

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN



COBRO DE DERECHOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Trabajo Terminal

Que para obtener el diploma de
ESPECIALIDAD EN FISCAL

Presenta:
Ignacio Fausto Ochoa Alldredge

Director de Trabajo Terminal
M.I. Jorge Eduardo de Hoyos Walther

*A mi Novia Lupita, mi Madre y Hermanos,
por su permanente apoyo.*

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	4
 CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	
1.1 Antecedentes constitucionales e históricos del artículo 17 Constitucional.	9
1.2 Presentación y debate en el Congreso Constituyente de 1856 del antecedente del artículo 17 Constitucional.	12
1.3 Presentación del artículo 17 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916.	19
 CAPÍTULO SEGUNDO. CARACTERIZACIÓN DEL TEMA	
2.1 La prohibición de las costas judiciales.	22
2.2 Derechos como contribuciones.	27
2.3 Proporcionalidad y equidad de los derechos.	31
 CAPÍTULO TERCERO. RAZONES DE LA PROPUESTA	
3.1 Razones por las cuales es necesario reformar el artículo 17 de la Constitución General.	41
3.2 Proyecto de reforma del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	43
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
 FUENTES DE CONSULTA	49

INTRODUCCIÓN

Es innegable que la impartición de justicia constituye uno de los pilares más esenciales hacia la consolidación del estado de derecho. La función que ejercen nuestros tribunales es de suma importancia, puesto que deben atender y dar respuesta a las demandas sociales con rectitud, prontitud, de manera completa y sobretodo con calidad.

No obstante, hemos visto con tristeza que la realidad es otra. Constantemente se enderezan duras críticas en contra de la administración de justicia en nuestro país, tanto la de los estados, como la federal; la tachan de lenta e ineficiente, incluso, hasta de corrupta.

Fácilmente podemos percatarnos que la sociedad no está satisfecha con la actuación de nuestros tribunales, y esta inconformidad tiene una razón de ser, puesto que los poderes encomendados para la aplicación del derecho no han podido cumplir cabalmente con su deber.

Pero esta falla no se debe a que los integrantes de los poderes judiciales carezcan de la capacidad suficiente, en el aspecto cualitativo, lo que sucede es que la carga de trabajo se ha tornado excesiva para tan pocos órganos jurisdiccionales.

Debido a la inmensa cantidad de juicios, tanto civiles, familiares, mercantiles, penales, administrativos y constitucionales, los poderes judiciales no pueden efectuar una pronta impartición de justicia, tal y como lo prescribe el artículo 17 de la Constitución General.

En el presente trabajo terminal, se propone una reforma a dicho dispositivo constitucional, el cual establece en su segundo párrafo: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta,

completa e imparcial. **Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.**

La reforma que se plantea es permitir el cobro de derechos dentro de la administración de justicia, lo cual ayudará en gran medida a solucionar las graves deficiencias que plagan a la misma.

Implementándose el cobro de derechos, se dotará de mayores recursos a los distintos poderes judiciales, a fin de que tengan la capacidad económica suficiente para crear nuevos tribunales, lo cual ayudará a combatir el rezago de expedientes, así como la lentitud de los juicios. Pero no solo se abatiría al rezago existente, sino que la calidad de las resoluciones aumentaría, ya que los juzgadores tendrán más tiempo para el estudio de cada asunto.

Asimismo, si se cuenta con más recursos, se podrán establecer mejores remuneraciones a los funcionarios públicos que integran dichos poderes judiciales, lo cual implicará una disminución en los actos de corrupción.

La presente investigación tiene como objetivo fundamental, proponer un esquema tributario de bajo costo para los gobernados, en auxilio de la administración de justicia, el cual, de adoptarse logrará que aquella sea verdaderamente cualitativa, pronta y expedita.

Para alcanzar dicho objetivo se efectuará un estudio de los antecedentes históricos relativos a la prohibición de las costas judiciales, tanto en nuestra Constitución actual, como en los distintos ordenamientos supremos que han regido a nuestro país.

De igual forma, se expondrán las razones en las que se explica, porque es conveniente la implementación de un sistema de cobro de derechos en la administración de justicia, y como se diferencian dichos derechos de las costas judiciales, detallándose la naturaleza jurídica de ambas figuras.

Se elaborará un proyecto de reforma al artículo 17 de la Constitución Federal, en el cual se implementa el referido sistema de cobro de derechos, y se establecen las bases a que se deberán sujetar las legislaciones secundarias, respetándose en todo tiempo, a los principios tributarios previstos en la misma Carta Magna.

Esencialmente, se tratará de demostrar que la reforma propuesta, ayudará en gran medida al mejoramiento de nuestro sistema judicial.

La justificación del presente trabajo terminal, la encontramos en la importancia que representa la administración de justicia. Como se comentó anteriormente, el poder judicial es la institución fundamental para la consecución del tan anhelado estado de derecho.

Los tribunales cumplen con una función primordial, resolver las controversias que surgen como consecuencia de las diversas relaciones sociales. De no existir los órganos jurisdiccionales para dirimir dichos conflictos, reinaría una anarquía que impediría la convivencia en sociedad.

Sin embargo, existen serias deficiencias que obstaculizan el desarrollo pleno de la referida función. De no encontrar una solución a los problemas con los cuales se enfrenta nuestro sistema judicial, se pondrá en grave riesgo a uno de los valores universales de la humanidad, la justicia.

Por ello, es necesario adoptar medidas enérgicas que permitan resolver las deficiencias que imposibilitan una plena impartición de justicia.

El presente trabajo terminal, propone una reforma radical a nuestro sistema judicial, el cobro de una contribución por los servicios de la administración de justicia. De llegarse a implementar las modificaciones aquí propuestas, se dotaría de más recursos

a los poderes judiciales, por lo que muchas de las deficiencias que rodean a los tribunales quedarían eliminadas.

Dada la importancia que reviste la aplicación del derecho, así como la frágil situación en que dicha función actualmente se encuentra, consideramos que es necesario contemplar sobre el presente tema, y tratar de aportar soluciones a dicha problemática.

La metodología empleada para el presente trabajo terminal, será esencialmente, una investigación teórica. Consistirá en el estudio de antecedentes históricos, legislación nacional, criterios judiciales y doctrina, respecto al tema de la prohibición de las costas judiciales, y los derechos como contribuciones.

