

*Lic. Miguel Alessio Robles*

México, D.F. a 4 de febrero de 2004.

**SR. LIC. ALFONSO SÁNCHEZ ANAYA**

Gobernador de Tlaxcala

Presente.

Estimado señor Gobernador:

Cada vez con más frecuencia se plantea que uno de los obstáculos que mayormente impiden el desarrollo del país, es la multitud de regulaciones y trámites innecesarios que prevalecen en el ámbito administrativo y fiscal.

Esto se ha venido mencionando de muchos años atrás y existe una conciencia generalizada de que los resultados que se han obtenido son prácticamente nulos

Su costo para el país es enorme en lo que se refiere a tiempo perdido, erogaciones innecesarias, personal superfluo dentro de la administración pública y personal cuya actividad podría tener mejor destino dentro del sector privado. Es la principal fuente de la corrupción, inhibe a la inversión y nos resta competitividad en una economía abierta.

Es indudable que existen dos segmentos o áreas de la sobrerregulación: uno, el que se deriva de mandatos o exigencias caprichosas de las autoridades que no tienen ningún fundamento legal; el otro es el que se halla contenida en una disposición legal. Por todos conceptos este último segmento es el de mayor importancia.

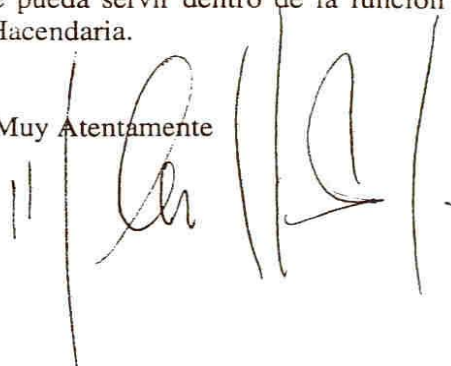
En el memorando adjunto se pretende hacer un breve y compendiado estudio de lo que con toda seguridad es el cuerpo legal en donde se hallan contenidas el mayor número de disposiciones que establecen regulaciones innecesarias o excesivas.

Se trata de la Ley Federal de Derechos.

Las referencias o citas de artículos de ésta Ley intencionalmente son limitadas.

Hago votos porque de algo le pueda servir dentro de la función que le fue asignada en la Convención Nacional Hacendaria.

Muy Atentamente



GT04

## **LEY FEDERAL DE DERECHOS**

1° La Ley Federal de Derechos se expidió en el año de 1982 con el propósito de reunir en un solo ordenamiento una multitud de disposiciones legales dispersas y de la más variada índole de leyes, reglamentos, circulares- que establecían prestaciones correlativas a servicios reales o supuestos proporcionados por las diversas autoridades Federales. Incorporó también los pagos que los particulares realizan por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación. Desde la fecha en que entró en vigor, en cada período legislativo se han hecho reformas, en algunos casos para suprimir algunos de sus artículos y en otros para incorporarle otros nuevos, prevaleciendo desde luego esto último sobre lo anterior. En la actualidad la integran 287 artículos, más los transitorios. Esto sin embargo es engañoso. Primero porque casi no hay artículo que no esté compuesto por varios incisos, cada uno de los cuales establece una cuota diferente y, después, porque el numeral de muchos de los artículos se descompone en otros artículos que llevan las letras del abecedario en numerosos casos desde la primera hasta la última. La impresión que causa esta Leyes que el Poder Legislativo ha aprobado indiscriminadamente lo que a granel se le ha enviado en las iniciativas correspondiente y que la autoridad administrativa que centraliza esta materia ha aceptado sin cuestionamientos lo que sucesivamente le han presentado las diversas Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Dentro de las constantes que caracterizan a esta Ley exclusivamente en lo que concierne a los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público y no en lo que concierne al uso o aprovechamiento de bienes de la Nación, destacan las siguientes:

a) El concepto de servicio. El servicio puede ser alguna actividad del Estado que solicite el particular porque así convenga a sus intereses. Es evidente que en este caso es potestativo para el particular hacerlo o dejarlo de hacer y que ello dependerá de la necesidad real que tenga de requerir dicho servicio, de la posibilidad de que no se lo preste exclusivamente la autoridad y de su costo. Cuando se trata de un servicio que obligatoriamente tenga que solicitar el particular y por el cual tendrá en consecuencia que pagar la contribución correspondiente, es claro que tiene que haber un beneficio para el particular y/o para la comunidad y que el pago que realice el particular se justifica por el beneficio que el servicio conlleva para la sociedad.

