

<b>VII. Ingresos por contribuciones e ingresos no tributarios,</b>	
<b>por Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz . . . . .</b>	<b>131</b>
Nivel federal . . . . .	131
Nivel local . . . . .	151
Conclusión . . . . .	153

# *VII. Ingresos por contribuciones e ingresos no tributarios*

---

*Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz\**

Además de los impuestos, el Estado dispone de otros recursos de financiamiento derivados unos de sus funciones de derecho público —derechos, aportaciones de seguridad social, contribuciones especiales de mejoras y aprovechamientos— y otros de sus funciones de derecho privado: los productos.

Aunque el derecho mexicano no les concede categoría de impuestos, los derechos y las contribuciones de mejoras constituyen técnicamente impuestos basados en el beneficio; y las aportaciones de seguridad social corresponden a un impuesto a las nóminas basado en la capacidad contributiva; todos ellos, junto con los impuestos, son catalogados como contribuciones. Los productos y aprovechamientos son ingresos no tributarios.

## **NIVEL FEDERAL**

---

Los instrumentos de financiamiento estatal, vistos con anterioridad, para disminuir la inequidad en la distribución del ingreso se cifan al principio de capacidad contributiva, según el cual las personas que están en el mismo nivel económico o que disfrutan del mismo grado de bienestar deben cooperar al financiamiento de los gastos públicos con la misma carga, en tanto que quienes gozan de mayor nivel económico deben colaborar con recursos superiores que aumentan a medida que su capacidad económica se eleva. Los criterios a los que se atiende para evaluar esa característica son el monto de los ingresos percibidos, el de los bienes poseídos y el de los gastos realizados.

\* Mi agradecimiento a la licenciada María Leticia Hernández, jefa del departamento de evaluación jurídica y centro de documentación fiscal de la coordinación general con entidades federativas, por el apoyo prestado.

## Derechos

---

Pero completando esos ingresos gubernamentales se asignan también cargas basadas en el principio del beneficio, que implica la aplicación en el sector gubernamental de la regla del sector privado,<sup>1</sup> según la cual los bienes y servicios deben ser pagados por quien hace uso de ellos, y la carga fiscal debe estar en proporción con los beneficios recibidos del Estado.

En su mayor parte las actividades ejercidas por el gobierno son las que la iniciativa privada no suele asumir, porque los productos o servicios a que dan origen no pueden ser vendidos individualmente a los usuarios ya que sus efectos aprovechan a la comunidad como un todo, por lo que sus beneficios no pueden ser identificados con personas determinadas. Ciertamente hay casos en los que puede hacerse, como ocurre tratándose de los servicios de educación, salud y asistencia públicas; pero no puede olvidarse que éstos, a la vez, producen también beneficios de carácter social, y cobrar la misma carga *per capita* a los pobres que a los ricos, aunque éstos tienen mayores medios para hacer los pagos —y no necesitan hacer uso de esos servicios—, resultaría inequitativo en términos de la relación entre la carga fiscal y el monto del ingreso o de la riqueza, cuando aumentar el nivel de vida de las clases desprotegidas es una de las metas declaradas de la función pública.

Pero existen actividades gubernamentales que sí pueden ser financiadas siguiendo el principio del beneficio sin resultados objetables desde el punto de vista de la equidad, porque el provecho recibido de ellos puede ser cuantificado y el patrón de distribución de la carga fiscal que produce no es inequitativo.

El gobierno puede vender sus servicios a los usuarios sólo cuando sin detrimento del interés de la comunidad puede no suministrarlos a quienes no deseen pagar por ellos,<sup>2</sup> y sus beneficios pueden segmentarse en cantidades que pueden proporcionarse separadamente a los individuos en cuyo provecho redundan directamente.

Empero, debe quedar claro que estos servicios gubernamentales se prestan primordialmente en interés de la sociedad por los beneficios que redundan en su provecho, aparte de que puedan favorecer individualmente a algunos de sus miembros; y que algunos de esos servicios pueden también ser prestados por empresas privadas —servicio postal, telefonía, escuelas, hospitales, supermercados—.

