mundo exterior y sensible, lo que ocupa espacio o se percibe por los sentidos.

La clasificación de un bien en la categoría de bienes muebles o inmuebles es importante por las diversas consecuencias que se derivan de una u otra.

El dominio público está compuesto por los bienes que se destinan a la generalidad por causa de uso público (por ejemplo, las aguas - ríos o lagos- que se dedican al uso de públicos y generales intereses, las carreteras, etc.), o bien sirven a ciertos servicios públicos (líneas ferroviarias, acueductos) y por las obras construidas para la defensa militar (fortalezas, arsenales). El dominio público constituye una propiedad pública absolutamente excluida del comercio. Los bienes de dominio público o demaniales no pueden ser objeto de

una hipoteca o de posesión privada, no admitiéndose por esto mismo su usucapión. Sobre ellos no se puede construir aquellos derechos reales limitados (usufructo, servidumbre, etc.). No obstante se pueden constituir derechos sobre los bienes de dominio público a favor de entes públicos o privados por medio de actos administrativos (ejemplo de los primeros, la cesión de una carretera o de un puerto; ejemplo de los segundos, las concesiones administrativas para el uso o el goce de un playa o de las aguas públicas).²

El maestro **Gutiérrez y González** manifiesta que la palabra *BIEN* procede etimológicamente del verbo latino *beare*, que significa causar felicidad o dicha, por lo que debe entenderse que en un sentido amplio se estará en presencia de un bien cuando el ser humano obtiene de algo, una felicidad o dicha.

Antonio de Ibarrola, expresa que dentro del género COSAS encontramos la especie de BIENES; las cosas se convierten en bienes no cuando son útiles al hombre, sino cuando quedan APROPIADAS.

El Código Civil para el Distrito Federal regula los bienes en el libro segundo en los artículos 747 al 789, que a la letra dice:

² Cfr. *Trabuchi Alberto, Instituciones de Derecho Civil I, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1967, Pág. 416*

“Artículo 747.- Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio.”

No obstante a lo establecido, dicho artículo no define con claridad que debe entenderse por “bien” ya que en los subsecuentes artículos se refiere a “cosas” en sentido jurídico, identificando así ambos vocablos; por ello la doctrina clasifica a los Bienes de la siguiente manera:

Antonio de Ibarrola, expresa que dentro del género COSAS encontramos la especie de BIENES; las cosas se convierten en bienes no cuando son útiles al hombre, sino cuando quedan APROPIADAS.

Como ejemplo propone que el Sol, es una cosa indispensable para la vida, pero no es un bien porque no puede ser objeto de apropiación

Antiguamente el termino **BIENES** se usó exclusivamente para designar a las cosas corpóreas, *“hoy significa todo aquello que es susceptible de apropiación en beneficio de una persona o colectividad o todo lo que es un elemento de fortuna.”*³, clasifica a los bienes por su uso, de tal manera que menciona tres de las más importantes clasificaciones de los bienes que son:

³ Cfr. Ibarrola Antonio, *Cosas y Sucesiones*, Editorial Porrúa, México 1999, pág 81-82.

- *Bienes corporales o incorporales*: Dentro de esta clasificación encontramos las cosas *consumibles y no consumibles*, hay algunas que no pueden ser usadas sin que se consuman por el primer uso "*quorum usus in abusi consistit.*", se consumen unas veces materialmente, como los alimentos y bebidas, en este caso se realizan actos de enajenación, en el fondo es un acto de DISPOSICION, porque el que lo lleva a cabo no puede renovarlo.

Las cosas *fungibles y no fungibles*, pertenecen a la primera clase de los que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad. Sobre la distinción de estos los bienes reposa la diferencia entre deudas de GENERO y deudas de ESPECIE, o sea, de COSA CIERTA Y DETERMINADA, estas últimas exigen restitución in specie, es decir, si una persona adeuda a otra cien kilos de maíz o de carbón, su deuda es de género; si la obligación de entregar una cosa cierta y determinada, su deuda se satisfará en especie.

Casi siempre las cosas consumibles son fungibles, sin embargo hay cosas que son consumibles sin ser fungibles, como las piezas de maquinaria, los lotes de terreno, etc. hay otras que son consumibles sin ser fungibles, como la última barrica de vino de una excelente cosecha.

- *Bienes muebles e inmuebles*: los INMUEBLES son cosas que tienen una

situación fija; los MUEBLES no la tiene y pueden trasladarse de un lugar a otro; la clasificación deriva de su constitución física y corporal de la cosa.

Los bienes *inmuebles* a su vez se clasifican de acuerdo a su naturaleza, por destino y por su objeto.

a).- Por su naturaleza, imposibilitan la traslación de ellos por medios normales u ordinarios de un lugar a otro; por ejemplo el suelo y las construcciones, los vegetales y los edificios.

b).- Por su destino, diversos objetos que son muebles por su naturaleza, pero que son considerados como inmuebles por ser accesorios importantes de otro inmueble al que están ligados. Un ejemplo claro de ello son los peces de los estanques, o los trolebuses.

c).- Por su objeto, los derechos reales son inmuebles cuando recaen sobre un bien que de trasladarse perdería sus características esenciales, son muebles en caso contrario, el derecho de usufructo puede ser muebles o inmueble, según la naturaleza del bien sobre el que recae.

Los bienes *muebles* se clasifican en muebles por su naturaleza jurídica y por anticipación.

a) Por su naturaleza, los define el artículo 753 de Código Civil para el Distrito Federal como *"los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por si mismos, ya por efecto de una fuerza exterior"*

b) Por anticipación, son los inmuebles por su naturaleza , que están adheridos al suelo; pero están destinados a convertirse próximamente, es decir, se considera por su estado próximo.

- *Bienes privados y públicos:* en esta clasificación se distingue a la persona del propietario, los bienes colectivos de una nación son de dos clases, misma que corresponden a la doble personalidad del Estado. Unos que forman el dominio público del Estado y se encuentran afectados al uso o al servicio público (primordialmente las vías de comunicación) y se subdividen en BIENES DEL USO COMUN Y BIENES DESTINADOS AL SERVICIO PÚBLICO.

2.1.- Clasificación

Para **Jorge Alfredo Domínguez Martínez**, en una acepción económica, manifiesta que un bien *"es todo lo útil al hombre. Bien y servicio son*

los dos elementos con los que una necesidad se satisface."⁴, así clasifica los bienes en cinco categorías:

Por el lugar que ocupan en el espacio (*corpóreos e incorpóreos*), por la posibilidad para trasladarse por si mismos (*muebles e inmuebles*), en la posibilidad de ser sustituibles por su naturaleza y características (*fungibles y no fungibles*) por su uso (*consumibles y no consumibles*), de acuerdo a su dueño (*mostrencos y vacantes*); finalmente por la persona a la que pertenece (*del dominio del poder público y propiedad de los particulares*), y siendo estos los que nos interesan para nuestra investigación entraremos a su estudio:

Bienes del Dominio del Poder Público y Bienes Propiedad de los Particulares; los bienes del dominio del poder público, son los que pertenecen a la Federación, a los Estados y a los Municipios, se dividen a su vez en:

- a) Bienes de uso común
- b) Bienes destinados a un servicio público y
- c) Bienes propios.

⁴ *Dominguez Martínez Jorge Alfredo, Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez, Editorial Porrúa, México 1994, Pág.306-307.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a) Los de **uso común** son inalienables, es decir, no pueden enajenarse por su propietario; son al mismo tiempo imprescriptibles, lo cual significa que no pueden llegar a adquirirse por prescripción positiva; cualquier habitante puede aprovecharse de estos bienes para su uso normal pero un aprovechamiento especial requiere concesión de la autoridad oficial correspondientes. Las calles, las plazas, los jardines públicos, permiten ilustrar esta categoría de bienes.

b) Los bienes **destinados a un servicio público** dentro de los cuales están los construidos por el gobierno, los muebles de oficinas públicas y otros, también son inalienables, imprescriptibles e inembargables, pero solo mientras estén afectos a ese servicio.

c) Los bienes **proprios** por su parte, son los restantes, es decir, ni son bienes de uso común ni son destinados a un servicio público, son bienes que participan de un régimen respecto de su enajenación y de la posibilidad de ser objeto de prescripción que es idéntico al de los bienes propiedad de los particulares (artículo 1148 del Código Civil).

En este orden de ideas, el maestro **Gutiérrez y González** hace una clasificación en donde coloca a los bienes de acuerdo a su carácter de pertenencia y entonces clasifica en:⁵

⁵ Cfr. **Gutiérrez y González Ernesto**, *El Patrimonio*, Ed. Porrúa, México 1995, Pág. 135.

- ❖ Bien o cosa de un particular.- Es el que esta sujeto a propiedad privada o es susceptible de llegar a ser la propiedad privada.
- ❖ Bien o cosa pública.- Es el que pertenece al Estado, en cualquiera de las formás que éste se presente, y cualquiera que sea el dominio que tenga sobre él, ya sea directo o indirecto. Para que puedan ser considerados como bien público pueden ser inmueble o mueble, corporal o incorporal, que sea normalmente insustituible, que pertenezca a una persona moral gobernante pública, que sea necesario para la función exclusiva de esa persona moral gobernante, y que esa persona moral gobernante lo destine al desempeño de sus funciones.

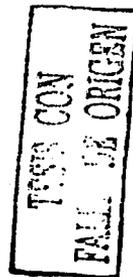
En nuestra legislación el Código Civil para el Distrito Federal en los artículos 750 al 773, regula la clasificación de los bienes tomando en consideración a las personas a quienes les pertenecen dicho bienes; en sus artículos 764, 765 y 767 del mismo ordenamiento legal hace la clasificación de los bienes del dominio del poder público diciendo que son los pertenecientes a la Federación, Estados y Municipios, y se dividen a su vez en bienes del *uso común*, bienes *destinados a un servicio público* y bienes *propios*.

Mario Magallon Ibarra, clasifica los bienes en tres grupos, de entre los que se encuentran los bienes considerados según las personas a



quienes pertenecen que a su vez se dividen en del dominio del poder público o de propiedad de los particulares; así manifiesta que son bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios; estos a su vez se dividen en:⁶

- a) Bienes comunes
- b) Bienes destinados a un servicio público y ;
- c) Bienes propios



a. Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita la concesión otorgada con los requisitos que provengan las leyes respectivas.

b. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se

⁶ Magallon Ibarra Jorge Mario, Instituciones de Derecho Civil, Tomo IV. Derechos Reales, Editorial Porrúa, México 1990, Pág.

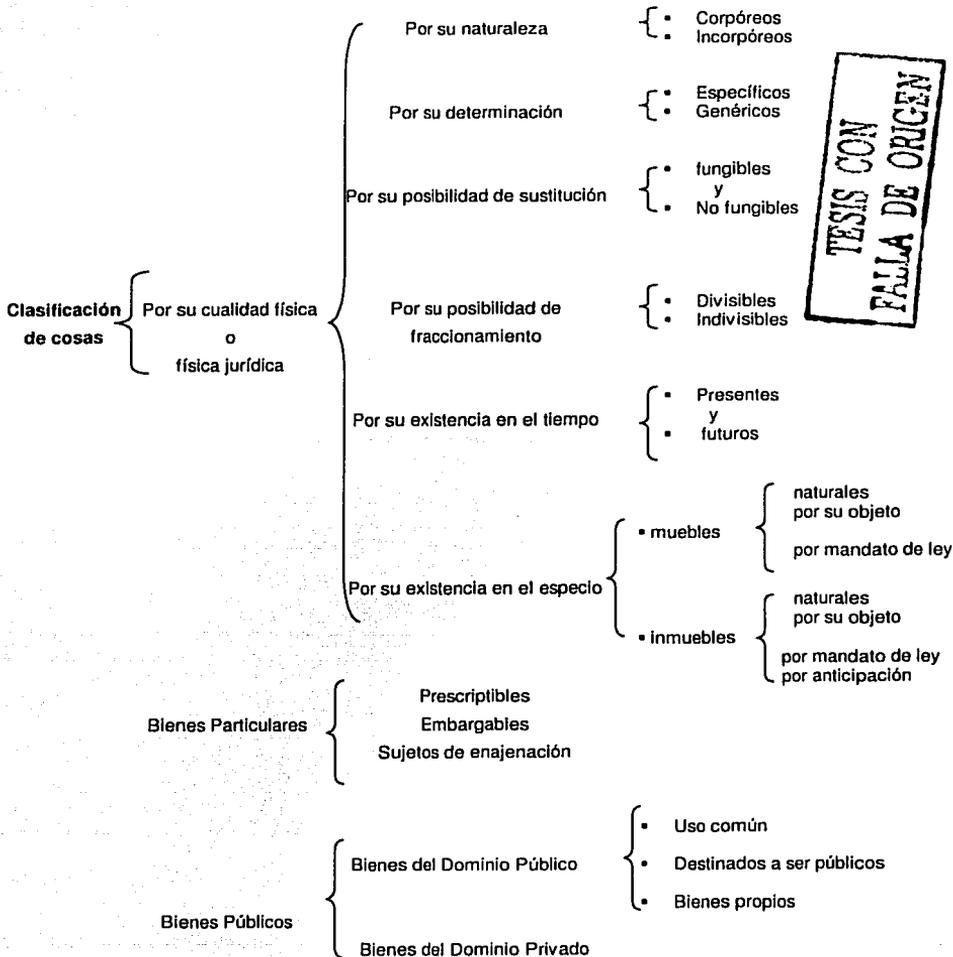
les desafecte del servicio público a que se hallen destinados. dentro de los primero encontramos a los edificios de gobierno, los muebles de oficinas publicas entre otros.