La sociedad mexicana merece y exige la realización del estado de derecho, y para obtenerlo, requerimos del imperio de la ley, la cual debe ser aplicada por los tribunales de manera pronta, completa e imparcial, esperemos que con la presente investigación se ayude a lograr dicha finalidad.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL

A fin de tener una mejor comprensión de las reformas que se proponen en el presente trabajo terminal, resulta necesario que primero estudiemos los diversos ordenamientos, que fungen como antecedentes constitucionales e históricos del artículo 17 Constitucional, mismos que a continuación se describen en orden cronológico.

PRIMER ANTECEDENTE

Artículos 242 y 245 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

“Artículo 242.- La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.”

“Artículo 245.- Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.”

SEGUNDO ANTECEDENTE

Artículo 202 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814:

“En el Supremo Tribunal de Justicia no se pagarán derechos.”

TERCER ANTECEDENTE

Artículo 55 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822:

“La facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se controvierten en juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales erigidos por la ley.”

CUARTO ANTECEDENTE

Base 7ª del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823:

Parte conducente.- “Los individuos de la nación mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por jueces que haya designado la ley. Tienen derecho para recusar a los que fueren sospechosos: lo tienen para pedir la responsabilidad de los que demoren el despacho de sus causas; de los que no la sustancien como mande la ley; de los que no le sentencien como declare ella misma. Lo tienen para comprometer sus diferencias al juicio de árbitros o arbitradores.”

QUINTO ANTECEDENTE

Artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824:

Parte conducente.- “Todo hombre que habite en el territorio de la federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia.”

SEXTO ANTECEDENTE

Artículo 28 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

“Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia.”

SÉPTIMO ANTECEDENTE

Artículo 17 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

“Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales”.

OCTAVO ANTECEDENTE

Artículo 15 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865:

“La justicia será administrada por los tribunales que determina la ley orgánica.”

NOVENO ANTECEDENTE

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro, el 1º de Diciembre de 1916:

“Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, y su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”

Como se puede observar, la prohibición de las costas judiciales fue determinada por primera vez, en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, el cual tuvo como antecedente a los Sentimientos de la Nación, obra que fue dictada por

José María Morelos y Pavón. Posteriormente, la abolición de las costas judiciales fue establecida en las constituciones de 1857 y 1917, las cuales se analizan a continuación.

1.2 PRESENTACIÓN Y DEBATE EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856 DEL ANTECEDENTE DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL

Este artículo, que corresponde al 17 de la Constitución General de 1857, fue presentado como artículo 28 en el Proyecto de Constitución de 1856. A continuación, se transcribirán los debates de las diversas sesiones del Congreso Constituyente, que dieron lugar a la creación del mismo.

SESIÓN DEL 21 DE AGOSTO DE 1856.

El señor MORENO pregunta que quiere decir la última parte del artículo.

El señor ARRIAGA contesta que los tribunales deben administrar justicia a todas horas.

El señor RUIZ está a favor de la primera parte del artículo, puesto que no introduce ninguna novedad y que solo sanciona lo ya establecido; la segunda le parece excelente, pero no prevé los casos de propia defensa conforma al derecho natural.

El señor ARRIAGA dice que estos casos son las excepciones de la regla general y que en ellos se recobra la cosa y no el derecho.

El señor RUIZ dice que el que recobra la cosa recobra el derecho que a ella tiene. El artículo está en términos tan absolutos que no dan lugar a ninguna excepción.

El señor CASTAÑEDA cree que, si el artículo se omite, no hace falta, y, si se deja, puede causar algunos inconvenientes. No se trata de nada nuevo, y lo dispuesto en el artículo, con algunas excepciones es conforme a los principios del derecho civil.

El señor GUZMÁN da algunas explicaciones a favor del artículo.

El señor RAMÍREZ opina que el derecho nunca debe fundarse en la fuerza y, en cuanto a la última parte, no cree posible que los tribunales estén abiertos de día y de noche.

El señor ARRIAGA rectifica y el señor RUIZ pide que el artículo se divida en partes.

Hecha la división, la primer parte que dice: “Nadie puede ser preso por deudas de un carácter civil”, es aprobada por unanimidad de los 92 diputados presentes.

SESIÓN DEL 22 DE AGOSTO DE 1856.

La 2ª parte del artículo 28 del proyecto de Constitución fue aprobada sin discusión, con 45 votos contra 34.

La 3ª. Parte fue aprobada por 51 votos contra 19.

Los señores Zarco, Gómez, Llano, Cendejas, Mata, Ramírez (don Ignacio), Olvera, Gamboa, Anaya Hermosillo, Moreno, Arriaga, Castellanos, Contreras Elizalde, Langloise y Blanco presentaron la siguiente adición al artículo; “Quedaban abolidas las costas judiciales.”

Fue admitida por una considerable mayoría y pasó a la comisión de Constitución.

SESIÓN DEL 26 DE ENERO DE 1857.

La Comisión de Constitución presentó un dictamen consultando que la adición de muchos diputados, que pidieron la abolición de las costas judiciales, pasara a la comisión de Ley Orgánica de Justicia.

El señor Zarco se opuso al dictamen, diciendo que se quería esquivar otra cuestión, retirar otro artículo, emplazar indefinidamente todo bien para el pueblo, porque, aunque se ha nombrado una comisión para presentar la Ley Orgánica de Justicia, nada ha hecho, ni nada hará, y, aunque hiciera no queda tiempo para discutir su proyecto.

Los autores de la adición han querido que no se venda la justicia, que su administración sea enteramente gratuita, y han creído que este principio consignado en un artículo de la Constitución, porque afecta a los derechos del hombre y a las garantías individuales.

La comisión debió resolver de una manera categórica en pro de la adición, si participa de estas ideas, o en contra, si la arredraron las dificultades de la hacienda pública y la consideración de que no están bien pagados los jueces y magistrados.

Triste es que el pueblo, ha quien se llama soberano contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia como compra la gracia, los sacramentos, y la sepultura.

Ya que el Congreso en la acta de derechos deja al pueblo la horca porque no hay hacienda, el grillete porque no hay hacienda, líbrelo al

menos de las costas judiciales y haga que el derecho y la justicia dejen de ser mercancías.

El señor ARRIAGA dice que abunda en las ideas el preopinante y nada tiene que contestar a sus razones; pero que la comisión de la Constitución creyó que no se trataba de un punto capital, sino de una mejora que bien puede conseguirse por medio de una ley secundaria. Añadió que por su parte no había inconveniente modificar el dictamen, si así lo deseaba el Congreso.

El señor MORENO sostuvo que la administración de justicia debe ser gratuita y que los magistrados deben ser pagados por el erario y no por los litigantes.