Otros servicios deben ser suministrados sólo por el gobierno porque se relacionan con actividades que por interés de la comunidad no pueden ser realizadas sin sanción del Estado, que certifica que quienes ejercen una profesión u oficio, efectúan una transacción o cambian de estado civil, lo hacen cumpliendo con normas establecidas en atención del orden público y de la seguridad pública; aunque

<sup>1</sup> John F. Due, *Government Finance*, 3a. ed., Richard D. Irwin Inc., Illinois, 1963, pp. 107-109, y 389-430.

<sup>2</sup> Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4a. ed., McGraw-Hill Book Company, New York, 1985, pp. 229, 230 y 733-758.

quienes obtienen los permisos, autorizaciones o licencias correspondientes son directamente beneficiados por esta acción gubernamental y cubren el precio del servicio proporcionado al expedir dichas constancias.<sup>3</sup>

Estos tributos por gravar la prestación de servicios, o el uso o disfrute de bienes, constituyen gravámenes al consumo, sólo que basados en el principio del beneficio y no en el de la capacidad contributiva, como ocurre con los impuestos analizados con anterioridad; por lo que los efectos que causan respecto a su traslación e incidencia son similares a los mencionados al tratar la imposición al consumo.

En el sistema impositivo mexicano los tributos a los que se ha hecho referencia reciben el nombre de derechos. Conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>4</sup> su naturaleza es distinta de la de los impuestos —aunque constituyen una carga establecida autoritariamente por el Estado— porque son contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del Estado o sus dependencias a las personas que los solicitan. Pero 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 proporciona el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares.

El monto de las cuotas de estas contribuciones<sup>5</sup> varía entre unos cuantos pesos y decenas de miles de ellos. Se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación así como por recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público —excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, y en este último caso cuando se trata de contraprestaciones que no se encuentran previstas en la ley que se analiza—.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Los derechos por la prestación de servicios están relacionados con su costo —incluso financiero— salvo que tengan un carácter racionalizador del mismo.

Las cuotas de los derechos que se paguen en moneda extranjera —los prestados por oficinas de la Federación ubicadas en el extranjero y por el tránsito internacional de mercancías que pasen por el país—, y las de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación que señale el Congreso de la Unión, se actualizan en los meses de enero y julio en proporción con la

<sup>3</sup> Harold M. Somers, *Finanzas públicas e ingreso nacional*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pp. 154-155.

<sup>4</sup> Amparo en revisión 6013-77, Comisión Federal de Electricidad, 15 de febrero de 1983, vols. 169-174, 1ª parte, p. 22; y Reclamación en amparo 4926-74, Eduardo Velázquez Chávez y otros, 4 de octubre de 1983, 1ª parte, p. 35. Citados por Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama (comp.), *La interpretación de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*, UNAM, México, 1986, t. III, pp. 2601 y 2628, respectivamente.

<sup>5</sup> Ley Federal de Derechos (LFD) art. 1º párrafos primero y segundo, 2º párrafo segundo, 3º párrafos primero a cuarto y 4º.

fluctuación de la moneda nacional en relación con la moneda extranjera con la que se cubran los costos.

La Federación, el Distrito Federal, los estados, municipios, organismos descentralizados o cualquier persona que de conformidad con otras leyes o decretos no esté obligada a pagar contribuciones o estén exentas de ellas, están sujetos al pago de derechos con las excepciones que la propia ley señala.

El pago se hace previamente a la prestación de los servicios, salvo en los casos en que expresamente se señala que sea posterior o cuando se trata de servicios que son de utilización obligatoria. El importe se cubre en las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **Derechos cobrados por los servicios prestados por cada una de las dependencias del gobierno federal**

Cualquiera de las secretarías de Estado o la Procuraduría General de la República,<sup>6</sup> cobran derechos por la expedición de copias certificadas de documentos; reposición de constancias o duplicados de las mismas, así como de calcomanías; compulsas de documentos; copias de planos; certificación o expedición de constancias distintas de las anteriores y legalización de firmas. Pero además cada una de las secretarías percibe derechos relacionados con los servicios específicos que presta, de los que a continuación se enumeran los rubros principales.