Cuando conforme a ley puedan enajenarse y se enajene una vía pública, los propietarios de los predios colindantes gozarán del derecho del tanto en la parte que les corresponda a cuyo efecto se les dará aviso de la enajenación. Este derecho deberá ejercitarse precisamente dentro de los seis meses contados desde su celebración (artículos 764 a 771)

c) Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece, y de las que no puede aprovecharse nadie sin consentimiento del dueño o autorización de la ley. (artículo 772 del Código Civil para el Distrito Federal), cualquier habitante puede aprovecharse de estos bienes para su uso normal, pero un aprovechamiento especial requiere concesión de la autoridad oficial correspondiente. (Vgr. las calles, las plazas, los jardines públicos).

Ahora BIEN Tomando en consideración la clasificación que la doctrina proporciona respecto de los bienes, es necesario presentar el siguiente cuadro para tener una mejor comprensión respecto de los mismos, y una vez abordado el mismo, entraremos al estudio de los bienes del dominio público, mismo que constituyen el patrimonio del Estado y su regulación en nuestra legislación.

CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, tomando en consideración la clasificación de los bienes que proporciona la doctrina, entraremos al estudio de los bienes del dominio público, mismo que constituyen el patrimonio del Estado y que se encuentran regulados por la legislación de la siguiente manera.

2.1.2.- Modos de Adquisición

El artículo 27, párrafo primero de nuestra Carta Magna reconoce como única propietaria a la Nación, estableciendo que:

"Artículo 27.- la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

La Ley General de Bienes Nacionales que en su artículo 1º ordena lo siguiente:

"Artículo 1º.- El patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes del dominio público de la Federación, y*
- II. Bienes del Dominio privado de la Federación."*

De igual forma el artículo 2º del mismo ordenamiento legal dice que son bienes del dominio público:

“Artículo 2º.-...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 colecciones de los bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora, la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armás, munismáticas y filatélicas; los archivos; las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos...”

La doctrina administrativa considera que el *patrimonio* del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular una persona y que pueden valorarse pecuniariamente, nuestra Constitución establece que el Patrimonio Nacional o Patrimonio del Estado se compone con el patrimonio de la Federación, de las Entidades Federativas, de los Municipios, de las Instituciones Descentralizadas, de las Empresas Privadas de

- ❖ El Recurso de Reversión en un periodo de cinco años, cuando el bien no haya sido destinado a la utilidad pública.

b) Confiscación: Es la adjudicación de los bienes de una persona, que se hace en beneficio del Estado, pero únicamente puede realizarla aquella persona que se encuentre investida de representación legal.

Es importante mencionar que la figura de la confiscación se trata de una medida arbitraria que se encuentra prohibida por nuestra Carta Magna en su artículo 14 y 22 constitucional.

c) Decomiso: Aparece en la legislación administrativa como una sanción que priva a una persona de bienes muebles, sin ningún tipo de indemnización; esta se da como consecuencia de una sanción en la ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal (conocida como seudopena o pena accesoria), no obstante debe contemplar las garantías de legalidad y audiencia.

d) **Requisición:** Es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública, mediante una indemnización correspondiente; también opera obligando a una persona a prestar sus servicios personales a la administración, esta no tiene como finalidad la transferencia de la propiedad.

e) **Modalidades de la propiedad:** Es una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad y debe ser expresada en la ley, es relevante decir que la propiedad no se pierde, sino simplemente se reduce o se transforma en algunas de sus características, como por ejemplo cuando se obliga legalmente a un propietario a seguir o adoptar un régimen arquitectónico, dejar en el frente de una casa un jardín o limitarse a determinados pisos, etc.

f) **Nacionalización:** Es un régimen de derecho público, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, se llama también nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante, es frecuente que este procedimiento se inicie a consecuencia de un procedimiento de expropiación.

g) La servidumbre administrativas: Se entiende como un carga sobre el predio perteneciente a otro propietario, así la servidumbre administrativa es la que se impone a un inmueble del Estado en beneficio de una propiedad privada o en el predio de particulares en beneficio del Estado, se constituye por la Administración Pública con las restricciones y limitaciones establecidas en las leyes administrativas; no obstante a ello, la ley prohíbe que se establezcan servidumbres sobre los bienes del dominio público de la federación, con la finalidad de proteger el patrimonio federal.

Independientemente a lo que dice la doctrina administrativa respecto de los modos en que el Estado puede allegarse de un bien; la Ley General de Bienes Nacionales considera a aquellos bienes que se encuentran bajo el criterio de inalienables e imprescriptibles como parte del dominio público, y faculta al Ejecutivo Federal para que sea éste quien determine a través de un decreto la incorporación o desincorporación del mismo.

Así de conformidad con lo establecido por el Capítulo II del mismo ordenamiento legal, las dependencias de la Administración Pública Federal podrán adquirir un bien inmueble presentando a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología un calendario anual que contenga sus necesidades mobiliarias.

El Gobierno Federal, podrá adquirir inmuebles de dos maneras, en términos del derecho privado a través de un contrato de arrendamiento, comodato o cualquier tipo de relación jurídica, o a través del derecho privado mediante una declaratoria de utilidad pública en donde intervendrán la Secretaría solicitante quién determinará la utilidad pública, la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología en cuanto al procedimiento administrativo, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales quien fijará la indemnización y la Secretaría del Programación y Presupuesto quien determinará el tiempo de pago, en este último caso no se necesita de una escritura pública, pues se considera que los bienes forman parte del patrimonio federal desde el momento en que se publica el decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Y es precisamente la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaria de la Función Pública, través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales la encargada de regular el procedimiento para la adjudicación de los bienes, por ello resulta de suma importancia que conozcamos el procedimiento que se lleva a cabo para la adjudicación de los inmuebles que con posterioridad serán destinados a la función pública, y en ese sentido quedan exentos de contribuciones fiscales, por lo que trataremos este tema en nuestro siguiente punto de la investigación.

2.2.- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO IMPORTANCIA DE LA COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES, AHORA, SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁸, mantiene una función sumamente importante respecto de los bienes inmuebles propiedad de la Federación, puesto que su objetivo es coadyuvar, con el Gobierno Federal, en la administración, preservación y protección de su patrimonio inmobiliario y en la racionalización del gasto público, mediante la realización de las actividades valuatorias y de justipreciación de rentas que le sean encomendadas, atendiendo siempre el interés público y los aspectos pertinentes de la política inmobiliaria establecida.

La **Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales** otorga la garantía legal que respalda las operaciones realizadas por el Gobierno Federal, además garantiza la preservación documental y patrimonial de los inmuebles que le pertenecen; valúa una gran diversidad de bienes que permiten determinar el valor comercial de un bien a partir de sus características físicas, de su ubicación, de su uso y de una investigación de mercado, y van desde los más sencillo hasta lo más complejo, como por ejemplo:

⁸ A partir de 10 de abril de 2003, Secretaria de la Función Pública.

Aeropuertos	Plantas industriales y petroquímicas
Monumentos históricos	Puertos
Barcos	Inmuebles
Negocios en marcha	Sistemas de Telecomunicaciones
Carreteras y puentes	Intangibles (patentes y marcas)
Obras de arte y joyas	Terrenos urbanos y rurales
Centros turísticos y hotelería	Líneas eléctricas
Plantas industriales y petroquímicas	Vehículos terrestres
Ductos	Maquinaria, equipo y mobiliario, etc.

A su vez la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, cuenta con la DIRECCIÓN GENERAL DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL, quien tiene a su cargo la administración de los inmuebles que son propiedad de la nación.

2.3.- OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN INMUEBLES FEDERALES

La Administración Pública Federal para su estudio y funcionamiento requiere de una organización tal que le permita realizar de manera rápida y eficaz sus objetivos por lo que se divide en:

- ❖ Administración Pública Centralizada,
- ❖ Administración Pública Descentralizada y
- ❖ Administración Pública Paraestatal.

Nuestra Carta Magna establece las bases por las que deberá regirse la Administración Pública Federal, así el artículo 90 del mismo ordenamiento legal, determina:

"Artículo 90.- La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Asimismo la doctrina manifiesta que la administración centralizada se encuentra compuesta por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y son precisamente las Secretarías de Estado las que cuentan con la función más importante pues son auxiliares directos de la Presidencia de la República respecto de los asuntos del Estado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Actualmente existen 18 Secretarías de Estado que conforman la Administración pública centralizada; de entre las cuales figura la Secretaría de Educación Pública, misma que tiene como función principal, de conformidad con los artículos 26 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos sus grados (preescolar, primaria, secundaria, normal, urbano y rural, la enseñanza técnica industrial y comercial , agrícola, educación física y artística entre otras.

La pregunta que debemos plantearnos en este momento es el saber si las Secretarías de Estado se encuentran obligadas al pago de contribuciones (impuestos y Derechos). En este orden de ideas comenzaremos por decir que la Secretaria de Educación Pública, que es nuestro tema de trabajo, tiene como objetivo primordial el despacho de la educación en todos sus grados (preescolar, primaria, secundaria y enseñanza normal, urbana y rural, técnica, industrial y comercial); por lo que podemos percatar que su objetivo esta enfocado a las Función Social, por ello en el presente trabajo de tesis haremos un breve análisis con el cuadro que a continuación presentaremos.

2.3.1 IMPUESTOS FEDERALES

Impuesto	Personas Obligadas al Pago	Artículo	Observaciones
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	Persona física y moral residentes en México, en el extranjero con residencia permanente y residentes en el extranjero respecto de los ingresos	Artículo 95, 102 párrafo II	La Secretaría de Educación Pública en la Ley del ISR, se encuentra ubicada dentro del régimen de personas morales con fines no lucrativos por lo que solo tendrá la obligación de retener y enterar el impuesto y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales cuando haga pagos a terceros y estén obligados a ello
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Persona física y moral que realicen actos o actividades de enajenación, presten servicios independientes, otorguen uso o goce temporal de bienes, importen bienes y servicios.	Artículo 1°, 3° párrafo II y 15	Esta Dependencia Federal se encuentra exenta del pago de IVA en razón de que su principal función, de conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es el de prestar servicios educativos.
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. (IESPS)	Persona física y moral que realicen enajenación en territorio nacional o en su caso importación definitiva de los bienes señalados por esta ley o la prestación de servicios señalados por esta ley.	Artículo 1°, 4, 5-A y B.	No se ubica en este supuesto en razón de que los servicios que se prestan por esta Dependencia son de carácter educativo y administrativo por lo que no realiza ningún tipo de enajenación respecto de los productos a los que se refiere esta Ley.
Impuesto Sobre Comercio Exterior (ISCE)	Quienes realicen importaciones al comercio exterior	Artículo 4° transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación	No aplica para la Secretaría de Educación Pública, en razón de que su objeto es la impartición de la educación y no el comercio
Impuesto sobre Bienes y Servicios Suntuarios (ISBSS)	Persona física y moral que realicen actividades de enajenación de bienes, prestación de servicios, otorguen uso o goce temporal de bienes.	Artículo 8° transitorio de la Ley Ingresos de la Federación.	Las personas obligadas al pago de este impuesto, son aquellas que prestan o realizan servicios con el público en general, es decir, la Secretaría de Educación Pública se encuentra exenta.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Impuesto Sustitutivo al Crédito al salario		Artículo 7° transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación	No aplica
Impuesto sobre Autos Nuevos (ISAN)	Personas físicas y las morales tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere la misma.	Artículo 1°	La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, deberán pagar el impuesto que establece esta ley, con las excepciones que en la misma se señalan, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no esté obligados a pagar impuestos federales o estén exentos de ellos.
Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV)			Únicamente deberá pagar dicho impuesto cuando se adquieran vehículos destinados a cada uno de las áreas administrativas que conforman esta Secretaría, por así necesitarlo para el desempeño de sus funciones
Impuesto al Activo (IMPAC)	Persona física y moral que realicen actividad empresarial.	Artículo 6 fracción VI	No aplica el pago de este impuesto toda vez que la ley exenta de pago a quines utilicen bienes destinados a actividades deportivas, así como a la enseñanza que cuenten con validez oficial.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.3.2 IMPUESTOS LOCALES