En todos los casos en que se obliga al particular a solicitar una inscripción, a registrarse o contar con una autorización, creemos que hay que preguntarse en qué beneficia dicho servicio a la colectividad. Por ejemplo de acuerdo con el artículo 86-D, fracción V, los médicos veterinarios requieren de aprobación para brindar servicios de capacitación y asistencia técnica zoo-sanitaria a los productores. Creo que para los productores es bastante con que la persona de que se trate cuente con el título correspondiente y no es claro por qué el médico veterinario, que cuenta con un título para ejercer su profesión, debe contar con una aprobación de una autoridad distinta. Conforme al artículo 186, fracción XX, incisos a) y b) la expedición de certificado de aptitud para los locutores, cronistas o comentaristas genera un derecho. También hay que preguntarse si este certificado sirve de algo al sujeto para obtener trabajo o a una empresa para contratarlo y cual será la autoridad administrativa que certifique su aptitud, que puede proyectarse sobre materias tan distintas como los deportes y las finanzas. Es evidente que al locutor, cronista o comentarista no le sirve de nada, ni que tampoco conlleva beneficio alguno para la sociedad.

b) La recepción y/o el trámite y/o el estudio como servicio.

Una de las constantes más reiteradas de esta Ley, es que el particular tiene que pagar porque le reciban y den trámite a su solicitud. Esta lleva aparejado en cada caso un pago porque se le dé trámite y se estudie su planteamiento, que por lo general es una cantidad desorbitada, y otro pago porque se le expida el permiso o la autorización correspondiente, pago que por lo general es de menor cuantía.

Esto va en contra del "respeto" que el artículo 8° de la Constitución preconiza que los funcionarios y empleados públicos deben de guardar al ejercicio del derecho de petición, cuya única limitante es precisamente que se ejerza en forma comedida y por escrito. Es obvio que no se acata lo que establece dicho artículo en el sentido de que "a toda petición debe recaer un acuerdo escrito", porque si el particular no paga previamente el derecho establecido, no se le da trámite a su petición, ni se estudia, ni por tanto recae sobre ella una respuesta concreta. En todo caso el servicio, si realmente lo hay, se haya en la respuesta; la petición, el trámite y el estudio no tienen intrínsecamente ningún beneficio ni para el particular ni para la colectividad: son las funciones que normalmente tiene que prestar la autoridad y que justifican su razón de ser. Antagoniza también con lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV de la Constitución.

Los ejemplos es este caso son innumerables y se hayan presente en casi todos y cada uno de los capítulos de la Ley. En afán de dar un ejemplo citamos el artículo 87, según el cual el obtenedor de variedades de vegetales debe pagar una cantidad desorbitada por el estudio y trámite de su solicitud, otra por obtener la constancia de la presentación de dicha solicitud y otra por la expedición del título de obtenedor. Se destaca la obligación para el solicitante de pagar una cantidad para comprobar que presentó una solicitud. Para eso existen las oficialías de partes.

c) Contradicciones de la ley. Señalamos dos que consideramos excepcionalmente importantes. El artículo 3°, en su segundo párrafo, establece que " los pagos que establece esta Ley deberá hacerlos el contribuyente previamente a la prestación del servicio. Salvo el caso de que se trate de servicios que sean de utilización obligatoria". A esto se le da vuelta con el procedimiento señalado en el inciso anterior, o sea que el particular tiene que pagar un derecho para que se proceda al estudio de su solicitud y otro por su despacho. Pero la propia Ley ciega las disposiciones de carácter general que verdaderamente tienden a una auténtica simplificación con las excepciones que establece, en ocasiones en el propio artículo. Así por ejemplo el artículo 6° de la Ley determina que por expedir copias certificadas, reponer constancias, duplicados o calcomanías, compulsar documentos, certificar planos, legalizar firmas, o cualquier otra certificación o constancia se pagarán las cantidades que establecen las seis fracciones que conforman dicho artículo. Se agrega que es una disposición de carácter general y que obliga a todas las autoridades; sin embargo en el propio texto del artículo se anula este plausible propósito cuando se agrega: " salvo en aquellos casos que en esta ley se establecen expresamente". Con esto lo que se logra es lo opuesto: las excepciones es lo que prevalece y constituye la regla general; para todas las autoridades se establecen cuotas diferentes por estos servicios como se puede constatar en todos y cada uno de los capítulos de la Ley. Lo expuesto se ejemplifica también con el segundo párrafo del artículo 10 que establece que "los derechos por la presentación de servicio deberán de estar relacionados con el costo total del servicio". Este principio se desvirtúa con el siguiente y lamentable añadido: "salvo el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio". Con ello se anula y contradice el principio de equidad que anima en la esencia y en la naturaleza de todo derecho, y lo que subsiste es un catálogo de criterios arbitrarios o irracionales. Citamos por ejemplo el artículo 19-H en el que el