El señor BANUET, declarando que no es juez ni magistrado, sino litigante que paga derechos, opina que la abolición de las costas judiciales, mientras no se asegure el puntual pago de los jueces, equivale en poner en subasta pública la administración de justicia, porque, en verdad, hombres que estén reducidos a la miseria y carezcan de todo recurso para subsistencia necesitan ser héroes para ser íntegros.

El señor ANAYA HERMOSILLO ataca vigorosamente el dictamen pintando los abusos del cobro de costas, que raya en el exceso cuando hay jueces que no tienen asignado ningún sueldo y viven exclusivamente de lo que cobran a los litigantes; opina que los jueces deben ser pagados como lo permitan las circunstancias del erario y severamente castigados los que faltan a su deber.

El señor ZARCO cree inútil insistir en la cuestión, cuando la comisión, por medio del señor Arriaga, ha declarado que no tiene nada que contestar.

La mejora que se reclama debe ser punto constitucional, así lo comprendieron los señores de la comisión que suscribieron la adición de que se trata.

Suponer que la poca puntualidad en los sueldos equivalga a poner en subasta pública la administración de justicia es hacer una gratuita ofensa a la magistratura de la República, que tiene la gloria de haber visto vivir y morir en la miseria a Figueroa y a don Juan B. Morales, sin que faltara jamás a su deber.

Si la razón del señor Banuet ha de mantener las costas judiciales, sería preciso establecer costas administrativas, costas parlamentarias, etc., porque todos los funcionarios están mal pagados y no es conveniente poner en subasta pública la fidelidad de los empleados, la conciencia de los diputados, la lealtad de los militares.

El dictamen es aprobado.

Puesta a discusión la adición que consulta la abolición de las costas judiciales, la apoya con muy buenas razones el señor Degollado (don Joaquín), quien opina que mientras no sea gratuita la administración de justicia no se habrá conseguido el objeto de la asociación.

Hace notar también que no obstante que ahora hay sueldos para los magistrados y extorsiones para los litigantes, hay quejas contra la Corte de Justicia y contra el último juzgado, de manera que no son las costas lo que da integridad a los jueces.

El señor MATA cree que la generalidad en que está concebida la adición hace que se extienda a los tribunales de los estados, y opina que esto es atacar la soberanía que para su régimen interior les concede el sistema federal.

El señor GARCÍA GRANADOS dice que precisamente los autores de la adición quieren que no haya costas en ningún tribunal de la República, incluso en los de los estados, y hasta en los juzgados eclesiásticos.

El señor MARISCAL desea que la cuestión se examine de una manera práctica, puesto que no es menester probar lo que todo el mundo siente.

Lo que debe verse es, si atendido el estado de hacienda, es posible alcanzar la reforma que se desea.

Hace notar que en ningún país se ha abolido completamente las costas judiciales.

El señor RAMÍREZ (don Ignacio) distingue entre la cuestión especulativa y de principios, y la de práctica y de administración. Al Congreso toca resolver la primera y dejar la segunda al gobierno a los poderes constitucionales.

Se ha dicho siempre que los gobiernos son un mal necesario que se sostienen por la ventaja que resulta de la buena administración de justicia.

Si la sociedad paga al gobierno ¿por qué ha de tener porque comprar la justicia? El pago de costas es absurdo, es abusivo, es contraprincipio insostenible.

El señor MORENO dice que, si otros países no han abolido las costas judiciales, esta no es razón para mantenerlas en México.

En otras partes subsiste la prisión por deudas, mientras que en México no existe esta pena.

La adición queda aprobada por 66 votos contra 15.

De la transcripción que antecede puede advertirse que las ideas esenciales predominantes en dicha sesión, consistieron en que se estableciera a nivel de un artículo constitucional, que la administración de justicia fuera enteramente gratuita, y que por tanto, los Jueces y Magistrados deben ser pagados por el erario y no por los litigantes, por ser ésta una cuestión que "afecta a los derechos del hombre y a las garantías individuales".

Asimismo, se aprecia que algunos diputados se opusieron a la abolición de las costas judiciales, basándose en la difícil realidad económica por la cual atravesaba el Estado. No obstante, la gran mayoría de los legisladores estuvieron de acuerdo con la referida abolición, apoyando su decisión en una serie de principios un poco sentimentalistas, que a nuestra consideración, no tienen aplicación en la actualidad, tal y como se explicará posteriormente.

1.3 PRESENTACIÓN DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916

Este precepto se presentó como artículo 17 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

En la 18ª Sesión Ordinaria celebrada la tarde del miércoles 20 de diciembre de 1916, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 17 del Proyecto de Constitución.

DICTAMEN

“Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Ninguna podrá hacerse justicia por sí misma y ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley y su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales”.

El 19ª Sesión Ordinaria celebrada la tarde del jueves 21 de diciembre de 1916, el artículo 17 del Proyecto de Constitución fue aprobado por unanimidad.

No fue hasta el día 17 de marzo de 1987, en que el referido precepto fue reformado, mediante una nueva redacción, y adición de tres párrafos, para quedar como sigue hasta hoy en día:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera

pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de las resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

CAPÍTULO SEGUNDO

CARACTERIZACIÓN DEL TEMA

2.1 LA PROHIBICIÓN DE LAS COSTAS JUDICIALES

A fin de comprender la naturaleza de las costas judiciales, en el presente capítulo realizaremos un estudio de la parte final del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley Fundamental, el cual establece la prohibición de las mismas. Dicho precepto establece en su segundo párrafo:

"Artículo 17. ... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

Como se puede observar, tanto del citado artículo, así como de sus antecedentes legislativos, la norma constitucional previene que la justicia se administre gratuitamente, esto es, que las partes de un juicio no están obligados a pagar honorarios, derechos, ni algún otro concepto que se pudiera generar por la actividad jurisdiccional.

Esto implica que por mandato constitucional, ninguna ley ordinaria puede obligar al particular que acude ante el órgano jurisdiccional, a pagar honorarios o contraprestación alguna, en favor de los tribunales o funcionarios que intervienen en la prestación de dicho servicio, pues éstos quedan obligados por disposición de la propia norma constitucional, a impartir justicia pronta y expedita cuando se promueve ante ellos y no pueden exigir la exhibición de una contraprestación, como condición o presupuesto para que se lleven a cabo las actuaciones judiciales y, en su caso, se resuelva la controversia correspondiente.

Lo anterior así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación; al interpretar el referido precepto, el Pleno del Máximo Tribunal emitió la siguiente tesis:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Mayo de 1997

Tesis: P. LXXXVII/97

Página: 159

COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL

DE LAS. Lo prohibido por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional cuyo antecedente se halla en la Constitución de 1857, es que el gobernado pague directamente a quienes intervienen en la administración de justicia, una determinada cantidad de dinero, como contraprestación por la actividad que realizan, esto es, que las actuaciones judiciales no deben implicar un costo directo e inmediato para el particular, sino que la retribución por la labor de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado, de manera que dicho servicio sea gratuito y, por ende, están prohibidas las costas judiciales.