Impuesto	Persona Obligada al Pago	Artículo	Observaciones
Impuesto Predial	Personas física y moral propietaria o poseedor del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él.	Artículo 155 fracción II	Quedan exentos del pago, aquellos bienes que forman parte del dominio público federal, por lo que los inmuebles destinados por esta Dependencia se encuentran en este supuesto siempre y cuando se trate de escuelas, más no así respecto de los inmuebles utilizados para funciones administrativas.
Impuestos Sobre Adquisición de Inmuebles	Persona física y moral que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, en las construcciones o en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicadas en el Distrito Federal.	Artículo 156 párrafo IV.	Este supuesto no aplica para la Secretaría de Educación Pública, en virtud de que no es esta quien adquiere de manera directa los inmuebles que le son destinados, sino que
Impuestos sobre Espectáculos Públicos.	Persona física y moral que obtenga ingresos por espectáculos públicos que organicen, exploten o patrocinen en el Distrito Federal.	Artículo 165	El mismo precepto legal excluye a esta Autoridad Administrativa del pago, toda vez que dentro de las funciones que realiza como parte de la Administración pública Federal no se encuentra esta actividad.
Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y Concursos.	Persona física y moral que organicen loterías, sorteos, rifas, juegos con apuestas permitidas y concursos.	Artículo 170	Se exenta a la federación, a los Estados, Municipios, entre otros, excepto cuando estos obtengan premios derivados o relacionados con juegos, sorteos, rifas y concursos.
Impuesto sobre Nominas	Persona física y moral que en el Distrito Federal, realicen erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado independientemente de la designación que se le otorgue.	Artículo 178 párrafo II	La Secretaría de Educación Pública se encuentra obligada al pago de nominas, puesto que su estructura se encuentra compuesta por un conjunto de personas a los cuales hay que cubrir un sueldo.
Impuesto sobre Tenencia de Uso de Vehículos	Persona física y moral, tenedoras o usuarios de vehículos automotores	Artículo 181	Se aplica a la Secretaría, puesto que designa un determinado número de vehículos a cada uno de las áreas administrativas que lo conforman, por así necesitarlo para el desempeño de sus funciones
Impuesto sobre la prestación de Servicios de hospedaje.	Persona física o moral que presente el servicio de hospedaje	Artículo 195	No aplica a la Secretaría pues son funciones de educación
Impuesto sobre Adquisición de Vehículos Automotores Usados.	Persona física y moral que lleve a cabo dicha operación	Artículo 186	No aplica para la Secretaría de Educación Pública, en virtud de que no realiza adquisiciones sobre bienes usados.

DERECHOS LOCALES

Por prestación de otros derechos	Por prestación de servicios por autoridad administrativa y judicial del D.F. y PGJDF	ARTICULO 256 del Código Financiero para el D.F.	La secretaria esta obligada al pago de este tipo de derechos cuando forme parte de un procedimiento judicial en el que se vean afectados sus intereses
Por servicio de información y cartografía catastral	Por revisión de datos catastrales y levantamiento topográfico	Artículo 286-A	No aplica
Por servicios de valuación	Derogado	Derogado	Derogado
Por los derechos por uso de aprovechamiento de bienes del dominio publico (estacionamiento de vehículos)	Por estacionamiento de vehículos en vía publica	Artículo 257	No aplica, pues de la lectura se puede percatar que es para el caso de personas físicas
Uso y aprovechamiento de inmuebles	Persona física y moral que usan o gocen de inmuebles del dominio público del D.F.	Artículo 260	
Uso de centros de transferencia	Concesionarios, permisionarios y otros prestadores de servicios de transporte	Artículo 265	No aplica
Descarga de red de drenaje	Persona física y moral que utilicen agua de fuentes diversas a la red de suministro del D.F.	Artículo 267	
Suministro de Agua Potable	Los usuarios del servicio	Artículo 196, fracción I inciso b)	De conformidad con la Ley Federal de Derechos y Ley general de Bienes Nacionales, no se aplica el pago de este servicio a esta Dependencia.
Servicios de Prevención y control de Contaminación Ambiental	Quienes usen los servicios de evaluación de impacto ambiental y dictamen técnico	Artículo 202	

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

Por Construcción y Operación Hidráulica	Por instalación, reconstrucción o ampliación de tomas para suministrar agua.	204	No aplica por ser para casa habitación o inmuebles comerciales
Registro Público de la Propiedad	Inscripción de anotación, cancelación o cancelación de inscripción	Artículo 123, último párrafo	Únicamente en los casos en que se requiera la inscripción de embargo, siempre que haya sido ordenado por autoridad competente y serán pagados conforme a las cuotas vigentes.
Registro Civil	Por los derechos que preste el Registro Civil	Artículo	No aplica
De los derechos por Servicios de Control Vehicular	Por servicios de control vehicular que se presten, respecto a los vehículos particulares	Artículo 236	No aplica el pago de este derecho respecto de los vehículos oficiales de la Secretaría de Educación Pública.
Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Norma Oficial y de Expedición de Constancias y Zonificación y Uso de Inmuebles	Alineamiento de inmuebles sobre vía pública y señalamiento de número oficial.	Artículo 244 y 246	No aplica en razón de que se refiere a inmuebles para vivienda o uso mercantil
Derechos sobre la concesión de Inmuebles	Otorgamiento de concesión para uso o goce de inmuebles del Dominio Público del D.F.	Artículo 247	No aplica en virtud de que los inmuebles utilizados por la Secretaría de Educación Pública pertenecen a la Federación y no al D.F.
Servicio de Almacenaje	Almacenaje de bienes en bodegas o locales proporcionados por el D.F.	Artículo 248	No aplica
Derechos y Servicio de Publicaciones	Por los servicios de publicaciones que preste el D.F.	Artículo 250	Únicamente cuando necesite hacer alguna publicación respecto de juicio que se ventile en el Tribunal Superior de Justicia en la que esta Secretaría se parte
Cuota de recuperación por prestación de Servicios Médicos	Persona física y moral que utilicen los servicios médicos que presta el D.F.	Artículo 251	No aplica
Derechos por Servicio de Demolición	Por servicio de demolición que preste el D.F.	Artículo 252	No aplica

De los Derechos de Registro de Modificación a los Programas Parciales o Delegacionales de Desarrollo Urbano	Inscripción de modificación a programas delegacionales de desarrollo urbano	Artículo 253	No aplica en razón de que se trata de desarrollo urbano
Derechos por Servicios de Recolección y recepción de Residuos Sólidos.	Por servicios de recepción de residuos sólidos que generen los establecimientos mercantiles, industriales o similares, así como dependencias y entidades federales.	Artículo 254	La Secretaría de Educación Pública no general ningún tipo de residuo, por lo que no aplica el pago de éste derecho.
Derechos por el control de Servicios Privados de Seguridad	Por autorización para prestar servicios de seguridad privada.	Artículo 225	Solo se aplica para empresas dedicadas al ramo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Del análisis del cuadro que hemos presentado podemos hacer el siguiente comentario.

Que de conformidad las leyes que se han analizado las Secretarías de Estado, al igual que cualquier persona física y moral, que se encuentre en una hipótesis normativa deben estar obligados al pago de las contribuciones, no obstante, dichas Dependencias por tener como encomienda un objetivo social son pocos los supuestos en los que se ubican para el pago de las contribuciones.

2.4.- COMISIÓN NACIONAL DE AGUAS (CONAGUA)

La Comisión Nacional de Aguas, es una unidad administrativa desconcentrada de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), sus atribuciones se establecen en la Ley de Aguas Nacionales y Reglamento Interior de la misma Secretaría, así como en las demás disposiciones aplicables, se creó como órgano administrativo desconcentrado de la anterior Secretaría de Agricultura de Recursos Hidráulicos (SARH), mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, como una instancia responsable de la administración integral del agua, quedando adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca conforme al Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

Entre sus funciones están las de Administrar y custodiar las aguas nacionales, así como los bienes que se vinculan a éstas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, vigilar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, proveer lo necesario para la preservación de su calidad y cantidad para lograr su uso integral sustentable, también está encargada de estudiar, normar, proyectar, promover, construir, vigilar, administrar, operar, conservar y rehabilitar la infraestructura hidráulica, así como las obras complementarias que correspondan al Gobierno Federal.

La misión de la Comisión Nacional de Aguas es la de administrar los recursos para el uso sustentable, de la construcción y desarrollo hidráulico, lo cual deberá realizarse con participación social a través de la preservación de la calidad y cantidad del agua, mismo que se establece con la cultura del agua; entendida ésta como los hábitos, costumbres y maneras de usar eficiente y racionalmente dicho recurso.

La sustentabilidad del recurso está relacionada con tres factores:

- a) La preservación del agua con el propósito de asegurar su disponibilidad en cantidad y calidad para las generaciones presentes y futuras, lo que implica detener y revertir su deterioro

b) Propiciar el desarrollo económico del país mediante un mejor aprovechamiento del agua para incrementar la producción y productividad y

c) Coadyuvar al bienestar de la población, mejorando sus condiciones de vida. El alcanzar la sustentabilidad implica preservar el recurso con desarrollo económico y bienestar social.

2.4.1- Facultades en el cobro por servicio de agua potable a Inmuebles Federal

El artículo 27 de nuestra Constitución establece que la propiedad de las tierras y **aguas** nacionales comprendidas dentro de los límites del territorio corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, tomando en consideración lo dicho por nuestra máxima Ley queda claro que en materia de aguas es la de Federación quien se encarga de regular el suministro de las misma para su uso y aprovechamiento, por ello es necesario que dicha función se encomiende a una instancia responsable de su administración, y es precisamente a través de la Comisión Nacional, organismo desconcentrado de la SEMARNAP, que regula, administra y custodia las aguas nacionales.

Asimismo el artículo 115 fracción IV inciso C) y artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece los siguiente:

“Artículo 115. fracción IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en toda caso:

C). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

“Artículo 122. fracción IV, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene las facultades para :

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos solo los bienes del dominio público federal estarán exentos de la contribuciones señaladas...

...Solo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Es el caso, que la Comisión nacional del Agua, se encuentra facultada en el reglamento Interior de la SEMARNAP, y con base en el artículo 4° Código Fiscal Federal el cual define que es un crédito fiscal y quienes tiene el derecho de percibir las contribuciones, aprovechamiento y sus accesorios.

2.4.2. - *Facultad en el cobro de Derechos de suministro de agua potable a la SEP.*

La Comisión nacional de aguas se encuentra facultada por el reglamento interno de la SEMARNAT, la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, así como por las diversas disposiciones aplicables para regular en materia de aguas.

La Ley de Aguas Nacionales en su artículo 4° manifiesta que al Ejecutivo Federal le corresponde la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y sus bienes públicos a través de la CNA (Comisión Nacional del

Agua), asimismo el artículo 9 le confiere a la Comisión las facultades de administrar, custodiar y ejercer las atribuciones fiscales de las contribuciones y aprovechamientos respecto del agua.

El ya mencionado reglamento interno en su artículo 50 faculta a la Unidad de Revisión y Liquidación fiscal la práctica de visitas domiciliarias e inspecciones tendientes a comprobar el exacto cumplimiento de las obligaciones fiscales, asimismo una de sus facultades, la cual podríamos decir que es la más importante es DETERMINAR, ACTUALIZAR, COBRAR Y RECAUDAR los créditos fiscales, con ayuda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues solicita a ésta el inicio y seguimiento hasta la conclusión del procedimiento administrativo de ejecución; en ese sentido podemos percatarnos claramente como la Comisión Nacional del Agua se encuentra facultada para determinar los créditos fiscales a todos aquellos usuarios del servicio.

No obstante que la Comisión Nacional de Aguas se encuentre plenamente facultada para realizar funciones fiscales, de conformidad con lo establecido en las leyes que regulan la materia, en el Distrito Federal el órgano encargado de realizar dichas funciones es el actual Sistema de Aguas de la Ciudad de México, ente comisionado de la Subsecretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para realizar la operación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y reuso, así como a la conducción y estructura en el suministro de agua potable, en ese sentido es la legalmente

autorizada para realizar cobro de créditos generados por concepto de suministro de agua potable, en este sentido, ésta dependencia es quien debe hacer efectivo el pago a la Secretaría de Educación Pública.

2.5.- MARCO NORMATIVO EN EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE A LA SEP

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 2º, 26 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Educación Pública es una Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, que tiene a su cargo la prestación de un servicio público como lo es el educativo; bajo ese tenor, cuenta con diversas Instituciones educativas en todo el territorio nacional que le están jerárquicamente subordinadas, así lo manifiesta los siguientes preceptos:

“Artículo 2º.- Son bienes de dominio público;

...

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un Servicio Público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;”

“Artículo 34.- Están destinados a un servicio público, y por lo tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2º:

...

III.- Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública Federal."

En esta tesitura, y toda vez se cumple con la función social educativa que tiene encomendada conforme al artículo 3º Constitucional, el mismo se encuentra exento del pago por descarga de aguas residuales, de conformidad con el artículo 115 fracción IV, inciso c) párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 224 fracciones II y IV de la Ley Federal de Derechos, mismos que a continuación se transcriben en lo conducente:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

IV.-....

c)...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios..."

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

...