#### ***Secretaría de Gobernación***

Esta dependencia<sup>7</sup> cobra derechos por la prestación de servicios migratorios y por la expedición de permisos, constancias y certificados a extranjeros. También por la expedición de certificados de licitud de los títulos y contenido de publicaciones y revistas; por la supervisión de películas o de material grabado; por el otorgamiento de autorizaciones; por la expedición de certificados de origen en materia de televisión, cinematografía y radio; por el aportillamiento —complemento o glose de documentos públicos federales— y por el estudio y otorgamiento de autorizaciones de visita turística al territorio insular así como de concesiones y permisos en el mismo.

#### ***Secretaría de Relaciones Exteriores***

Percibe<sup>8</sup> derechos por proporcionar variados servicios relacionados con la expedición de pasaportes o documentos de identidad y viaje; con los servicios consulares:

<sup>6</sup> *Ibid.*, art. 5°.

<sup>7</sup> *Ibid.*, arts. 8° a 19-H.

<sup>8</sup> *Ibid.*, arts. 20 a 26.

con la expedición de certificados y de pasavantes o patentes provisionales de navegación; así como con la prestación de servicios notariales por los cónsules.

También cobra derechos por el examen de las solicitudes para obtener concesiones y celebrar contratos con los distintos niveles de gobierno y con sus organismos descentralizados; por permitir la adquisición del dominio de tierras, aguas y sus accesorios por extranjeros, así como por el registro de la adquisición de bienes inmuebles en zonas restringidas efectuada por sociedades o asociaciones mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, y por autorizar el establecimiento de sucursales o agencias de sociedades o asociaciones extranjeras. Asimismo recibe derechos por los servicios en materia de nacionalidad y naturalización.

### ***Secretaría de Hacienda y Crédito Público***

Recauda derechos<sup>9</sup> a cargo de personas físicas y morales sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y por los servicios de intervención gerencial prestados por dicho organismo.

También por los servicios aduaneros que origina el tránsito internacional de mercancías de procedencia extranjera que llegan a territorio nacional con destino al extranjero; por su almacenaje; por los servicios de trámite aduanero relacionado con las operaciones que se efectúan utilizando un pedimento; por la autorización para establecer depósitos fiscales para la venta de mercancías a pasajeros que salgan directamente al extranjero, así como por la expedición de patente de agente aduanal.

Los servicios relacionados con las máquinas registradoras de comprobación fiscal que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporciona a los contribuyentes da lugar al pago de derechos y, asimismo, los origina la autorización a personas físicas y morales mexicanas para invertir en empresas de esta nacionalidad utilizando el sistema de intercambio de deuda pública por capital.

### ***Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal***

Cobra derechos<sup>10</sup> por extender concesiones y asignaciones de exploración y de explotación minera; y por la inscripción en el Registro Público de Minería de los apoderados y peritos mineros, así como la de los actos, contratos y convenios sujetos a ella. Por la expedición de planos de la cartografía minera, y por la realización de las visitas previas para expedir dictámenes y resoluciones.

<sup>9</sup> *Ibid.*, arts. 27 a 53-F.

<sup>10</sup> *Ibid.*, arts. 56 a 60.

### *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*

Percibe derechos<sup>11</sup> por los servicios prestados a través del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, por la expedición de resoluciones específicas de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y por las autorizaciones que emite dicha Secretaría.

También por los servicios relativos a la certificación oficial del cumplimiento con las Normas Oficiales Mexicanas para fines oficiales a petición de parte interesada, o para su exportación o importación; así como por el otorgamiento de permisos de importación.

### *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*

Cobra derechos<sup>12</sup> por la expedición de asignaciones, concesiones o permisos para usar o aprovechar aguas nacionales, y para descargar a un receptor aguas residuales; así como por su inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua.