Amparo directo en revisión 1263/96. Hernán Martínez Garza. 4 de marzo de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos.

Amparo en revisión 2252/93. José Félix Moreno Moreno y otra. 11 de julio de 1995. Mayoría de nueve votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Neófito López Ramos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y siete.

De lo anterior, resulta claro que el precepto constitucional analizado, prohíbe cualquier tipo de remuneración por los servicios de administración de justicia.

Cabe aclarar, que cuando la referida norma hace referencia a “tribunales”, no solo se comprende a los órganos jurisdiccionales, sino también abarca a diversos organismos de administración de justicia, como serían las procuradurías, cuyo acceso debe de estar

libre de obstáculos innecesarios; así lo ha manifestado Héctor Fix Fierro¹, al interpretar dicho término.

Por último, no hay que confundir las costas judiciales prohibidas por la Constitución, con aquellas permitidas por las diversas legislaciones procesales, ya que estas últimas se refieren a los gastos que debe resarcir la parte perdedora en un proceso, al ganador del mismo.

La condena al pago de costas, obedece a que el legislador ordinario, siguiendo intereses de orden público consagrados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consideró que el vencedor en una controversia judicial de esta índole debe ser reintegrado en plenitud de sus derechos y, por tanto, se le debe resarcir de los daños y perjuicios causados por un juicio que se vio forzado a seguir al no haberse satisfecho voluntariamente sus pretensiones o por haber sido demandado indebidamente por su contraria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado en diversas ocasiones, que las costas procesales que se condenan a pagar al perdedor de un juicio, no son las prohibidas por la Constitución. Veamos los siguientes criterios:

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: II, Diciembre de 1995
Tesis: P./J. 50/95
Página: 105

**COSTAS JUDICIALES. LA CONDENA RESPECTIVA,
PERMITIDA POR EL ARTICULO 140, FRACCION IV, DEL
CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL
DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA EL ARTICULO 17**

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág. 193.

CONSTITUCIONAL. El artículo 140, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no contraviene lo dispuesto por el artículo 17 constitucional al permitir que los tribunales condenen a una de las partes al pago de las costas judiciales a su contraparte, toda vez que lo que la disposición constitucional prohíbe es que se cobre por el servicio de impartición de justicia, el cual debe ser gratuito, cuestión diversa que no puede confundirse con la condena en costas regulada por el artículo procesal de referencia, misma que beneficia a la parte que obtuvo, y no al órgano impartidor de justicia.

Amparo directo en revisión 1079/89. Angela Angeles Islas. 23 de enero de 1990. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Amparo directo en revisión 872/91. Cleotilde Macín González. 15 de agosto de 1991. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Amparo directo en revisión 6047/90. Blanca Girón de Cisneros. 10 de octubre de 1991. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

Amparo directo en revisión 269/94. Clara Suárez de Millares y otro. 6 de octubre de 1994. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 196/93. Panificadora Lena Santa Clara, S.A. de C.V. 17 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adriana Escorza Carranza.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el treinta de noviembre 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 50/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Octava Época
Instancia: Tercera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: X, Agosto de 1992
Tesis: 3a. LXXII/92
Página: 151

COSTAS JUDICIALES. AL PROHIBIRLAS EL ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION, SE REFIERE A LAS RELATIVAS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

Del análisis de los antecedentes relativos a la discusión y aprobación del artículo de que se trata por el Constituyente de 1857, reproducido en la Constitución de 1917 con claridad y mejoría en su texto y aprobado sin controversia, así como del examen riguroso de su contenido y del vocablo "costas", se llega a la conclusión de que la prohibición consignada en el artículo 17 constitucional se refiere a los pagos que podrían exigirse a quienes acudieran a solicitar justicia a los órganos jurisdiccionales, para cubrir los gastos ocasionados por su funcionamiento y no así al pago al que, en determinados casos, se condena a la parte perdedora para resarcir los gastos que ocasionó a la parte absuelta. Lo anterior encuentra su fundamento, en primer lugar, en las intervenciones que los Constituyentes Zarco, Arriaga, Moreno, Anaya Hermosillo, Mata, García Granados, Mariscal y Ramírez, tuvieron en la sesión de veintiséis de enero de mil ochocientos cincuenta y siete, de las que se infiere con claridad que las costas judiciales a las que se refirieron fueron, exclusivamente, las relativas a los gastos necesarios para la administración de justicia. En segundo lugar, conduce a la misma apreciación el examen cuidadoso del precepto, pues en él se vinculan necesariamente, con la expresión "en consecuencia", el servicio de la administración de justicia y la prohibición de las costas judiciales. Por último, corrobora estas apreciaciones el que si bien es cierto que en su sentido gramatical la palabra "costas", genéricamente se refiere a los gastos originados en un juicio y con motivo de él, no menos lo es que dichas erogaciones son de dos clases: por una parte, las que derivan del funcionamiento mismo del aparato judicial (salarios de los funcionarios y personal de apoyo, material empleado, etcétera), y por otra, las que realizan las partes que intervienen en los litigios y con motivo de éstos, habiéndose querido referir el Constituyente en la prohibición, sólo a las primeras, lo que además es claramente comprensible pues resultaría contrario al concepto de justicia el que se dejara de resarcir, cuando hubo temeridad o mala fe en alguna de las partes, a la que resultó absuelta, por las erogaciones que tuvo que realizar para atender debidamente un juicio en el que injustificadamente tuvo que involucrarse.

Amparo directo en revisión 581/92. José García Chávez y coagraviados. 10 de agosto de 1992. Cinco votos. Ponente: José Trinidad Lanz Cárdenas. Secretario: Arturo García Torres.

2.2 DERECHOS COMO CONTRIBUCIONES

A continuación realizaremos un estudio sobre la naturaleza jurídica de los derechos; para ello analizaremos su definición legal, doctrinal y jurisprudencial, así como sus características principales.

El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 2, que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Dicho precepto define a estos últimos en su fracción IV como:

“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”.