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

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

Sirve de base a lo anterior, la tesis jurisprudencial, de la Octava Época, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, visible en el semanario judicial de la Federación, Tomo XIII, marzo de 1994, página 34, que textualmente cita:

"AGUAS RESIDUALES. LA EXENCIÓN DEL PAGO DE DERECHOS OPERA POR EL USO DE ESTAS AGUAS, PERO NO LA EXENTA POR EL USO DE AGUAS DEL SUBSUELO. El artículo 224, fracción II, del título II, capítulo VIII, de la Ley

Federal de Derechos, establece que: "No se pagará el derecho a que se refiere este capítulo en los siguientes casos ... **II. Por el uso o aprovechamiento de aguas residuales**, cuando se deje de usar o aprovechar aguas distintas a ésta en la misma proporción o cuando provenga directamente de colectores de arcas urbanas o industriales", **siendo lo anterior una exención en el pago del derecho por el uso de aguas residuales**, pero lo anterior no significa que se le pueda dar el alcance, de interpretación de considerar que por haberse tratado y usado determinado volumen de aguas residuales se exente del pago de derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales extraídas del subsuelo en la misma proporción de las aguas residuales usadas, ya que por el volumen de aguas que se extrae de los pozos artesianos, existe obligación de pagar los derechos, en términos de lo que disponen los artículos 222 y 223 de la Ley en comento, los cuales precisan que las personas físicas y las morales que usen o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de título de asignación, concesión, autorización o permisos otorgados por el gobierno federal, están obligadas al pago del derecho sobre agua y que ese derecho sobre agua se pagará por cada metro cúbico de acuerdo a la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción."

Por otro lado, es importante destacar que los artículos 3° fracción V, VII y 73 fracción XXV de nuestra carta magna, establecen que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos **-Incluyendo la educación superior-**; y el Congreso de la Unión expedirá las leyes que distribuirán la **Función Social Educativa** y fijarán las aportaciones económicas correspondientes a ese **Servicio Público**, por lo cual queda claro que el constituyente asigna a la función social educativa el carácter de Servicio Público.

De igual forma La Ley General de Educación en su artículo 10 establece que:

“Artículo 10.- la Educación que impartirá el estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.”

En razón de las consideraciones vertidas con anterioridad, la Secretaría de Educación Pública, realiza una Función Social Educativa que se traduce en la prestación de un Servicio Público, el cual tiene como premisa la existencia de una necesidad colectiva y que esta necesidad se satisfaga de manera continua y regular por la actividad del Estado, bien sea que éste la desempeñe directamente por conducto de sus órganos, o bien, indirectamente a través de establecimientos Públicos creados por él, por lo que actualmente la dicha Dependencia considera que se encuentra exento del pago por suministro de agua potable. Sin embargo, diferimos un poco al decir que si bien es cierto que la SEP realiza una función importante como lo es la educación, también lo es que el agua como recurso no renovable se coloca en el mismo nivel de importancia y crea un conflicto de interés, por ello en el siguiente capítulo hablaremos de la importancia y consecuencias que genera la exención al pago de agua potable en las dependencias federales.

CAPITULO TERCERO SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

3.- ESTRUCTURA.

En México, en la Constitución de Apatzingán de 1814, ya figuraban los primeros tres Secretarios de Estado a saber: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno; en las constituciones de 1824, 1857 y 1917, se dejaba a la ley secundaria señalar el número de Secretarías y el ramo a que se dedicarían.¹

En un principio se crearon secretarías que tenían funciones en común, en el caso específico de la Secretaría de Educación Pública, tuvo que pasar por varias denominaciones antes de llegar a convertirse en única en su ramo.²

Por su importancia a continuación señalamos la evolución de la actual Secretaría de Educación Pública.

En el año de 1824, la educación se encontraba a cargo de la de la Comisión de Instrucción Pública, y hacia 1831 se denominó Dirección General de Instrucción Pública y Supresión de la Real Pontificia Universidad de México, para después cambiar a Seguridad e Instrucción Pública.

¹ Cfr. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1995. Pág. 226-227.

² Cfr. Robles Martha. "Educación y Sociedad en la Historia de México", Ed. Siglo XXI, México 1982. Pág. 78.

Durante 1843 se cambio el nombre a Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Publica e Industria en el que tenia diversas atribuciones.

El segundo Imperio 1864-1867, crea sus propias instituciones, la educación estuvo entonces atendida por el Ministerio de Instrucción Pública y Cultos; al triunfo definitivo del proyecto liberal en 1867, el gobierno de Benito Juárez estructura la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, siguiendo el espíritu de las Leyes de Reforma le imprime a la enseñanza pública el carácter de laica, gratuita y obligatoria.

Con este nombre, aunque redefiniendo constantemente sus funciones y actividades, este Ministerio se ocupará de la educación en México hasta entrado el siglo XX, (1905), cuando Porfirio Díaz la dividió para fundar la Secretaría de Instrucción Publica y de Bellas Artes la cual únicamente abarcaba el Distrito y territorios Federales; no obstante los constituyentes otorgaron a los municipios la libertad económica y política, así como el derecho de controlar y organizar la enseñanza primaria y los jardines de niños, ya que esta facultad venia a constituir un medio mas para fortalecer los ayuntamientos en toda la Republica.³

³ Cfr. *Secretaría de Educación Pública, página de la <http://www.sep.gob.mx>. Bosquejo Histórico de la Educación Pública en México.*

El acuerdo para que los municipios tuvieran a su cargo la instrucción fundamental en el país, hacía innecesaria la existencia de una secretaría de Estado encargada del ramo, por lo que en sesión del 31 de enero de 1917 se aprobó, la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes y fue desaparecida formalmente en el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 aludiendo que la función de la educación era de competencia exclusiva de las entidades federativas y de sus respectivos municipios, de tal manera que quedo reducida a una simple Dirección Universitaria cuya tarea era la atención de la educación superior.

En 1920 durante el gobierno del Presidente Adolfo de la Huerta, el Rector de la Universidad Nacional de México Profesor José Vasconcelos elaboró un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de las Secretarías y fue entonces cuando el **8 de julio de 1921**, viendo la necesidad que tenía la población mexicana de dejar de ser un pueblo ocioso, renació ya como único en la materia, la Secretario de Educación Pública. ⁴

En el Diario Oficial de la Federación el día 3 de octubre de 1921, estableció que la nueva Secretaría se conformaba por las siguientes dependencias:⁵

⁴ Cjr. Cárdenas Noriega, Joaquín. "José Vasconcelos, Guía y Profeta", 2da. Edición, Ed. PAC. México 1985, Pág. 88-91.

⁵ Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denomina Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de octubre de 1921.

- ❖ Universidad Nacional de México con todas sus dependencias actuales, más la Escuela Nacional Preparatoria.

- ❖ Extensiones Universitarias

- ❖ Dirección de Educación Primaria y Normal; todas las escuelas oficiales, primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y territorios sostenidos por la Federación.

- ❖ Escuela Superior de Comercio y Administración;

- ❖ Departamento de Bibliotecas y Archivos;

- ❖ Departamento Escolar; Departamento de Bellas Artes;

- ❖ Escuelas e instituciones docentes que en lo sucesivo se funden con recursos federales;

- ❖ Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología;

- ❖ Conservatorio Nacional de Música,
- ❖ Academias e Institutos de Bellas Artes, que, con recursos de la Federación se organicen en los Estados.
- ❖ Conservatorios de Música que se creen en los Estados con fondos federales
- ❖ Museos de Arte e Historia que se establezcan, ya sean en el Distrito Federal o en los Estados, con fondos federales;
- ❖ Inspección General de Monumentos Artísticos o Históricos
- ❖ El fondo del Teatro Nacional
- ❖ En general, el fomento de la educación Artística del pueblo, por medio de conferencias, conciertos representaciones teatrales, musicales o de cualquier generó.
- ❖ Academia Nacional de Bellas Artes;
- ❖ Talleres Gráficos de la Nación, dependientes del Ejecutivo;

- ❖ La propiedad literaria, dramática y artística;

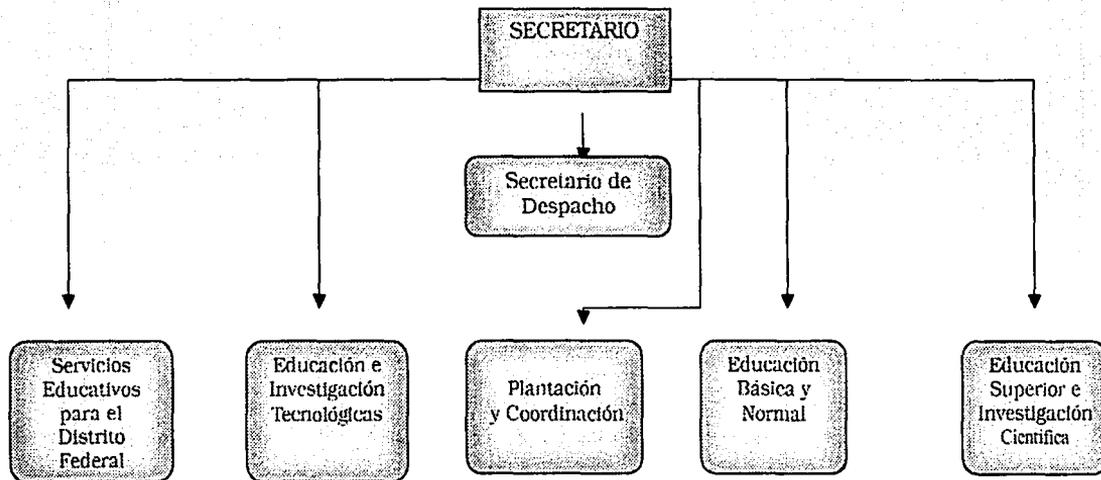
- ❖ La exposición de obras de arte y la propaganda cultural por medio del cinematógrafo, y todos los demás medios similares y las representaciones y concursos teatrales, artísticos o culturales en cualquier parte del país.

- ❖ Pensionados en el extranjero.

Al paso del tiempo, se hizo cada vez más grande la necesidad de crear dependencias que se encargaran del despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, por lo que en el año de 1958 se crean quince Secretarías de Estado, dentro de las cuales aparece ya como tal, la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**.

Actualmente la Secretaría se conforma por un Oficial Mayor, cinco Subsecretarías, varias Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas, así como de algunos Organismos Desconcentrados; que de conformidad con el reglamento Interno de la propia Dependencia, de fecha 18 de junio del 1999 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio del mismo año; tienen la siguiente estructura:

Secretaría de Educación Pública*



* El esquema aquí presentado, no es el organigrama oficial de la Secretaría de Educación Pública, sino una adaptación personal para el presente trabajo, claro está, basado en el reglamento interior de la misma Dependencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al frente de cada Subsecretaría encontramos a un Subsecretario, a quien le corresponda auxiliar al Secretario en el ejercicio de sus atribuciones, desempeñar los encargos que le son encomendados por el Secretario, proponer al Titular del ramo las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, ordenes y demás disposiciones en asuntos de su competencia, asimismo proponer lineamientos y normas para el mejor funcionamiento de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública.

En este orden de ideas, cada Subsecretaría se encarga de un área específica de la educación, así la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, le corresponden la educación **básica**, es decir, preescolar, primaria y secundaria, a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas; le compete la educación **técnica** a nivel medio superior; la Subsecretaría de Plantación y Coordinación, es la encargada de la planeación, programación y presupuesto de la Secretaría, la Subsecretaría de Educación Básica y Normal se encarga de la capacitación y superación profesional de los **maestros** a través de programas de investigación, y finalmente la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica se encarga de la educación a nivel **superior** (profesional).

Cada una de las cinco Subsecretarías, están compuestas por diversas áreas, mismas que tendrán un Titular al frente de cada una de ellas, los cuales estarán auxiliados por una serie de funcionarios quienes tendrán a su

cargo diferentes funciones administrativas específicas, mismas que se realizarán de conformidad con las necesidades del servicios que cada una de ellas tenga encomendada.

De conformidad con el artículo 2° del Reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública, dentro de su estructura se encuentran los siguientes Organismos Desconcentrados:

- ❖ CENTRO DE INGENIERIA Y DESARROLLO INDUSTRIAL
- ❖ COMISION NACIONAL DEL DEPORTE (CONADE)
- ❖ CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES (CONACULTA)
- ❖ INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA (INAH)
- ❖ INSTITUTO NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR (INDA)
- ❖ INSTITUTO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES Y LITERATURA (INBA)
- ❖ INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL (IPN)
- ❖ RADIO EDUCACIÓN.
- ❖ UNIVERSIDAD PEDAGOGICA

De lo antes mencionado podemos concluir que desde su creación en septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública ha tenido varias funciones hacer realidad la función educativa del Estado Mexicano establecida en el Artículo 3o. constitucional que garantiza una educación popular, democrática y nacionalista; implementar un sistema educativo orgánico que cumpla la función de incorporar a todos los mexicanos a la educación la profesionalización del Magisterio, como una medida que garantice la calidad educativa nacional.

