

Unidad 6

- Los derechos

“La segunda figura tributaria en importancia como fuente de recursos para el Estado es la que en nuestro país se denomina derechos y que en otros países se conoce bajo el nombre de tasa. “

1. DENOMINACIÓN

La segunda figura tributaria en importancia como fuente de recursos para el Estado es la que en nuestro país se denomina "derechos" que en otros países se conoce bajo el nombre de "tasa".

2. DEFINICIÓN

El artículo 2º, fracción IV del Código Fiscal de la Federación define a los derechos como las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación. Similar es la definición que da la Ley Federal de Derechos en su artículo 1º al decir que "Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público o por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación."

El concepto legal de los derechos que nos ofrecen las anteriores definiciones nos parece inadecuado, en virtud de que incluye una hipótesis de causación que no da lugar al cobro de esa figura tributaria, sino a la del impuesto y, además, porque en la otra hipótesis de causación no es suficientemente preciso.

La doctrina señala que los derechos o tasas son contraprestaciones que los particulares pagan al Estado por la prestación de un servicio determinado. Giannini nos dice que cuando el servicio público, por su naturaleza y el modo en que está ordenado se traduce en una serie de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas, ya sea porque éstas las solicitan o porque deban recibirlas en cumplimiento de una norma legal, justo que recaiga sobre ellas, si no la totalidad, si, al menos, la mayor parte de los gastos necesarios para la prestación del servicio. Sin embargo, se debe distinguir cuales son los servicios que deben retribuirse con los derechos, es decir, con un tributo, y cuáles se deben retribuir con otro tipo de contraprestación, que en México se llama "productos" y que en los demás países de habla española se llaman "precios". Para entender e interpretar mejor lo citado en líneas precedentes tenemos la siguiente jurisprudencia:

Registro No. 196935

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998

Página: 40

Tesis: P./J. 1/98

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los **tributos conocidos como derechos**, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado **como** contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los **derechos**, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los **derechos** constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece **como** obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de "**derechos**".

Amparo en revisión 6177/82. José García Hernández y coags. 6 de diciembre de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez. Secretaria: Martha Moyao Núñez.

Amparo en revisión 1900/95. Colgate Palmolive, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1354/95. Uniroyal, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Amparo en revisión 1648/95. Chrysler de México, S.A. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 251/96. Papelera Iruña, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 1/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y ocho.

En primer lugar, como nos dice De la Garza, es indispensable que se trate de servicios divisibles o "utí singuli", donde el aprovechamiento individual del servicio puede ser medido, o como dice Ataliba, es preciso que la actividad estatal se refiera directamente al obligado; en segundo lugar, debe tratarse de servicios jurídicos inherentes al Estado y no a servicios de otra índole, pues a estos otros servicios corresponden los productos o precios; en tercer lugar, los servicios deben ser prestados por la Administración del Estado o por el Poder Judicial. Cabe hacer notar que en México sólo los servicios que presta la Administración pueden generar los derechos, ya que por mandato constitucional el Poder Judicial no puede cobrar contraprestación alguna por el servicio que presta. Ejemplo de los servicios que generan derechos son: certificaciones, expediciones de pasaportes, inscripciones en los registros públicos, etc. Ejemplos de los servicios que dan lugar al cobro de productos: acceso a museos o zonas arqueológicas, uso de estacionamientos, etcétera.

En este orden de ideas, podemos observar que es totalmente impropio que se pretenda que por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación se pagaren derechos si en este caso no existe una actividad estatal, concretada en servicios jurídicos inherentes al propio Estado, aprovechable por los particulares. Por ello coincidimos con De la Garza en que esta hipótesis no da lugar al cobro de derechos, sino de impuestos y que así deben considerarse los tributos establecidos en la ley Federal de Derechos, independientemente del nombre que se les haya dado.

Por otro lado, consideramos que las definiciones legales que mencionamos deberían precisar tanto que este tributo es una contraprestación al Estado, como que es por los servicios jurídicos inherentes al propio Estado y que éste presta en sus funciones de Derecho Público que se causan los derechos.

Como consecuencia de la naturaleza del servicio que genera los derechos que tal servicio debe constituir un monopolio del Estado, de modo que éste lo preste, como dice Pugliese “en su calidad y a causa de su calidad de ente soberano de Derecho Público”, o sea, que se trate de un servicio que se encuentra fuera de la economía privada de cambio y, por lo tanto, no pueda ser prestado por una empresa particular, pues la utilidad del servicio desaparecerá si no es el Estado quien lo presta.

De acuerdo con las ideas que han quedado expuestas diversos autores han elaborado sus definiciones sobre esta figura tributaria, algunas de las cuales citamos a continuación:

Margáin define a los derechos como la prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos particulares. Giuliani Fonrouge señala que se trata de la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado en virtud de la ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado. Ataliba indica que es el tributo vinculado cuya hipótesis de incidencia consiste en una actividad estatal directa e inmediatamente referida al obligado. Para De la Garza este tributo es una contra prestación del dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública y que está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio.

Por nuestra parte, considerarnos que los derechos son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos y administrativos propios del Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios.

3. SUJETOS

En materia de sujetos de los créditos fiscales por concepto de derechos, resultan aplicables los comentarios que hicimos al tratar a los sujetos del impuesto. En este orden de ideas, tenemos al Estado como sujeto activo y a la persona física o moral prestataria del servicio jurídico administrativo como sujeto pasivo.