El tratadista Sergio Francisco de la Garza, define a los derechos como: “una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes reciban servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública. Está destinado a

sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio”.²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido mediante sus criterios jurisprudenciales, a los derechos tributarios como: “una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción por el contribuyente de lo que propiamente se conoce como un servicio público *uti singuli*, es decir, de una prestación técnica de la Administración, individualizada y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre aquélla y el usuario, que reporta a este último un beneficio que lo coloca en una situación de ventaja respecto de los demás miembros de la colectividad, especie dentro de la cual no quedan comprendidos los servicios generalizados (funciones públicas para algunos) en donde las prestaciones se reciben por la colectividad en su conjunto sin distinción de beneficiarios concretos”.³

Respecto a los elementos que comprenden los derechos, el tratadista Mayolo Sánchez Hernández, manifiesta que de la definición legal proporcionada por el artículo 2 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, se desprenden siete características primordiales, a saber las siguientes:

“a) **Son contribuciones**, porque se establece por el Estado en ejercicio de su poder tributario, en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

b) **Son prestaciones obligatorias**, cuando se coincide con la situación o hipótesis que la ley contempla como su hecho generador, es decir, cuando se haya prestado un servicio público o se haya usado o aprovechado el bien del dominio público a favor de una persona, ésta quedará obligada al pago del gravamen correspondiente.

En caso que los derechos no se paguen dentro del plazo legal respectivo, la administración fiscal está facultada para iniciar su cobro en forma coactiva, a través del procedimiento administrativo de ejecución, dado el carácter de crédito fiscal que tal contribución tiene.

² Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 342.

³ Amparo en revisión 1875/95. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III. Mayo de 1996. México. Pág. 58.

c) **Son prestaciones normalmente en dinero**, que deben cubrirse antes o después, según el caso, de que la administración pública haya prestado el servicio público solicitado o autorizado el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.

En la legislación mexicana federal, concretamente el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación y diferentes preceptos de la Ley Federal de Derechos, prevén la regla de que los derechos se cubran en dinero, sea en efectivo, con cheques personales del interesado o con giros postales, telegráficos o bancarios.

No obstante lo anterior, excepcionalmente, puede presentarse el supuesto de que los derechos se cubran en especie, porque en algún caso así lo acuerde la administración fiscal, o que seguido el procedimiento administrativo de ejecución en este renglón, se adjudiquen a dicha administración los bienes secuestrados.

d) **Se generan por la prestación de un servicio por parte del Estado en sus funciones de derecho público o por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación.-** Si bien algunos de los servicios públicos que causan los derechos tienen el carácter de obligatorios para los gobernados, en su mayoría son voluntarios, dado que queda a voluntad del administrador el solicitar o hacer uso de los mismos.

Por lo que hace al hecho generador de los derechos, consistente en el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, para precisar su alcance, deberá tenerse a la vista el artículo 2º. de la Ley General de Bienes Nacionales que enumera cuáles son los bienes de dominio público, así como la Ley Federal de Derecho que en su Título Segundo, reglamenta únicamente como derechos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, los relativos a bosques, pesca, puertos, muelles, sal, carreteras y puentes, aeropuertos, agua y uso o goce de cauces, y vasos y extracción de materiales, caza deportiva, hidrocarburos y minería.

e) **Su naturaleza comprende a los recargos, las sanciones y otros accesorios.-** Significa que si el obligado a cubrir los derechos no lo hace oportunamente, se generarán **recargos**. Asimismo, se podrá incurrir en **sanciones**, por violaciones a las normas tributarias vinculadas con estas contribuciones; en **gastos de ejecución** de presentarse el cobro coactivo de los propios tributos y la **indemnización del 20%** por la devolución de cheques sin fondos o no pagados, por los que el contribuyente haya enterado estos ingresos públicos.

Al considerarse a los mencionados accesorios de la misma naturaleza que los derechos, lo que se recaude por concepto de aquellos se acumulará en el rendimiento de éstos.

f) **Los sujetos activos de los derechos pueden ser la Administración Activa del Estado o la Administración Pública Descentralizada.-** Ello obedece a que son los únicos órganos facultados para realizar las funciones que les son propias de derecho público.

Cabe precisar que en atención al contenido del artículo 2º. fracción IV del Código Fiscal de la Federación en vigor, la idea tradicional de que sólo generaban derechos los servicios proporcionados por la Administración Activa del Estado desaparece, pues ahora los pueden originar también la Administración Pública Descentralizada, siempre y cuando preste un determinado servicio público o autorice el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, como es el caso de los derechos que percibe Aeropuertos y Servicios Auxiliares, por el uso de aeropuertos nacionales e internacionales o bien los que cobra Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, por el uso de carreteras federales administradas por dicho Organismo.

g) **Todos sus elementos deben contemplarse en ley.-** Esta exigencia obedece al principio de legalidad fiscal, que contiene el artículo 31 fracción IV de la máxima ley mexicana. Por ello, el objeto, sujeto, base, cuota, fea y forma de pago y otros elementos de los derechos, han de contemplarse en un ordenamiento de carácter general, abstracto e impersonal, expedido por el Poder Legislativo.

Cabe hacer notar, que con la expedición de la Ley Federal de Derechos, con vigencia a partir de 1982, que regula la mayor parte de los derechos federales, se da cumplimiento al principio de legalidad tributaria.

h) **Deben ser proporcionales y equitativos.-** Esta característica que también tiene su apoyo en el artículo 31 fracción IV de la Carta Fundamental del País, debe entenderse en el sentido de que entre el costo de los servicios públicos o del uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público y el monto de los derechos a pagar debe de existir una razonable relación de proporción, de tal manera que globalmente el costo del servicio o del uso o aprovechamiento del bien, corresponda a la recaudación total de los derechos respectivos.

Debe hacerse la observación que si el precio es elevado en comparación con el costo, no habrá proporcionalidad, y si en cambio es menor el precio al costo, entonces estaremos en presencia no de un derecho sino de un precio político.

Sobre este renglón, la Ley Federal de Derechos emplea diferentes clases de cuotas que dificultan la determinación de la proporción entre el costo del servicio o el uso o aprovechamiento del bien de dominio público y la cantidad a pagar, razón por la cual es de esperarse que en un futuro próximo se procure vincular las cuotas con el costo para bien de esta fuente de ingresos y particularmente su recaudación.

i) **Se destinará para cubrir el costo del servicio prestado o los gastos derivados del uso o aprovechamiento del bien de dominio público.-** Significa que lo que se obtenga por concepto de un determinado derecho, se utilizará para sufragar los gastos que se efectúen en la compra de material, en el pago del personal, en el mejoramiento de las instalaciones y en general para cubrir las erogaciones vinculadas con el servicio público o el bien de dominio público correspondiente”.⁴

2.3 PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS DERECHOS

Es de suma importancia que analicemos el principio de proporcionalidad y equidad tributaria respecto de los derechos, ya que los mismos son transgredidos constantemente por diversos ordenamientos, tanto federales como estatales.