Durante los 75 años de vida de la SEP, ésta ha venido transformándose para adecuarse a los requerimientos de una sociedad en constante crecimiento. Ahora al finalizar el siglo XX, la Secretaría de Educación Pública se plantea como reto, madurar un sistema educativo afín al segundo milenio y acorde a las necesidades sociales -específicamente educativas- de los mexicanos a través de una administración transparente.

3.1.- FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Dentro del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé lo relativo a la educación, así en diversos artículos del mismo ordenamiento legal se establece lo siguiente:

El artículo 3° de la Carta Magna de 1917, señala las condiciones a que deberá sujetarse la educación primaria del país, así como el tipo de enseñanza que los particulares pueden impartir, claro esta, con las restricciones que en el mismo se indican. Asimismo de manera indirecta, el artículo 27 del mismo ordenamiento legal, previene "las instituciones que tengan por objeto la difusión de la enseñanza, podrán adquirir para ello, los bienes raíces indispensables."

Por otro lado, el artículo 31, en su fracción I, impone la obligación "a todos los mexicanos, de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la militar, en los términos que establezca la Ley y en su fracción II el obliga a asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar."

La fracción XXV del Artículo 73, confiere al Congreso, las atribuciones necesarias para establecer en toda la República escuelas rurales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes, escuelas de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general, de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; Para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre

la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expida por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

El artículo 115, al prevenir que los Estados "tengan como base de su organización política y administrativa el municipio libre, al que se ha confiado la instrucción pública primaria; que cada uno de los municipios sea administrado por el ayuntamiento; que todos ellos formen su hacienda con las atribuciones que le señale las legislaturas de los Estados."

El artículo 123, apartado B, fracción VII previene que "la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública."

De igual forma, así como la Constitución regula la educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Educación y el Reglamento Interno de la misma Dependencia del Ejecutivo Federal, son claras al decir que es la Secretaría de Educación Pública la que esta a cargo de regular la educación.

Bajo este marco normativo tenemos que el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

“ARTÍCULO 38. - A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural;

b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional;

c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos;

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

e) La enseñanza superior y profesional;

f) La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general;

II. Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

IV.- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

V.- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la

Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;

VI.- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. constitucional;

VII. Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;

VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

X. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;

XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIII. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

XV. Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;

XVI. Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;

XVI. Organizar misiones culturales;

XVII. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;

XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;

XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;

XXI. Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia;

XXII. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del gobierno federal;

XIV. Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

XXV. Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XXVI. (Derogada);

XXVII. Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los

Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;

XXVIII. Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

XXIX. Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

XXX.- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran;

XXX bis. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, con apego a

lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional cuando se trate de cuestiones educativas; dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y

XXXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos

En este orden de ideas, es importante destacar que la Secretaría de Educación Pública, siguiendo lo encomendado por el artículo 3° Constitucional en el que se dispone que todo individuo tiene derecho a recibir educación, ha cumplido con su encargo, pues ha realizado el establecimiento de escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas; observación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, procurando siempre medidas tendientes a establecer condiciones óptimas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, a fin de lograr una mayor equidad educativa, evitando así la desigualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. De esta manera cumple con el deber de regular la Educación, por supuesto, basado siempre en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1.1.- Función Social de la Secretaría de Educación Pública.

Desde su renacimiento, tema que ha sido abordado con anterioridad, la Secretaría de Educación Pública se dirigió bajo la iniciativa de José Vasconcelos quién cambio el antiguo objetivo de *instrucción*⁶ que se venía manejando, al de *educación*;⁷ con éste se pretendía educar atendiendo a la tesis pedagógica orientada a moldear el alma del educando para desarrollar en el todas sus potencialidades, es decir la diferencia entre instruir y educar consistía corregir los defectos y fomentar las virtudes; pero la diferencia de la nueva Secretaria de Educación Pública, de la antigua de Instrucción Pública y Bellas Artes, era la ampliación de la función educativa en el ámbito geográfico, iniciando así con el federalismo de la enseñanza, claro esta, sin perjuicio de que los gobiernos estatales impulsaran la educación en todos sus grados. De esa manera se emprendió la tarea de agigantar el aparato educativo con que el país cuenta actualmente.

Dicha labor se inicio con la reconstrucción del Convento de la Encarnación, así como de dos edificios más, uno de ellos dedicado a la Aduna y el otro, Casa Habitación, construcciones que daría asilo a la nueva Secretaría, con el estudio de programas de enseñanza primaria tanto en el campo como en la

⁶ *Instrucción*: (Del Lat. *instruere.*) tr. Enseñar *Dar a conocer a uno el estado de una cosa, informarle de ella, o comunicarle.* Diccionario de la Real Academia Española 2002.

⁷ *Educación*: (Del Lat. *educatio, -onis.*) f. Acción y efecto de educar. "Sistema educativo altamente institucionalizado, cronológicamente graduado y jerárquicamente estructurado que se extiende desde los primeros años de la escuela primaria hasta los últimos años de la universidad". PAGINA DE LA FACULTA DE CIENCIA POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNAM

ciudad, en la difusión y cultivo de las bellas artes, en el impulso a la educación media y a los centros de docencia preescolar, en la proliferación de bibliotecas, en la edición de libros de texto gratuito y en el reparto de desayunos escolares para una población infantil secularmente subalimentada.

La idea fundamental se sintetiza en la organización departamental de la Secretaría, por una parte la función básica se realizaría a través del Departamento Escolar, integrado por cuantas secciones hubiese menester, de acuerdo con la realidad escolar, es sus distintos niveles, desde el jardín de niños hasta la Universidad. Las novedades vendrían con los departamentos que complementarían la tarea escolar: el de Bibliotecas y el de Bellas Artes, con el primero se garantiza el material de la lectura, para fortalecer la educación que se impartiría y el de Bellas Artes coordinaría las actividades artísticas, complementarias de la educación. Además de esos tres departamentos fundamentales, habría otros de carácter especial como el dedicado a la desanalfabetización y a la educación indígena.⁸

Después de haber hecho largos recorridos, el proyecto de Ley se discutió por las Cámaras, y finalmente, la reforma constitucional en materia educativa fue aprobada el 20 de julio de 1921, así el decreto de creación de la Secretaría de Educación Pública fue el 25 de julio de 1921, pero se promulgó hasta el 29 de septiembre de ese mismo año.

⁸ Cfr. Fernando Solana y Otros. "Historia de la Educación Pública en México", 2da. ed. Editorial SEP-Fondo de Cultura Económica, México 2002, Pág. 173.

El nuevo sistema de educación que se dio en México, fue uno de los logros más importantes de la Revolución Mexicana, puesto que su objetivo principal era lograr que la población adquiriera conocimientos, competencias y destrezas, así como los valores y actitudes necesarios para su desarrollo, garantizando la educación popular, democrática y nacionalista y con ello el desarrollo de nuestro país

3.1.2. - Ley General de Bienes Nacionales.

La Secretaría de Educación Pública tiene como propósito esencial crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden a efecto de que en lo sucesivo, México cuente con un sistema educativo amplio, articulado y diversificado, que ofrezca educación para el desarrollo humano integral de su población y para llevar a cabo las funciones encomendadas.

Dicha Dependencia cuenta con diversos inmuebles en los que imparte la educación, así como oficinas a través de las cuales impulsa el desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de la Nación.

Los inmuebles utilizados por esta dependencia, se ubican dentro de los bienes del dominio del poder público, es decir, aquellos que pertenecen a la Federación, Estados y Municipios, la característica de dichos inmuebles es la de ser imprescriptibles e inalienables, pero solo mientras se encuentran afectados por el servicio público al que fueron destinados.

Dichos bienes inmuebles, se regulan a través de la Ley General de Bienes Nacionales en donde se precisa que el Patrimonio Nacional se compone de Bienes de dominio público de la Federación y Bienes de dominio privado de la Federación, así en el párrafo cuarto del artículo 2º se establece lo siguiente:

“Artículo 2º.- Son bienes de dominio público;

...

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un Servicio Público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;”

Así mismo el artículo 34 del mismo ordenamiento legal, manifiesta cuales son los bienes destinados al servicio publico.

“Artículo 34.- Están destinados a un servicio público, y por lo tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2º:

...

III.- Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública Federal.”

No obstante lo anterior, la Ley General de Bienes Nacionales, no prevé lo relativo a los inmuebles destinados a oficinas administrativas de las Dependencias Federales, pues aún cuando estas formen parte de la Administración Pública Federal, no especifica dicho ordenamiento en ninguno de sus artículos que estos bienes puedan ser equiparados como bienes inmuebles del dominio del poder público, por lo que pone en duda su función social.

3.1.3.- Ley General de Educación

La Ley General de Educación establece las facultades que tiene la Secretaría de Educación Pública en materia educativa, siguiendo con el contexto de la función social, dicho ordenamiento en sus artículos 1º y 10, establece que la educación que es impartida por el Estado, sus organismos descentralizados y particulares con autorización o reconocimiento oficial es de orden público e interés social.

En ese sentido dicho ordenamiento legal al establecer que la impartición de la educación es una función social, deja en duda que la misión realizada por las áreas administrativas de esta dependencia puedan ser equiparadas a la educación, y por ende con la función Pública encomendada a esta Dependencia Federal.

3.2.- OBJETIVO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

El nivel de Educación de un individuo repercute no solo en su vida, sino en la sociedad, en sus normas y practicas de convivencia, asimismo influye en su desarrollo afectivo, cívico y social, y en la capacidad y creatividad del conocimiento en el progreso social, cultural y material de las naciones.

En México, el hecho que ha limitado que éste sea un país justo, próspero y creativo, es la profunda desigualdad que existe en la sociedad, misma que se refleja en la disparidad de oportunidades de acceso a la educación, por que la equidad social y educativa son retos entrelazados para potenciar la inteligencia colectiva en México.

La situación actual en materia educativa y las condiciones demográficas, políticas y económicas de México demandan un gran proyecto nacional en favor de la educación, un proyecto en el cual se articulen los esfuerzos de sociedad y gobierno en el logro de cuyos objetivos se sume y canalice la energía individual y colectiva de los mexicanos, y mediante el cual se resuelvan los inaceptables rezagos educativos y se creen las condiciones que propicien el futuro bienestar colectivo y la inserción plena de México en el ámbito internacional, es por ello que el propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo es hacer de la educación el gran proyecto nacional mismo que presupone una

revisión amplia e integral de los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización de la educación en México, a fin de contar con una educación acorde con las nuevas condiciones y aspiraciones nacionales y que privilegie el aprendizaje y el conocimiento.

Hacer de México un país volcado a la educación implica lograr que la educación sea valorada como un bien público y en consecuencia que toda la sociedad mexicana se comprometa con su funcionamiento y progreso, por lo que se requiere contar con un ambiente propicio para la educación sus contenidos y procesos, sus actores y organizaciones, sus normas y resultados y que todos los grupos sociales concurren a facilitarla y asegurarla; el magisterio, los educandos y los padres de familia, las autoridades institucionales, los sindicatos, las empresas, las organizaciones culturales, artísticas y deportivas, las organizaciones no gubernamentales y los diferentes ordenes de gobierno.

El número de mexicanos sin educación básica es y continuará siendo muy alto; el reto de llevar la educación a todos los mexicanos mediante el sistema educativo formal y de la multiplicación de oportunidades de educación no formal, incluye tomar en cuenta la pluralidad cultural, étnica y lingüística del país para eliminar el rezago en la educación indígena, siempre con el respecto a sus culturas.

Por lo que una educación de calidad significa atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales en los ámbitos intelectual,

artísticos, afectivo, social y deportivo, al mismo tiempo que se fomentan los valores que aseguran una convivencia solidaria y comprometida, se forma a los individuos para la ciudadanía y se les capacita para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo.

La educación debe vincularse con la producción, proporcionado a los futuros trabajadores y profesionistas una cultura laboral básica que les permita ver el trabajo como un medio de realización humana de convivencia solidaria y de servicio a la comunidad a la vez que introducir visiones críticas constructivas y responsables que transformen los empleos en oportunidades de crecimiento personal.

Por tanto la educación de calidad demanda que la estructura, orientación y gestión de los programas educativos al igual que la naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías respondan a una combinación explícita y expresa de los aspectos mencionados, por otro lado la calidad de la educación descansa en maestros dedicados, preparados y motivados, en alumnos estimulados y orientados en instalaciones materiales y soportes adecuados, en el apoyo de las familias y de una sociedad motivada y participativa.

La calidad como características del sistema educativo se logrará con la diversidad de instituciones y programas educativos en el país que

se de en un ambiente de libertad y bajo reglas claras y expeditas de calidad que concurren para ofrecer perfiles curriculares, condiciones intelectuales, procesos de instrucción y ambientes humanos atractivos para los mexicanos, no obstante, para lograr que el sistema educativo nacional pase de la situación prevaeciente a la descrita no es sencillo ni puede lograrse en poco tiempo.