permiso para que un turista visite un territorio insular de jurisdicción federal tiene que pagar una cantidad; pero si quien pretende visitar el susodicho territorio insular de jurisdicción federal es un científico, tiene que pagar una cantidad mayor. Véanse también los artículos 29E, 29G Y 186.

d) El casuismo. Como complemento de lo anterior la Ley Federal de Derechos muestra esta constante: en lugar de que prevalezcan criterios generales de aplicación fácil, lo que prevalece en el propósito de hacer distinciones y multiplicar todo lo que sea factible conforme a criterios arbitrarios. Véanse los artículos 186, 187 y 19GB.

e) La afectación de las recaudaciones. De acuerdo con el artículo sexto párrafo 40 de la Ley Federal de Derechos las recaudaciones que por este concepto se obtengan constituyen " una ampliación presupuestal líquida en adición al presupuesto original de la Dependencia generadora del derecho" . A lo que da lugar está disposición en la realidad es a un. incentivo perverso para que las Secretarías de Estado propugnen el establecimiento de esta clase de contribuciones, por injustas o descabelladas que sean, o simplemente a ignorar la Ley, sobre todo tomando en cuenta que uno de los rubros a los que pueden destinarse estos ingresos es al de "la operación" de la Dependencia de que se trate, al cual no parece exagerado suponer que es al que mayoritariamente, sino el único al que se canalicen. La afectación de un ingreso fiscal a un fin específico antagoniza con una sana conducción de las finanzas públicas y sólo puede justificarse en casos de emergencia y por un tiempo determinado. De manera especial antagoniza también con el principio rector de todo presupuesto, porque no puede saberse a cuanto ascenderá en cada caso el monto "de la ampliación presupuestaría líquida". Es evidente que si se suprimiera la susodicha "ampliación presupuestaría líquida", o si al menos se determinará que en ningún caso los ingresos obtenidos por este concepto podrían destinarse al gasto corriente de las Dependencias, la "generación" de derechos descendería verticalmente. Véase también el artículo 21, inciso 1, subinciso "C" del Decreto por el cual se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación. Un ejemplo del "incentivo perverso": Las licencias para la portación de armas deben expedirse por dos años y son oficiales y privadas. La Secretaría de la Defensa las expide por transportación, por seis meses.

f) Derechos que constituyen verdaderos impuestos o que gravan actividades que se hallan comprendidas en un impuesto. Dentro del primer caso se encuentran numerosas disposiciones del capítulo 111 de la Ley en los que la contribución se establece, no en función del costo del servicio, sino en función a conceptos como el monto de los pasivos o del capital contable. Como ejemplo del segundo punto está el artículo 195T, inciso II.

g) Derechos que establecen permisos con propósito únicamente recaudatorios. También en este rubro los ejemplos son numerosos. Se cita uno por dos razones: porque entró en vigor en el año de 2003 y por que de acuerdo a la parte final del artículo 2° grava fundamentalmente las autoridades locales, las cuales entendemos que han manifestado su inconformidad. Nos referimos al 195-T fracción F, inciso IV conforme al cual la baja de armamento de las licencias oficiales colectivas por robo, extravío o destrucción está gravado con \$ 3,000.56 .

h) Derechos que establecen cuotas irrisorias o desproporcionadas. Con respecto al primer caso se cita el artículo 180, fracción II, inciso a) y el artículo 185-A, fracción XIII, inciso a). En el otro caso los ejemplos son desde luego más numerosos. Nos limitamos a citar los artículos 29G y 29K.

i) Extensión del concepto de servicio a actividades no precisadas. En el artículo 195, fracción H, inciso I se dice: "así como por cualquier otra modalidad relacionada y no especificada..."; en tanto que en el artículo 195, fracción X, inciso F se dice: "Por cada actividad distinta a las anteriores relacionada y vinculada directamente con los servicios de seguridad..."