Muy seguido vemos como son violentados los referidos principios, ya sea en el cobro de la inscripción de un documento en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, o al momento de pagar el derecho de trámite aduanero por la importación de un bien. Existen cuantiosos derechos tributarios que son desproporcionales e inequitativos.

⁴ Derecho Tributario. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1999. Pág. 166.

A fin de establecer un sistema de cobro de derechos en la administración de justicia, necesariamente, se deberán respetar a los citados principios de proporcionalidad y equidad tributaria. Para ello, estudiaremos los puntos esenciales de los mismos.

Respecto a la proporcionalidad, hay que establecer como punto de partida, que dicho principio no rige de la misma manera para los impuestos y para los derechos. Lo anterior se debe a que los impuestos y los derechos no gozan de la misma naturaleza jurídica, pues, mientras los impuestos se utilizan para cubrir servicios públicos generales e indivisibles y la obligación de pago no surge de la voluntad de los contribuyentes, los derechos se destinan al pago de un servicio particular o divisible, y en estos últimos la obligación de pago nace hasta que el contribuyente voluntariamente solicita la prestación del servicio. Así pues, y tomando en cuenta que ambas contribuciones no comparten la misma naturaleza jurídica, es obvio que el principio de proporcionalidad no puede regir de la misma manera para unos y para otros. Aclarando lo anterior, conviene ahora exponer en que consiste esa diferencia de que hablamos.

Para los impuestos, la proporcionalidad consiste en que los sujetos pasivos contribuyan al gasto público 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 individuo.

Para los derechos, no se atiende a la capacidad económica de cada individuo, sino al costo que para el estado representa la prestación de ese servicio. Cuando el particular solicita al Estado un servicio de manera individual, dicho particular debe pagar al Estado un derecho, el mencionado derecho, si bien no debe corresponder con exactitud matemáticamente al costo del servicio, si por lo menos debe fijarse atendiendo a dicho costo. Este criterio ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

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

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

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos.

Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 2/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y ocho.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 169-174 Primera Parte

Página: 23

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

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 12, página 27. Amparo en revisión 1514/65. Armando Ruiz Aylluardo. 3 de diciembre de 1968. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

Respecto a la equidad, existe una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha sabido explicarnos en que consiste este concepto:

Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 145-150 Primera Parte
Página: 65

EQUIDAD Y GENERALIDAD EN MATERIA JURIDICO-FISCAL. El principio de equidad, que debe satisfacer toda norma jurídico-fiscal, tiene como elemento esencial el de que, con respecto a los destinatarios de la misma, se trate de manera igual a quienes se encuentren en igual situación y, en cambio la generalidad que también debe revestir todo ordenamiento legal, se manifiesta en que sus disposiciones se apliquen a todas las personas que se coloquen en las hipótesis por ellas previstas, sin consideración de especie o de persona.

Amparo en revisión 3658/80. Octavio Barocio. 20 de enero de 1981. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Alfonso Abitia Arzapalo. Secretario: Jorge Nila Andrade.

De esta manera, tenemos que la equidad en materia fiscal significa, que todos los sujetos pasivos de un tributo deben de encontrarse en un mismo plano respecto del mismo, recibiendo un tratamiento idéntico sin establecerse distinciones, lo que aplicado a las contribuciones conocidas como derechos, se traduce en que todas las personas que soliciten un servicio público de manera particular, deberán pagar el costo de dicho servicio, sin que esté permitido dar un tratamiento especial y privilegiado a algún tipo de contribuyente que esta solicitando el mismo servicio que otro.

No obstante la claridad y obligatoriedad de ambos principios, existen diversos ordenamientos que con fines recaudatorios, transgreden a los mismos. Como ejemplo de lo anterior, a continuación transcribimos dos criterios de nuestro Máximo Tribunal, en los cuales declara inconstitucionales, a leyes que establecen derechos desproporcionales e inequitativos:

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 9/88

Página: 158

REGISTRO DE DOCUMENTOS EN LOS QUE SE CONSIGNA LA CONSTITUCION O EL AUMENTO DE CAPITAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, DERECHOS POR. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE LOS ESTABLECEN SON CONTRARIAS AL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL SI PARA FIJARLOS SE TOMA EN CUENTA EL CAPITAL EN GIRO DE LA PERSONA MORAL. Las leyes federales o locales que regulan los derechos por inscripción en un registro público de documentos en los que se consignan la constitución o el aumento de capital de sociedades mercantiles, estableciendo que deben cuantificarse mediante un porcentaje sobre el capital (tratándose de la constitución de la sociedad) o del aumento de capital (si ese es el caso), son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad exigidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, pues para determinar el monto de los derechos se toma en cuenta el capital en giro de las sociedades y no tanto el costo del servicio que presta la administración pública, de tal suerte que los causantes pagarán una mayor o menor cantidad dependiendo siempre de su capital en giro, provocándose que por los mismos servicios se causen cantidades distintas. Es cierto que el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pero si debe fijarse en relación con dicho costo, pues si a fin de cuantificar su monto se toman en cuenta elementos completamente extraños como lo sería el capital de cada una de las distintas sociedades, de tal manera que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas, debe concluirse que la tarifa correspondiente es desproporcional e inequitativa.

Amparo en revisión 1127/83. Banco Nacional de México, S.A. 6 de febrero de 1985. Unanimidad de 17 votos de los señores Ministros:

López Aparicio, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Olivera Toro y Presidente Iñárritu. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Séptima Epoca, Volúmenes 199-204, Primera Parte, página 45.

Amparo en revisión 2345/84. Inmuebles Banamex, S.A. de C.V. 15 de octubre de 1985. Unanimidad de 18 votos de los señores Ministros: López Aparicio, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, de Silva Nava, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, del Río Rodríguez, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Herminio Huerta Díaz.

Séptima Epoca, Volúmenes 199-204, Primera Parte, página 45.

Amparo en revisión 886/85. General Popo. 29 de octubre de 1985. Unanimidad de 16 votos de los señores Ministros: López Aparicio, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flores, Schmill Ordóñez y Presidente: Jorge Iñárritu. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Séptima Epoca, Volúmenes 199-204, Primera Parte, página 46.

Amparo en revisión 3757/83. Bancomer, S.A. 19 de agosto de 1986. Unanimidad de 17 votos de los señores Ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Ortiz Santos, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Séptima Epoca, Volúmenes 193-198, Primera Parte, página 120.

Amparo en revisión 9184/87. Siemens, S.A. de C.V. 31 de mayo de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez,

Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Guillermo David Vázquez Ortiz.