México ha logrado avances significativos en materia de economía a partir de los cambios estructurantes iniciados hace tres lustros, en educación además de las deficiencias que aún existen en la cobertura de los niveles preescolar, básico y medio, persisten profundas diferencias regionales, interculturales y de genero; por otro lado no han sido los lineamientos sobre propósitos y contenidos de la educación básica y preescolar que les den congruencia y sentido nacional, y que orientan los enfoques y contenidos de la educación hacia el aprendizaje y la práctica para el beneficio del desarrollo nacional.⁹

Como ejemplo del desarrollo obtenido en la educación, a continuación se presenta un estudio sociodemográfico del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) relacionado con el incremento que ha tenido la educación en comparación a 10 años, es decir que como incrementaron los indicadores de 1990-1991 a 2000-2002.¹⁰

⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001*

¹⁰ *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. <http://www.inegi.gob.mx>. Estadísticas. Indicadores Sociodemográficos.*

PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS, 1990/1991-2001/2002

(Por ciento)

Indicador	1990/1991	2000/2001	2001/2002
Atención a la población de 4 y 5 años de edad (Preescolar)	55.7	69.7	70.0
<i>Eficiencia terminal</i>			
Primaria	70.1	86.3 E/	87.7 E/
Secundaria	73.9	74.9 E/	77.1 E/
Profesional técnico a/	37.8	44.5 E/	48.7 E/
Bachillerato	60.1	59.3 E/	59.8 E/
<i>Tasa de absorción</i>			
Secundaria	82.3	91.8	93.4
Profesional técnico a/	14.4	12.3	11.8
Bachillerato	61.0	81.0	84.6
Superior b/	69.7	87.2	87.2
Licenciatura	64.4	79.7	80.9
Normal licenciatura	5.3	7.5	6.3

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<i>Tasa de deserción c/</i>			
Primaria	4.6	1.9 E/	1.7 E/
Secundaria	8.8	8.3 E/	7.3 E/
Profesional técnico a/	25.1	24.8 E/	23.6 E/
Bachillerato	17.4	16.5 E/	15.9 E/
<i>Tasa de reprobación</i>			
Primaria	10.1	6.0 E/	5.6 E/
Secundaria	26.5	20.9 E/	19.0 E/
Profesional técnico a/	28.3	24.0 E/	22.6 E/
Bachillerato	47.6	39.0 E/	39.7 E/
<p>E/ Cifras estimadas.</p> <p>a/ En el ciclo escolar 1990/1991, se denominaba profesional medio.</p> <p>b/ A partir del ciclo escolar 2000/2001 comprende normal licenciatura y licenciatura.</p> <p>c/ Para este indicador las cifras se refieren al ciclo escolar en que se produce la deserción.</p> <p>FUENTE: PR. <i>Segundo Informe de Gobierno, 2002. Anexo. México, D.F., 2002.</i></p> <p>INEGI. Dirección General de Estadística. Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales.</p>			



Es ese sentido podemos decir que la educación por sí sola no elimina la pobreza ni logra condiciones de sustentabilidad económica y de bienestar social; sin embargo históricamente se ha demostrado que la educación es la base del crecimiento personal y que hoy es factor determinante en el acceso igualitario a las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida, en consecuencia **no hay desarrollo humano sin educación**, por ello es ante todo un derecho básico, que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad ineludible de hacer efectivo.

3.3.- NECESIDAD DE REGULAR EL SUMINISTRO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE A INSTITUCIONES CON FUNCIÓN SOCIAL.

3.3.1.- Problemática:

El problema que actualmente se presenta respecto de la escasez de agua, no solo lo hallamos en nuestro país, sino también en el resto del mundo, pues la falta de cuidado de la población, ha hecho que el agua potable actualmente se encuentra disminuida, a tal grado que poco a poco se han visto deterioros en el medio ambiente como consecuencia del uso desmedido del hidratante.

En ese sentido, resulta importante citar el concepto de agua y su importancia, con la finalidad de logremos entender el problema y solución que se plantea en el siguiente trabajo.

Agua. (Del lat. aqua.) f. Sustancia formada por la combinación de un volumen de oxígeno y dos de hidrógeno, líquida, inodora, insípida, en pequeña cantidad incolora y verdosa o azulada en grandes masas. Es el componente más abundante de la superficie terrestre y más o menos puro, forma la lluvia, las fuentes, los ríos y los mares; es parte constituyente de todos los organismos vivos y aparece en compuestos naturales; y, como agua de cristalización en muchos cristales.¹¹

El Agua está formada de moléculas con una estructura a manera de tetraedro irregular, en la que el átomo de oxígeno, posee una carga negativa parcial y los átomos de hidrógeno una carga positiva absoluta. Tetraedro Irregular.

¹¹Diccionario de la Real Academia Española 2003. <http://www.rae.es>

Esta diferenciación de cargas provoca la creación de un dipolo permanente en cada molécula de agua. (En la molécula del agua la carga positiva del polo formado por el hidrógeno, atrae la carga negativa del polo formado por el átomo de oxígeno de una segunda molécula de agua, teniendo lugar una interacción permanente entre ambos polos llamada: interacción por átomos de hidrógeno.

El deterioro y la pérdida patrimonial de recursos y servicios ambientales (forestales e hídricos, principalmente) son causa de un mayor impacto e incidencia de desastres e inestabilidad social. El daño económico que provoca esta pérdida es muy superior al costo de su prevención. Cálculos económicos del INEGI estiman que la pérdida de capital natural causada por daños al ambiente equivale cada año a 10.6% del Producto Interno Bruto (PIB).

Cabe señalar que los procesos de deterioro ambiental no son consecuencia inevitable del desarrollo, sino secuela de procesos de desarrollo insustentable. Atender esta problemática es una necesidad nacional urgente.

Entre las causas de esa pérdida sobresalen, en el caso del agua, que el 78% de las aguas residuales municipales y 85% de las industriales se vierten a los cuerpos de agua sin recibir tratamiento alguno; que las redes municipales de agua potable pierden hasta 50% por fugas en la red de distribución y que 55% del agua de riego agrícola se pierde por evaporación e infiltración. Todo ello ha conducido a que el 15% de los acuíferos se encuentren sobreexplotados, mientras que 12 millones de mexicanos aún carecen de agua potable y 24 millones de alcantarillado.

Además del desperdicio, otra causa de la escasez de agua es la pérdida de bosques, la cual altera el ciclo de lluvias y su filtración para la recarga de mantos freáticos. Cada año se deforestan alrededor de 600 mil hectáreas; 40% de los bosques y selvas restantes están en malas condiciones de conservación o presentan plagas. La tala ilegal y el saqueo de flora y fauna silvestres alcanzan proporciones críticas en 382 áreas. El 64% de las tierras agropecuarias y forestales ha sido dañado por erosión y otros procesos de degradación y 20 millones de hectáreas de suelos ha perdido entre 40 y 60% de su capacidad para retener agua.

La pérdida de bosques y su impacto en las cuencas hidrográficas se relaciona con el azolve de ríos y presas, con inundaciones y otros desastres naturales, cada vez más graves y frecuentes, en las zonas forestales

viven más de doce millones de personas que, en su mayoría, padecen altos índices de marginación y pobreza extrema, mientras que en las regiones de mayor importancia por su biodiversidad habitan 3.3 millones de mexicanos en las mismas condiciones.¹²

Es por ello, que la humanidad se ha adueñado del 54 por ciento del agua dulce, y contamina más de la mitad de los ríos caudalosos del mundo, lo que trae como consecuencia la escasez del recurso en este siglo, ya que al aumentar la población mundial se incrementan las necesidades no sólo en el suministro de agua para la población sino también para garantizar la seguridad alimentaria y en ese mismo contexto se requerirá elevar la superficie bajo riego para la siembra de cultivos sobre todo en el mundo en desarrollo, así, de los 500 ríos más grandes del mundo, la mitad está seriamente contaminada y reducida por la sobre explotación, en tanto que el mal uso de las cuencas hidrográficas provocan que 25 millones de refugiados se desplacen por causas ambientales.

Durante la última década el número de sequías e inundaciones aumentó "trágicamente", debido al deterioro de las condiciones del medio ambiente, al cambio climático global, a causa del incremento del efecto invernadero y a la destrucción de bosques y humedales, asimismo cada año mueren alrededor de cinco millones de personas con enfermedades relacionadas con el agua, en tanto que dos mil 300 millones de personas padecen

¹² Cfr. *Políticas Sectoriales de Desarrollo, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales*, <http://semarnat.gob.mx>

enfermedades relacionadas con el vital líquido, aunado a lo anterior un estudio realizado en los Estados Unidos destaca que el 40 por ciento de la masa de agua fue considerada no apta para el uso recreativo, debido a la contaminación por nutriente, metales y actividades agrícolas; el mismo caso lo encontramos en Europa, en donde sólo cinco de cada 55 ríos no están contaminados, mientras en Asia todos esos efluentes que atraviesan ciudades se consideran "gravemente contaminados"

En su mayoría los sistemas pluviales han sido alterados por actividades humanas, como el desvío de los ríos y la excesiva extracción del agua, que ha contribuido a ello y agravado las condiciones de sequía de las tierras áridas del mundo; existen en el planeta más de mil 200 millones de personas que no tienen acceso a agua potable y dos mil 200 millones carecen de servicios de saneamiento por ello desde siempre el uso, aprovechamiento y suministro de agua potable ha resultado una de las mayores preocupaciones¹³

El agua juega un papel esencial en las actividades del Planeta desde tiempos muy remotos, y sin duda continuará siendo un factor decisivo de multitud de fenómenos mientras exista, sin embargo, la abundancia del agua en la Naturaleza y continuo contacto que con ella se tiene en todos los

¹³ Cfr. Notimex. *Publicación del lunes 17 de marzo, "LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA HACE PREVER GRAVE ESCASEZ DEL RECURSO: ONU", México 2003.*

momentos de la vida, hacen que no se le conceda la importancia que realmente tiene, sin agua no hay vida, por lo tanto, se hace necesario que tomemos conciencia de lo importante que es utilizarla eficientemente y cuidar su calidad, aprovechándola lo más posible y procurando evitar que se contamine.

Uno de los ejemplos más alarmantes del uso desmedido de agua que trajo como consecuencia el deterioro irreparable en el ecosistema de un país, se dio en Kazajstán; un país que limita al Este con China y al Oeste y al Norte con Rusia y aún siendo el país más grande del mundo casi nadie en Europa ó América lo conoce; Kazajstán siempre estuvo bajo dominación extranjera, ocupado por turcos, chinos, árabes, mongoles o rusos, pero en 1991 declaró su independencia como Estado por lo que hoy es un país multiétnico con 15 millones de habitantes y más de cien grupos étnicos diferentes.

En los años sesentas, el Kremlin Soviético decidió convertir la cuenca del Aral en la mayor plantación de algodón del mundo, para compartir con Estados Unidos de Norteamérica y China el dominio en la exportación del llamado "oro blanco", pero la irrigación descontrolada resultó ser una bomba de relojería, pues trajo como consecuencia la acelerada **DESECACIÓN DEL MAR ARAL**; las agresiones ambientales en la época comunista, la contaminación, la radiación nuclear y la tala de campos esteparios han contribuido a la precipitada extinción de dicho mar y consecuentemente a que exista un desequilibrio ecológico en la zona esteparia de Kazajstán.¹⁴

¹⁴ *Página Web de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO <http://www.unesco.org.mx>.*

Tomando en consideración los problemas causados por el uso desmedido del agua potable y sus consecuencias es importante mencionar que la inversión necesaria para corregir los excesos de la humanidad en cuanto al consumo del hidratante, resulta muy por encima de los recursos que se tienen destinados para este fin, no por que el líquido en sí, represente costos a nivel económico, sino por el gasto que genera el mantenimiento y creación de la infraestructura que es utilizada para que llegue de manera rápida y confiable a la población el **"AGUA POTABLE"**.

En México se ha agudizado dicho problema, pues debido a que no se cuenta con la cultura del vital líquido, con el paso del tiempo las posibilidades de tener disponible el hidratante se han reducido, pues al no existir conciencia en los habitantes respecto de su uso y consumo, dicho recurso se ha escaseado.

Por ello resulta necesario que tengamos conciencia del alto costo, tanto económico como temporal, que representa el tratamiento del vital líquido pues el procedimiento por el que debe pasar el agua para poder estar en óptimas condiciones de ser utilizada para consumo humano es sumamente complejo, por lo que a continuación se presenta un cuadro de algunos de los problemas y soluciones a los que se somete el agua para su tratamiento.