Con base a lo anterior a continuación se precisan algunos de los criterios generales que quizá deberían de regir en este ordenamiento, reiterándose que exclusivamente conciernen a los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público y no a las contraprestaciones que correlativas al uso o aprovechamiento de los bienes de la Nación.

a) Las cantidades que se establezcan como cuotas por derecho correlativos a la prestación de servicios estarán directamente relacionadas con el costo total de dicho servicio. Un servicio idéntico no tendrá cuotas distintas, ni en lo que concierne a la autoridad que lo proporcione, ni en lo que se refiere al sujeto al que

se le presta.

Este concepto es el mismo que se halla en el artículo 1° de la Ley; pero se le quita lo relativo al costo financiero por ser tautológico: si hay un costo financiero, cualquiera que éste sea, ya se haya comprendido en el concepto del costo total.

Desde luego se abole el añadido del " carácter racionalizador " fundamento de las excepciones que plagan a esta Ley y que ya se ha comentado.

b) No podrá establecer derechos por un permiso, cuando dicho permiso en ningún caso puede negarse. En este caso la autoridad solo podrá requerir al particular que de un aviso sin el cobro de ninguna cuota.

c) Ningún derecho podrá establecerse o estar relacionado con la afiliación obligatoria de los particulares a alguna entidad. Esto va en contra de los artículos 9° y 16° de la Constitución.

d) Los servicios cuya prestación el particular debe requerir de manera obligatoria, deberán tener un beneficio para la sociedad. En ningún caso podrá cobrarse cantidad alguna, por la recepción, el trámite y el estudio de una instancia que signifique el ejercicio del derecho de petición por parte de un particular.

e) Debe suprimirse el principio establecido en el cuarto párrafo del artículo 1°, en el sentido de que las cuotas establecidas como derecho se actualizarán dos veces al año. Esto no se compagina con la situación de estabilidad de precios que venturosamente existe en el momento actual y antagoniza con el esfuerzo constante que debe hacerse para mantenerla como base de nuestro desarrollo. La actualización de los derechos pueden en todo caso hacerse cuantas veces se juzgue necesario a través de modificaciones a la ley.

f) La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los Organismos Descentralizados, los Partidos Políticos, servidores de los tres Poderes de la Unión, y cualquier otra persona física o moral sin excepción, estarán obligados a pagar los derechos que establezca la Ley, aunque de conformidad a otras leyes o decretos estuvieran dispensados de hacerlo.

g) Los derechos correlativos a servicios que el particular deba requerir de manera obligatoria a la autoridad, se cobrarán después de que el particular haya recibido dicho servicio. Los derechos correlativos a servicio que sean potestativos para el particular, se cobrarán previamente a la prestación del servicio, pero si no lo recibe, el particular tendrá derecho a solicitar la devolución de la cantidad pagada.

h) La Ley establecerá que todos los derechos relacionados a servicios que presten las autoridades los recaudará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e ingresarán sin excepción a la Tesorería de la Federación. Ninguna cuota que se cobre por concepto de un derecho podrá estar destinado a un fin específico, ni incrementará el presupuesto de las Dependencias del Gobierno Federal. Esto es congruente con lo que establece el artículo 1° del Código Fiscal.

i) Las cantidades que por razones de su propia operación perciban directamente como derechos los organismos descentralizados para prestar servicios exclusivos del Estado, se destinará para cubrir sus gastos en los montos que hayan sido autorizados y el remanente ingresarán a la Tesorería de la Federación.

j) El establecimiento de cualquier nuevo derecho se propone que sea examinado por una comisión integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Economía y el sector privado, antes de que se envíe la iniciativa correspondiente al Congreso de la Unión.