Séptima Epoca, Volúmenes 199-204, Primera Parte página 46.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el jueves veintitrés de junio de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de veintiún votos de los señores Ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Raúl Cuevas Mantecón, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Güitrón, Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. México, D. F., a 27 de junio de 1988

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Febrero de 1998

Tesis: P. VI/98

Página: 41

Materia: Constitucional, Administrativa

ADUANERO, DERECHO DE TRÁMITE. EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, POR LAS IMPORTACIONES EN QUE SE UTILICE UN PEDIMENTO CONFORME A LA LEY ADUANERA, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1991). Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, la proporcionalidad y equidad en las contribuciones denominadas derechos por servicios se cumple por el legislador cuando los elementos que toma en consideración para establecer el procedimiento por el que determina su base y fija su cuota, atienden, en términos generales, al costo del servicio, a efecto de que los contribuyentes enteren un tributo cuyo monto se encuentre en relación con su costo, de modo tal que por el mismo servicio se pague cuota análoga. Por tanto, al señalar la disposición mencionada que por las operaciones aduaneras que se efectúen mediante un pedimento, en los términos de la Ley Aduanera, debe cubrirse el derecho de trámite

aduanero con una cuota del 8 al millar sobre el valor que tengan los bienes para los efectos del impuesto general de importación, introduce elementos ajenos al costo del servicio público de trámite aduanero, como lo es el valor de los bienes a importar, lo que ocasiona que el monto del derecho no guarde correlación alguna con el costo del servicio y que se causen contribuciones de una cuantía diversa al recibir el mismo servicio, violándose, por ende, los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

Precedentes

Amparo en revisión 2208/96. Aero-Boutiques de México, S.A. de C.V. 11 de noviembre de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de febrero en curso, aprobó, con el número VI/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

El proyecto de cobro de derechos para la administración de justicia, que más adelante se propone, respetará a los citados principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

CAPÍTULO TERCERO
RAZONES DE LA PROPUESTA

3.1 RAZONES POR LAS CUALES ES NECESARIO REFORMAR EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL

Actualmente, la administración de justicia mexicana atraviesa un periodo de transición. Hasta hace poco, los poderes judiciales se encontraban sometidos a la voluntad del ejecutivo. Sin embargo, gracias a diversas reformas legislativas, como la de 1994 para el Poder Judicial de la Federación, así como la reciente alternancia democrática de 2000, los poderes judiciales han adquirido autonomía, lo cual nunca se había visto en la historia de nuestro país.

Sin embargo, nuestro sistema judicial aún se encuentra plagado de serias deficiencias, como la lentitud de los juicios, el rezago de expedientes, y la corrupción de los funcionarios judiciales.

Dichos vicios no pueden ser resueltos de un día a otro. Es necesaria la implementación de diversas estrategias de largo plazo, que ayuden a erradicar a los mismos.

Una de dichas estrategias, podría consistir en dotar a los poderes judiciales con mayores recursos de los que actualmente se les asignan. Esto permitiría la creación de más órganos jurisdiccionales, lo cual ayudaría en gran parte a solucionar las deficiencias antes mencionadas.

Si existieran mas tribunales, el tiempo que duran los procesos se reduciría drásticamente, puesto que cada juzgador tendría menos juicios a su cargo, lo cual permitiría que las etapas procesales se desahogaran con mayor rapidez. Con mucha frecuencia sucede, que aquellos procedimientos que se encuentran diseñados para ser breves, como el juicio sumario, lleguen a durar años; esto se debe a la excesiva carga de trabajo que tienen los tribunales. Al distribuir dicha carga entre un mayor número de órganos jurisdiccionales, se eliminaría la lentitud de los procesos.

De igual forma, con la creación de más tribunales, se ayudaría a abatir el actual rezago de expedientes. En el Poder Judicial Federal, es común que cuando un Juzgado de Distrito sufre de rezago, se cree temporalmente un nuevo juzgado, el cual conocerá de todos los nuevos juicios que normalmente se le asignarían al juzgado que sufre de retraso, hasta en tanto se regularice. Dicha estrategia puede ser empleada al crearse tribunales, relevar del conocimiento de nuevos juicios a los juzgados ya establecidos, para turnárselos a los de reciente creación, y así, se les dará una oportunidad a aquellos para normalizar sus funciones.

Otro beneficio por la existencia de más órganos jurisdiccionales, es la calidad de las resoluciones judiciales. Dado que los juzgadores tendrían menos procedimientos a su cargo, contarían con más tiempo para poder realizar un profundo estudio de los expedientes, lo cual mejoraría sus resoluciones. Frecuentemente, se emiten autos, sentencias interlocutorias, o sentencias definitivas, con poca técnica jurídica, lo cual propicia la interposición de recursos o juicios extraordinarios que atrasan y complican el proceso. Por ello, si cada tribunal se avoca al conocimiento de menos expedientes, sus fallos serán de mejor calidad.

Asimismo, si los poderes judiciales tuvieran más recursos, podrían contratar a abogados con mayores capacidades y conocimientos. Como es sabido, la administración de justicia de los estados no cuenta con sueldos de grandes proporciones, ello propicia a que muchos juristas sobresalientes, se dediquen a laborar en la iniciativa privada. Si los salarios de los funcionarios judiciales fueran de mayor cuantía, muchos de los referidos abogados, se dedicarían a la carrera judicial.

De la misma manera, si los funcionarios judiciales contaran con mejores salarios, los índices de corrupción disminuirían. Uno de los factores que orillan a los funcionarios públicos a cometer actos de corrupción, es una apremiante necesidad económica, si dichos funcionarios no se encontraran bajo la referida necesidad, por tener un buen sueldo, difícilmente se arriesgaría a cometer un ilícito de dicha naturaleza.

Además de lo anterior, la reforma que se propone, en realidad no contrasta en gran medida con las razones que tuvieron los poderes constituyentes de 1857 y 1917, para prohibir las costas judiciales.

De los antecedentes históricos del artículo 17 Constitucional, podemos apreciar que antiguamente, los jueces tenían el derecho de percibir honorarios por la función que desempeñaban, tal como en la actualidad sucede con los árbitros, lo cual propiciaba la mercantilización de la justicia. Por dicha razón, se prohibió todo tipo de remuneración por los servicios de la administración de justicia.

Sin embargo, como se verá mas adelante, el tributo que se propone, no tendrá ninguna relación con la cuantía del asunto, simplemente, será un derecho de muy bajo costo, que ayudará en gran medida a resolver algunos de los problemas de nuestro sistema judicial.