PROBLEMAS COMUNES DEL AGUA EN LAS APLICACIONES DOMÉSTICAS, AGRÍCOLAS E INDUSTRIALES ¹³			
Problema, impureza o contaminante	Síntoma	Causa	Medios de tratamiento
AGUA DURA	Jabón cuajado e impurezas calizas en las piletas y bañeras. Depósitos de incrustaciones blancuzcas en las tuberías, caloríferos de agua y cafeteras.	Las sales de calcio (piedra caliza) y magnesio del agua sin tratar originan mediciones de dureza total de 120 PPM como CaCO ₃ o superiores	Todas las sales de calcio y magnesio se eliminan mediante un ablandador de agua por intercambio de cationes. El límite general es de 750 PPM como CaCO ₃ de dureza total. Cuando la dureza supere los 600 PPM como CaC
CON TEXTURA ARENOSA	Contextura abrasiva del agua durante el lavado y residuos en el fondo de la piletta o bañera.	Arena o sedimentos excesivamente finos en el agua, que atraviesan las mallas de los pozos o resisten la etapa de coagulación del tratamiento.	Instalación de un filtro de arena o ultrafiltrado, antracita o multimedio.
OLOR	Olor aromático, a pescado, a moho, a tierra o a madera	Materia orgánica generalmente inocua que con frecuencia se encuentra en las fuentes de agua superficiales.	1) Filtro del tipo de carbón activado, ó 2) Filtro del tipo de carbón activado en cartuchos a fin de tratar el agua destinada para bebida o cocina.
	Olor a cloro, "agua de ciudad".	Coloración excesiva en las fuentes de pozos públicas o privadas	1) Descoloración mediante un filtro de carbón activado, o 2) filtro del tipo de carbón activado en cartuchos a fin de tratar el agua para beber o cocinar.

¹³ tratamiento y desinfección del agua. <http://www.lenntech.com/espanol/home-esp.htm>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Del cuadro presentado anteriormente, podemos percibir que el tratamiento que se da al agua para estar en óptimas condiciones de consumo resulta complejo y en consecuencia costoso, de ahí la importancia que exista algún medio de control para evitar el malgasto del hidratante.

La escasez de agua en México, no sólo se debe a las agresiones provocadas en el medio ambiente, sino que también encontramos deficiencias en el ámbito legal por lo que respecta al suministro del servicio del agua potable, pues aún sabiendo los problemas que se pueden causar con la escasez de líquido no existe gran avance en la materia.

Para hacer frente a las actividades del Estado es necesario contar con organismos que resuelvan problemas y apliquen los métodos y sistemas que logran una función de coordinación entre las diversas entidades federales que forman un Estado, dicho objetivo se logra a través de una estructura denominada Administración Pública, esta estructura a su vez cuenta con organismos encargados de realizar armónicamente las necesidades del País, de esta manera encontramos a las secretarías de Estado de entre las cuales se haya la Secretaría de Educación Pública, cuya función es dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 3° de nuestra carta Magna en todo lo relativo a la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y norma, así como prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.

Bajo este contexto es importante señalar que la educación constituye uno de los logros más importantes en la historia de México, pues una enseñanza de buena calidad hace que el país se desarrolle de manera justa y democrática, no obstante e igual de importante que es la función social para el proceso del país, también lo es protección ambiental orientada a responder a la creciente expectativa nacional de proteger nuestros recursos naturales, e incidir en las causas que originan la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad, en este sentido el uso, aprovechamiento y suministro de agua potable ha resultado una de las mayores preocupaciones, sin embargo el problema se ha ido agudizando en los últimos años, pues la falta de cultura del agua provocó que con el paso del tiempo se fueran reduciendo las posibilidades de tener disponible el hidratante; aunado a este problema actualmente existen usuarios del servicio (personas físicas y morales) que no pagan el consumo de agua potable y es el caso que algunas dependencias de Gobierno se encuentran exentas del pago de consumo del líquido; pues no obstante a que existen ordenamientos que regulan el suministro de agua potable, encontramos en los mismos serias contradicciones, pues mientras las autoridades competentes al cobro del servicio consideran que solo algunos están exentos, otros ostentan que siendo parte de la Administración Pública Federal se les debe eximir del pago de dicha contribución fiscal.

El caso específico de las Dependencias Federales "exentas" del suministro de agua es el de la Secretaría de Educación Pública que en 1999 diversos organismos de esta Entidad fueron requeridos para la presentación de **declaraciones** por concepto de derechos de suministro de agua, por lo que después de diversos oficios enviados a diferentes áreas de esta Dependencia, la

Dirección General de la Comisión de Aguas del Distrito Federal (ahora Sistema de Aguas de la Ciudad de México) ordenó la suspensión y/o restricción del servicio Hidráulico a dicha Institución, a lo anterior la Secretaría acudió al Amparo y Protección de la Justicia Federal a través del Juicio de Amparo argumentando que se encontraba en los supuestos previsto en Ley:

El artículo 115 fracción IV inciso C) de la Constitución Política de los Estados Unidos manifiestan que:

"Artículo 115.- Los Estados adoptaran, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

IV.- ...

c)...

Las Leyes Federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio publico de la Federación, de los Estados o Municipios..."

Asimismo el artículo 2 y 34 fracción III de la Ley General de Bienes la exención del pago de los derechos respecto de servicios públicos a cargo de los bienes del Dominio Público de la Federación, y que al respecto manifiestan lo siguiente:

“Artículo 2°.- Son bienes del dominio público;

...

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un Servicio Público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley; ”

“Artículo 34.- Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2°;

...

III.- los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública Federal.”

Considerando los anteriores argumentos, el Juez de Distrito que conoció del asunto otorgó la suspensión definitiva para efecto de que se le restituyera el suministro de agua, en virtud que de no concederse la medida suspensiva se propiciaría que al quedar suspendidos dichos inmuebles del suministro de agua potable, se afectaría tanto la salud de los alumnos que asisten a las respectivos planteles educativos, como la de los trabajadores de la

Secretaría en comento, lo que se traduciría en perjuicio grave al orden público, ya que ello puede desencadenar cuestiones de insalubridad en las personas que asisten a dichos inmuebles e incluso se violentaría el artículo 4° Constitucional en el que se resguarda el derecho a la salud de todas las personas.

Asimismo en la sentencia recaída al juicio de garantías, se concedió el Amparo y Protección de la Justicia Federal, no porque se ubicara en el supuesto de la exención de pago por suministro de agua potable, sino por violaciones a las garantías previstas en el artículo 14 y 16 constitucional, en virtud de que la autoridad responsable omitió notificar el procedimiento de restricción, racionamiento y suspensión de suministro de agua potable.

En este orden de ideas, podemos decir que no existen disposición legal que sea lo suficientemente clara para delimitar quienes se encuentran ubicados en el supuesto de la exención del pago por uso, aprovechamiento y suministro de agua potable, pues mientras algunas dicen que estén exentos de esta obligación fiscal todos aquellos inmuebles que forman parte de la administración Pública federal cuyo objetivo sea la función social y sus equiparados (oficinas administrativas), existen otros criterios que ubican solo algunos inmuebles o en su defecto no regulan el problema, por lo que para llegar a una solución del asunto, debemos establecer el ámbito de competencia en que pueden actuar las autoridades encargadas del suministro de agua; así en la Administración Pública Federal, encontramos a la Secretaría del Medio Ambiente,

Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT) quien se encarga, de la administración y custodia de los recursos naturales, de entre los cuales encontramos el agua, dicha función es realizada a través de un organismo descentralizado denominado Comisión Nacional del Aguas, mismo que de conformidad con el Capítulo Décimo, Artículos 41 y 42 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, tendrá facultades para autorizar la celebración de acuerdos y bases de coordinación, convenios de concertación, colaboración, reasignación y de cooperación técnica, Comisión; así como la administración y custodia de las aguas nacionales dentro del ámbito de su competencia, esta Comisión regula sus actividades de conformidad con la Ley de Aguas Nacionales, Ley Federal de Derechos, Reglamento Interior de la SEMARNAT, así como en las Normas y Reglas que se emitan en materia hidráulica.

La CNA se encuentra facultada para autorizar la celebración de acuerdos y bases de coordinación, convenios de concertación, colaboración, reasignación, de cooperación técnica y anexos de ejecución, así como asignación de títulos de concesión, autorización y permiso otorgados a los particulares para efecto de que sean estos quienes otorguen dicho servicio.

En los Estados, el suministro de agua potable esta regulado por el propio estado, es decir, de conformidad con la facultad otorgada por la propia Constitución, son estos quienes de acuerdo a su código financiero prevén el suministro de agua potable, de agua en bloque, autorización de derivaciones de

la toma de agua, conexiones a los sistemas del agua en bloque, recepción de los caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo ecológico, reparación de aparatos y medidores e instalación de estos.

A diferencia de los Estados el Municipio no esta autorizado para fijar contribuciones y carece de facultad tributaria por lo que deberá observar lo dispuesto por las Leyes Federales y de los Estados por concepto de prestación de servicios a su cargo (agua potable y alcantarillado).

Antes de la reforma del 3 de diciembre de 2002, los Derechos por el uso, suministro y aprovechamiento del agua en el Distrito Federal, se encontraban regulados por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Gobierno del Distrito Federal, ahora Sistema de Aguas de la Ciudad de México la cual tiene como objetivo llevar a cabo programas de modernización y administración de agua, organismo que de conformidad con la resolución de fecha 31 de diciembre de 2002, Publicada la Gaceta Oficial del Distrito Federal, esta facultado para prestar los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y reutilización, explotar, usar y aprovechar las aguas, su distribución y control, asimismo ejercer los servicios de tesorería en materia de Derechos por suministro de Agua y descarga a la Red de Drenaje, es decir el Gobierno del Distrito Federal, a través del actual Sistema de Aguas de la Ciudad de México, es legalmente competente para conocer de la recaudación y administración de los ingresos en materia hidráulica.

3.3.2.- Alternativa de Solución

El más reciente reporte del Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hidráulicos de las Naciones Unidas (NU) refiere que cada día, dos millones de toneladas de desechos provenientes de la actividad humana van a las aguas de los ríos, a la par de las crecientes necesidades del país en desarrollar una infraestructura industrial y de servicios que cumpla con los criterios de calidad internacional; frente a este contexto, la NU prevé que para el año 2025 el hombre consumirá el 70 por ciento del agua disponible e incluso más del 90 por ciento, por lo que sólo dejaría cerca de un 10 por ciento para el resto de especies que pueblan este planeta, en México el uso y aprovechamiento de agua se ha visto mermado tanto en la calidad como en cantidad debido a las prácticas que van desde el uso indiscriminado de la industria hasta la contaminación del agua, e incluso el menosprecio del valor de esta, es necesario plantear los esfuerzos, procesos y hábitos con la finalidad de preservar los recursos hidráulicos sustentables.

El cuidado del ambiente ha cobrado especial importancia, por ello se requiere encontrar una solución al problema, ya que la profunda inequidad en la distribución social y territorial, la continua sobreexplotación y contaminación de los mantos acuíferos con sus efectos sobre los hundimientos

del terreno y la salud de los usuarios, así como el aumento de las dificultades para evacuar las aguas pluviales y negras de la cuenca del Valle de México, han ocasionado el déficit actual del agua potable.

Por ende y debido a la importancia que tiene el servicio público de la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y reuso, y la imperiosa necesidad de crear mecanismos idóneos que proporcionen los medios para lograr un buen funcionamiento del agua han prendido un foco rojo en la búsqueda de soluciones

La prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, es preciso aclarar que no está ilimitada a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.

En una relación cercana a México, el Río Colorado llega con muy poca agua al Golfo de México, "desde que muchas de las aguas que le daban

vida fueron desviadas con sifón hacia la agricultura de regadío, por lo que de un delta fértil es ahora tierra estéril, desecada y donde ninguna planta acuática sobrevive.

Tomando en consideración las consecuencias que traería consigo la falta de agua, debemos poner énfasis en el asunto y no solo dejar que sean las autoridades facultadas, en este caso la Comisión Nacional del Agua y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, en el Distrito Federal, en su respectiva competencia, quienes den la solución y respuesta a este problema, por ello resulta necesario buscar una salida, si se piensa en mejorar la calidad de vida, pues resulta inverosímil, que seamos en Latinoamérica el país con la peor calidad de agua.

La Secretaría de Educación Pública esta a cargo de diversos organismos dedicados a la Investigación tales como:

- Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y Servicios (CETIS)
- Centros de Estudios de Bachillerato Tecnológicos Agropecuarios (CEBETAS)

- Centros de Estudios de Bachillerato Tecnológicos Industriales (CEBETIS)
- Instituto Politécnico Nacional (IPN)
- Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnológica (CONACYT)
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial

Estos organismos se dedican a la Investigación y al desarrollo tecnológico a través programas, proyectos y convocatorias dedicados al fomento de diversas áreas relacionadas con la industria, por lo que cuentan con un fondo dedicado a incentivar dicha investigación.

La Comisión Nacional del Agua y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, organismos encargados, dentro de su respectiva competencia, a la operación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y reuso, así como a la conducción y estructura en

el suministro de agua potable, a través de proyectos que hagan que las plantas tratadoras cuenten con una planeación, evaluación, proyección y optimización de l vital líquido, así como nuevos métodos para el tratamiento o para una mayor eficiencia y eficacia en el suministro de agua potable.

El problema del agua, actualmente figura como una necesidad real, pues para prevenir y remediar los daños causados al ambiente por las diferentes actividades humanas debe alentar la investigación o la creación de un mayor número de plantas tratadoras o de nuevos métodos para el trato del suministro con el que ya se cuenta.