4. CARACTERÍSTICAS LEGALES

Atendiendo a la naturaleza de este gravamen y analizando su definición en relación con los principios que en materia tributaria recoge la Constitución Federal, podemos señalar como sus características las siguientes:

- a) El servicio que se preste al usuario debe ser aprovechado directa e

individualmente por éste, es decir, debe de haber un aprovechamiento individual y no colectivo de la actividad estatal, independientemente de que el servicio se preste a petición espontánea o porque la ley imponga la obligación de pedirlo.

b) El servicio debe prestarlo la administración activa o centralizada, ya que los derechos, como contra prestaciones que se pagan por la prestación de servicios jurídicos-administrativos, son contribuciones destinadas a sufragar los gastos públicos del Estado, así sólo sea en la parte que corresponda al sostenimiento de tales servicios. Como comentamos al hablar del impuesto, solo existe la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio, es decir, del Estado entendido como la organización política soberana, que integra exclusivamente, con los órganos que guardan con el Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica directa y que carecen de personalidad jurídica propia, de tal manera que en el desempeño de sus funciones únicamente tienen atribuida parte de la competencia administrativa, para actuar como órgano del mismo ente estatal.

c) El cobro debe fundarse en una ley. Esta característica deriva del principio de legalidad, al cual ya nos hemos referido, o sea, que el Congreso de la Unión al decretar los tributos que satisfagan el Presupuesto de Egresos, debe hacerlo a través de una ley.

d) El pago es obligatorio. Al igual que en el impuesto y por ser característica común a todos los tributos, existe la obligación general en materia contributiva establecida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, pero la obligación concreta de pagar los derechos deriva de la realización del presupuesto previsto por la ley impositiva como hecho generador de la obligación fiscal, es decir, que el deber de pagar proviene del hecho de haber coincidido con la situación señalada para que nazca la obligación fiscal, que en este caso es la recepción y aprovechamiento directo e individual del servicio jurídico-administrativo del Estado.

e) Debe ser proporcional y equitativo. Ya hemos visto que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política del país establece como garantía individual que los tributos que pague el contribuyente sean proporcionales y equitativos. Tratándose de los derechos, como ya ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este principio de justicia tributaria no consiste, según sostuvo durante algún tiempo la doctrina, en la equivalencia o igualdad entre el servicio prestado y la contraprestación, que debe pagarse, sino en que lo que el particular debe pagar corresponda aproximadamente al costo del servicio prestado, es decir, debe haber una adecuada proporción entre el servicio público y la cuantía de los derechos, o dicho en otras palabras, “debe haber una razonable o prudente o discreta proporcionalidad entre ambos términos”.

En este orden de ideas, el principio constitucional de la proporcionalidad y equidad, en materia de los derechos, consiste en que estos se fijan en proporción al costo del servicio que presta el Estado.

5. SERVICIOS QUE DEBEN SUFRAGARSE CON LOS DERECHOS

En virtud de la dificultad para enumerar los servicios por los cuales el Estado no puede o debe exigir que los participantes paguen su costo, consideramos más sencillo, como dice Margáin, señalar aquellos por los cuales no es aconsejable el cobro de derechos, de cuya eliminación obtendremos los servicios por los que si es aconsejable el cobro del atributo.

En primer lugar, se considera como no aconsejable el cobro de los derechos cuando el pago del gravamen es un estorbo para la finalidad que el Estado busca con la prestación del servicio, por ejemplo el servicio de justicia, pues aun cuando se exigiese al particular el pago de una cantidad mínima y, aun simbólica resultaría un estorbo para la consecución del bien común que busca el Estado con la prestación de ese servicio. Otro caso, es él de la enseñanza primaria gratuita prestada por el Estado.

Otro tipo de servicios por los cuales no es aconsejable que se exija el pago de derechos lo constituyen los servicios que se solicitan como, consecuencia forzosa o casi forzosa del cumplimiento de obligaciones públicas, por ejemplo, la obligación de registrarse para votar en las elecciones. En este caso, se debe solicitar el servicio de registro, pero ello se hace única y exclusivamente para cumplir con la obligación que en ese sentido se impone y si el Estado pretendiese exigir un precio por este servicio, causaría profundo malestar, ya que se trata de un servicio que los particulares no tendrían interés alguno en solicitar pues únicamente se cumple con la obligación que impone la Constitución en materia de elección.

Como una excepción a este caso comentamos se encuentra la solicitud de la prestación de un servicio como cumplimiento de una obligación pública, pero que esté relacionada con el ejercicio de actividades lucrativas. En este caso, no se considera criticable que el Estado cobre derechos por la prestación del servicio, pues el usuario del mismo, satisfecho éste, podrá experimentar beneficios económicos, tal es el caso, por ejemplo, del registro de los títulos profesionales. En efecto, la Constitución señala en su artículo 5º que para el ejercicio de una profesión deberán satisfacerse los requisitos que establezca la ley reglamentaria de dicha disposición. Ahora bien la Ley de Profesiones establece que todo profesional que quiera ejercer su profesión deberá registrar su título y, por lo tanto, acudir a la Dirección de Profesiones a solicitar el registro. En este caso, al solicitar el servicio del Estado estamos cumpliendo con una obligación que se nos ha impuesto, sin embargo, como consecuencia del cumplimiento de esa obligación vamos a experimentar un beneficio económico por el ejercicio de la profesión, por lo cual se considera justo que el Estado exija por ese servicio el equivalente a su costo.