3.2 PROYECTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el presente capítulo, haremos nuestra propuesta de reforma del artículo 17 Constitucional, mediante la cual, se permitiría el cobro de derechos tributarios en la administración de justicia.

El referido precepto, actualmente establece lo siguiente:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera

pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de las resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Tal y como lo hemos comentado a través del presente trabajo terminal, es necesario reformar el multicitado numeral, en la parte relativa a la prohibición de las costas judiciales.

Proponemos que dicho artículo sea reformado, mediante la eliminación de la parte final de su segundo párrafo, y la adición de un nuevo párrafo, para quedar como sigue:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Las leyes federales y locales podrán establecer derechos tributarios, como contraprestación de los servicios de administración de justicia, sin que en ningún caso, aquellos excedan de cuatro salarios mínimos generales del área geográfica en que se tramite el juicio. En los procesos de orden penal, no se exigirá el pago de derechos.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de las resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Del anterior proyecto de reforma, se desprenden las siguientes características:

Primera. Se permite el cobro de derechos en los procesos jurisdiccionales federales y estatales.

Lo anterior implica que en todos los procedimientos de orden federal, como juicios administrativos, de amparo, mercantiles, civiles, etc., estarán sujetos al pago de derechos. Asimismo, se permite el cobro referido, en los juicios cuya competencia pertenecen a los estados, como civiles y administrativos.

Sin embargo, respecto a los procedimientos penales, se impone una prohibición, ya que dicha materia no persigue una finalidad económica, sino la salvaguarda de la integración física y del patrimonio de las personas. Es decir, los derechos solo se recaudarían cuando el objetivo del juicio, verse sobre un fin económico.

Segunda. Resulta optativo para las legislaturas, imponer el cobro de derechos. De esta forma, en caso de que exista un procedimiento que algún estado, o la federación, deseen exentar del citado tributo, se encuentren facultados para ello.

Tercera. Los derechos no podrán exceder de cuatro salarios mínimos generales. Mediante esta limitante, se previene la imposición de pagos exorbitantes por la tramitación de los juicios, ya que actualmente, el salario mínimo general mas elevado en el país, es de \$ 45.24 M.N. (cuarenta y cinco pesos con veinticuatro centavos moneda nacional).

Dicha restricción permite que los derechos siempre se encuentren al alcance de todos los ciudadanos, puesto que, a manera de ejemplo, si se tratare de un juicio civil o

mercantil en el Estado de Baja California, no se pagaría mas de \$ 180.96 M.N. (ciento ochenta pesos con noventa y seis centavos moneda nacional).

Asimismo, se ayuda a respetar los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, ya que de esta forma, no se podrán cobrar los derechos, tomando en cuenta la cuantía del asunto, tal y como se hacía anteriormente a la Constitución de 1857, lo cual generó la prohibición de las costas judiciales.

Cuarta. Se faculta a las legislaturas de los estados, y al Congreso de la Unión, a regular mediante sus ordenamientos aplicables, todo aquello que no se encuentre previsto por el numeral en comento.

El artículo 17 Constitucional permitiría el cobro de derechos para la administración de justicia, con las limitantes que el mismo establece; pero le correspondería a los estados y a la federación, reglamentar los detalles de dicha contribución.

Cada estado, dentro de su Ley de Ingresos, Ley Hacendaria, u ordenamiento similar, así como la federación, mediante la Ley Federal de Derechos, normarían los procesos que serían gravados, los montos respectivos, el lugar y forma de pago, etc.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De la lectura de todo lo expuesto en el presente trabajo terminal, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. En la actualidad, la impartición de justicia mexicana atraviesa por una crisis de grandes proporciones, ya que en la mayoría de los casos, el servicio público otorgado por los tribunales no es de muy buena calidad.

Existe un gran rezago de expedientes, los procedimientos judiciales se encuentran plagados de lentitud, constantemente se emiten resoluciones con poca eficiencia jurídica, y en algunas ocasiones, se generan actos de corrupción.

2. Una de las razones principales, generadora de las anteriores deficiencias, resulta ser la excesiva carga de trabajo para los pocos tribunales existentes. Si hubiesen más órganos jurisdiccionales, se reducirían en buena medida los problemas que agobian a la administración de justicia.

Sin embargo, a fin de crear más tribunales, es necesario dotar a los poderes judiciales con un mayor presupuesto, lo cual, con nuestro actual sistema recaudatorio, resulta prácticamente imposible.

3. Es necesario tomar las medidas adecuadas que permitan a los poderes judiciales, percibir mayores recursos, a fin de que tengan la capacidad de resolver su actual problemática.

Una de esas medidas es la creación de una nueva contribución, la cual grave a los servicios de administración de justicia. Mediante la imposición de un derecho, se permitirá recaudar aquellos recursos adicionales que tanto necesitan nuestros tribunales.

Como es sabido, los derechos son aquellas contribuciones que impone el Estado, como contraprestación por los públicos que este otorga.

4. Sin embargo, el artículo 17 de la Constitución Federal prohíbe tajantemente a las costas judiciales, por lo que ninguna norma puede establecer remuneraciones por la prestación de los servicios de administración de justicia.

Esta restricción se debe en gran medida, a que anteriormente a la Constitución de 1857, era común que los jueces cobraran sus honorarios en base a la cuantía de las prestaciones demandadas. Por ello, a fin de evitar dicha práctica viciosa, se impuso la prohibición aludida.

5. Por lo anterior, a fin de que se permita a las diversas legislaturas imponer derechos tributarios por los servicios de administración de justicia, resulta necesario reformar al referido precepto constitucional.

La recomendación que se propone en el presente trabajo terminal, es la que se ha mencionado a lo largo del mismo, que se reforme el artículo 17 de la Constitución Federal, a efecto de que se permita la imposición de un gravamen sobre los servicios de administración de justicia, el cual deberá en todo momento, ser de bajo costo, y respetar a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

Con la finalidad de no incurrir en repeticiones innecesarias, nos remitimos al proyecto de reforma propuesto en el anterior capítulo 3.2 de la presente investigación.

FUENTES DE CONSULTA

1. Bohórquez, Djed. Crónica del Constituyente. Ediciones Botas. México, 1938.
2. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, 2002.
3. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo IV. Editorial Manuel Porrúa, segunda edición. México, 1949.
4. De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2001.
5. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1998.
6. Márquez Rábago, Sergio R. Evolución Constitucional Mexicana. Editorial Porrúa. México, 2002.
7. Sánchez Hernández, Mayolo. Derecho Tributario. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1999.
8. Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2003, Jurisprudencia y Tesis Aisladas. México, 2003.
9. Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Tributaria, 1986-2000. México, 2001.
10. Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.