En ese contexto propongo dos formas de solucionar el problema del adeudo obtenido por concepto de suministro de agua potable entre la Secretaría de Educación Pública y el actual Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

a) En materia tributaria:

Es sabido que en materia tributaria, solo opera el pago en especie para algunas contribuciones como son el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), no obstante en materia de derechos como lo es el uso de suministro de agua potable, no existe disposición legal que admita el pago en especie por conceptos de derechos.

Los organismos encargados del suministro de agua potable, tanto a nivel Federal como en el Distrito Federal, dentro de su estructura y de conformidad con su reglamento interior, no cuentan con un área específica dedicada a la investigación de mejoras al agua, sin embargo deben de contar con una partida especial encargada del perfeccionamiento de nuevos métodos para la purificación y tratados de aguas residuales.

En referencia a lo anteriormente mencionado, la Secretaría de Educación Pública cuenta con diversas instituciones encomendadas al desarrollo de la Tecnología e Industria, función que es impartida a través de sus escuelas a nivel medio superior y superior, aunado a lo anterior, cuenta con una cierta cantidad destinada a proyectos, convocatorias y concursos; eventos que aplicados a la materia ambiental pueden desarrollar métodos para el tratamiento del agua, así como una nueva y mejor infraestructura encargada del sistema y distribución del hidratante.

Por ello, toda vez que el adeudo adquirido por la Secretaría es aproximadamente de 1999 a la fecha, y no existiendo la figura del pago en especie de los derechos, propongo un convenio a través del cual la Dependencia cubra los saldos contraídos con el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, por concepto de suministro de agua potable. Dicho convenio deberá establecer la condonación del pago de derechos obtenidos con anterioridad al año 2003 y que la Secretaría de Educación garantice el pago de los mismos en lo subsecuente a

través de la elaboración de nuevos proyectos y métodos para el tratamiento, purificación y distribución del agua mismos que serán realizados por las instituciones que para este fin proponga la Secretaría de Educación Pública.

Una vez desarrollado, y comprobando que el proyecto presentado es rentable, se deberá remitir al Sistema de Aguas para que sea aplicado, dicho programa podría tener una periodicidad de 2 años y de esa manera cubrir dos ejercicios fiscales.

CONCLUSIONES

1. Las contribuciones o tributos son prestaciones preferentemente en dinero por ser la manera más útil para el Estado. Sus requisitos básicos son la proporcionalidad, equidad y que sean destinados al gasto público.
2. Los impuestos son prestaciones en efectivo exigida por el Estado a quienes se hayan en determinada situaciones sin que genere un beneficio especial por el cual se deba exigir su pago.
3. Los elementos de toda contribución son: sujeto, objeto, tasa, tarifa o cuota, base gravable y fecha de pago.
4. La mayoría de los doctrinarios de la materia, clasifican a los impuestos en directos o indirectos, reales, y personales, objetivos y subjetivos.
5. Los derechos son contraprestaciones compensatorias toda vez que los particulares reciben algo a cambio
6. El derecho no esta considerado como parte de los tributos, lo anterior en virtud de que la obligación del pago es generada por la voluntad del sujeto que solicita el servicio al Estado en su función de derecho público, y no porque nazca de la sola voluntad del Estado.

7. La exención fiscal es liberar a alguien del pago del tributo y su establecimiento, modificación o supresión debe hacerse mediante ley y prever en ella rígidamente los límites de dicha prerrogativa.

8. Bien es todo aquello que puede ser susceptible de apropiación en beneficio de una persona o colectividad.

9. Los bienes se clasifican en bienes muebles e inmuebles, según su posibilidad de trasladarse, en corpóreos e incorpóreos según el espacio, fungibles y no fungibles por su naturaleza y característica, en consumibles y no consumibles por su uso, en mostrencos o vacantes, por su dueño, y del dominio del poder público o de los particulares por la persona a la que pertenecen.

10. Son bienes del dominio del poder público propiedad de la Federación, Estado y Municipio, los de uso común, los destinados al servicio público y bienes propios.

11. Los bienes destinados a un servicio público se encuentran constituidos por el gobierno y oficinas públicas, pero solo mientras estén afectados por la función social. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

12. Las formas de adquisición de la Federación son 7: la expropiación, confiscación, decomiso, requisición, modalidades a la propiedad privada, nacionalización y servidumbre administrativa.

13. La requisición es la cesión forzada de bienes para satisfacer propósitos urgentes de utilidad pública mediante una indemnización.
14. Entendemos por modalidades de la propiedad una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad y debe estar expresada en ley, la propiedad solo es modificada pues no se pierde.
15. La Nacionalización es la forma por la que los bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación y se inicia a través del procedimiento de expropiación.
16. La Servidumbre Administrativa es una carga sobre el predio perteneciente a otro propietario, es decir en el predio del particular, para beneficio del estado y viceversa, no obstante con la finalidad de proteger el patrimonio federal, la ley prohíbe se establezca la servidumbre.
17. Es la SECODAM, ahora Secretaría de la Función Pública (SEPUFU), a través de la CABIN la encargada de respaldar las operaciones realizadas por el gobierno federal a fin de garantizar la preservación y protección del patrimonio inmobiliario
18. Todas las personas físicas y morales que se ubiquen en el supuesto normativo están obligadas al pago de las contribuciones, no obstante las Dependencias Federales por tener encomendado un objetivo social se encuentran exentas del pago de varios impuestos y derechos tanto federales y locales.

19. La Secretaría de Educación Pública a pesar de haber sido reestructurada en diversas ocasiones ha logrado garantizar la educación popular bajo la consigna de ser laica, gratuita y obligatoria.
20. La Secretaría se encuentra conformada por 5 Subsecretarías, cuya función se encuentra encomendada a la educación básica, técnica, superior y capacitación de profesionales docentes, en consecuencia aplican cabalmente la función social de la educación.
21. Las facultades de la Secretaría de Educación Pública se encuentran previstas en el artículo 3º, 31, 71, 73 fracción XXV, 115, 123 Apartado B, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley General de Educación y reglamento de la misma dependencia.
22. En estricto cumplimiento al artículo 3º Constitucional, la Secretaría de Educación Pública ha ejercido su misión mediante la creación de escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, así como a través de vigilancia y observación de las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal.
23. Los inmuebles destinados para la función social de la educación se encuentran considerados dentro de los bienes del Dominio Público de la Federación y por ende afectados al servicio público.

24. El agua forma más del 70% del territorio en el mundo, por ello es importante evitar el deterioro y pérdida de los recursos hídricos.
25. El desperdicio del agua provoca escasez del líquido alterando no solo el medio ambiente, sino también la salud de 3.3 millones de personas en pobreza extrema carentes de agua.
26. El artículo 115, fracción IV, inciso c) de la Constitución exenta de pago de las contribuciones a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, resultando contradictorio en su esencia al manifestar que no se concederán exenciones a favor de ninguna persona o institución.
27. En el Distrito Federal, el suministro de Agua Potable se encuentra regulado por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, entidad facultada para prestar servicios de tesorería en materia de derechos por suministro de agua potable.
28. La Secretaría de Educación Pública a través de sus organismos dedicados a la investigación pueden desarrollar métodos para el tratamiento del agua, así como de una nueva y mejor infraestructura para la distribución del agua potable.
29. El problema de adeudo adquirido por la Secretaría de Educación puede resolverse a través de un convenio en el que se establezca plenamente la figura de la condonación fiscal en materia de derechos por uso, suministro y aprovechamiento de agua potable.

30. Los problemas creados a través de los adeudos obtenidos en materia de derechos que actualmente existen entre las Secretarías de Estado y el Gobierno Local, se pueden resolver mediante la creación de convenios en los que se pueda aprovechar las actividades brindadas por las diversas Dependencias Federales en los que se intercambien proyectos, con la finalidad de obtener beneficios para ambas partes.

BIBLIOGRAFÍA.

1. **ACOSTA ROMERO, MIGUEL** "Segundo Curso de Derecho Administrativo", 2da. Edición, Editorial Porrúa, S.A. , México 1993.
2. **ACOSTA ROMERO, MIGUEL** "Teoría General de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. , México 1995.
3. **ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO.** "Ensayo Sobre la Riqueza de las Naciones", Editorial Fondo de Cultura Económico, México 1999.
4. **ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO.** "Derecho Fiscal", Editorial Themis, México 1986.
5. **BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.** "Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federales y Distrital Mexicano", 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. , México 1990.
6. **BONNECASE, JULIEN** "Elementos de Derecho Civil", tomo III, Editorial Cárdenas y Editor Distribuidores, México 1985.

7. **CÁRDENAS NORIEGA, JOAQUÍN.** "José Vasconcelos, Guía y Profeta", 2da edición, Editorial Pac, México 1985.

8. **DE IBARROLA, ANTONIO** "Cosas y Sucesiones", 4ª impresión, Editorial Porrúa, S.A. , México, 1999.

9. **DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.** "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

10. **DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ ALFREDO** "Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas Negocio Jurídico e Invalidez", Editorial Porrúa, S.A., México 1994.

11. **FLORES ZAVALA, ERNESTO.** "Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa, S.A. , México 2001.

12. **GIULIANI FONROUGE, CARLOS.** "Derecho Financiero", Vol. I, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina 1997.

13. **GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO** "El Patrimonio", Editorial Porrúa, S.A., México 1995.

14. **JARACH, DINO.** "El Hecho Imponible, Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo", Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1988.
15. **JARACH, DINO.** "Finanzas Públicas y Derecho Tributario", Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1989.
16. **MAGALLON IBARRA, JORGE MARIO** "Instituciones de Derecho Civil", Tomo IV. Derechos Reales, Editorial Porrúa, S.A., México 1990.
17. **PÉREZ ROYO, FERNANDO** "Derecho Financiero y Tributario", Cárdenas Editores, México 2000.
18. **QUINTANA VALTIERRA, JESÚS.** "Derecho Tributario Mexicano", Editorial Trillas, México 1994.
19. **RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL.** "Derecho Fiscal", Editorial Harla, México 1998.
20. **ROBLES, MARTHA** "Educación y Sociedad en la Historia de México", Editorial Siglo XXI, México 1982.

21. **SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO.** "Sistema de Derecho Financiero", Vol. II, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, s.e., Madrid 1985.
22. **SERRA ROJAS, ANDRES** "Derecho Administrativo" (Doctrina Legislación y Jurisprudencia) Quinta Edición, Segundo Tomo, México 1972.
23. **SOLANA FERNANDO Y OTROS,** "Historia de la Educación Pública en México", 2da. edición, Editorial Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Educación Pública, México 2002.
24. **TRABUCHI, ALBERTO.** "Instituciones de Derecho Civil I", Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1967.
25. **VALDÉS COSTA, RAMÓN.** "Instituciones de Derecho Tributario", Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina 1992.
26. **VILLEGAS B., HÉCTOR.** "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina 1999.
27. **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS,** "Diccionario Jurídico Mexicano", tomo A-CH, Editorial Porrúa, S.A. -UNAM, México 1995.

28. **DICCIONARIO MANUAL VOX** Latín-Español, Editorial Red Iberoamericana, México 1993.

LEGISLACIÓN

1. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial Porrúa, S.A. México 2003.
2. **CÓDIGO FISCAL FEDERAL**, Editorial Pac, México 2003
3. **CÓDIGO FINANCIERO PARA EL DISTRITO FEDERAL**, Editorial Sista, S.A de C.V., México 2003.
4. **LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**, Editorial Porrúa, S.A., México 2003.
5. **LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**, Editorial Porrúa, S.A., México 2003.
6. **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**, Editorial Porrúa, S.A., México 2003.
7. **LEY DE TENENCIA DE USO DE VEHÍCULOS NUEVOS**, Editorial Porrúa, S.A., México 2003.
8. **REGLAMENTO DE LA COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES (VIGENTE)**.

9. **REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, AHORA DE LA FUNCION PUBLICA (VIGENTE).**

10. **REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (VIGENTE).**

11. **REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (VIGENTE).**

12. **DECRETO ESTABLECIENDO UNA SECRETARÍA DE ESTADO QUE SE DENOMINA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 3 DE OCTUBRE DE 1921)**

HEMEROGRÁFICA:

1. NOTIMEX, PUBLICACIÓN DEL LUNES 17 DE MARZO, "LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA HACE PREVER GRAVE ESCASEZ DEL RECURSO: ONU", MÉXICO 2003.

OTRAS FUENTES:

1. <http://www.unesco.org.mx> Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura (UNESCO).
2. <http://www.lenntech.com/espanol/home-esp.htm> Tratamiento y Desinfección del agua.
3. <http://www.sep.gob.mx> Secretaría de Educación Pública, Bosquejo Histórico de la Educación Pública en México.
4. <http://www.inegi.gob.mx> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática., Estadísticas. Indicadores Sociodemográficos.
5. <http://www.unam.fcpys.unam.mx> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
6. <http://www.shcp.gob.mx> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de Términos
7. <http://www.rae.es.com> Diccionario de la Real Academia Española 2003.