Asimismo, percibe derechos por la expedición de títulos de concesión y permisos para usar o aprovechar terrenos aledaños a las corrientes y depósitos de agua de propiedad nacional y para extraer de ellos materiales de construcción; para el aprovechamiento de la estructura hidráulica federal, y para la construcción de obras hidráulicas destinadas al uso de las aguas superficiales o del subsuelo. También por el seguimiento de las obras de control de calidad de descargas y por la expedición de certificados respecto a la calidad del agua.

Dicha secretaría percibe derechos en relación con la sanidad fitopecuaria por los servicios de inspección, control y vigilancia respecto de la entrada y salida del territorio nacional de vegetales, animales y productos derivados de los mismos; por la expedición de certificados relacionados con la sanidad y movilización de animales o vegetales y de los productos derivados de ellos; y por la autorización para su importación o exportación; por la certificación fitosanitaria, servicios técnicos y dictámenes técnicos en relación con plaguicidas agrícolas; por el certificado fitosanitario de liberación al medio ambiente de organismos manipulados mediante ingeniería genética y los servicios a quienes obtienen variedades vegetales y por la certificación sobre la producción de semillas.

La Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas, cobra derechos por el registro de los productos de esa clase, y por el de las empresas relacionadas con ellos; y por la expedición de

<sup>11</sup> *Ibidem*, artículos 63 a 76.

<sup>12</sup> *Ibidem*, artículos 82 a 90-H.

permisos de importación, así como de certificados y dictámenes relativos a dichos productos.

En materia de flora y fauna silvestre cobra derechos por el registro de asociaciones cinegéticas, criaderos y viveros, zoológicos, aviarios, herpetarios, circos y espectáculos de fauna silvestre, mascotas y aves de presa, taxidermistas y coleccionistas particulares.

También por la extensión de permisos para expediciones cinegéticas; para la captura, transportación y comercialización de aves canoras o de ornato; para la exportación e importación de fauna silvestre, sus productos o subproductos y para su traslado dentro del territorio nacional.

### *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*

Cobra derechos<sup>13</sup> por el otorgamiento de concesiones o permisos para establecer y explotar comercializadoras de servicios de telecomunicaciones; para la prestación de servicios de telecomunicaciones de valor agregado, para instalar, operar o explotar sistemas de televisión por cable y redes públicas de radiocomunicación fija; estaciones de radiodifusión sonora, estaciones de televisión y para usar subportadoras multiplex subordinadas al canal principal de radiodifusión por televisión.

Asimismo, cobra derechos por el registro de las empresas dedicadas a instalar cableado y canalización telefónica con enlace a la red del servicio público telefónico y por el de los equipos de banda compartida o banda civil.

También por los permisos para el establecimiento de redes o sistemas privados de telecomunicaciones y estaciones terrenas transmisoras o transreceptoras; por el permiso de enlaces o cableados de telecomunicaciones; el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de una banda de frecuencia en el territorio nacional —salvo el espectro de uso libre y de uso oficial—. Por el otorgamiento de concesiones para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; para ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país. Asimismo, por concesiones para explotar los derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencia asociadas a sistemas satelitales extranjeros. Por permisos para establecer y explotar comercializadoras de servicios de telecomunicaciones; para instalar, operar o explotar estaciones terrenas transmisoras; así como por el registro para la prestación de servicios de valor agregado; y por la inspección, verificación y vigilancia de los sistemas de telecomunicación en el servicio público y redes privadas.

El pago de estos derechos es independiente del que se tenga que efectuar por el uso o el aprovechamiento del espectro radioeléctrico.

<sup>13</sup> *Ibid.*, arts. 120 a 172.



También causa derechos la expedición de certificados de homologación temporal y definitiva para equipos, aparatos, dispositivos y accesorios de telecomunicación; igualmente la expedición, revalidación y modificaciones de las constancias de registro de peritos en telecomunicaciones, de profesional técnico responsable, y de certificados de aptitud para operar estaciones radioeléctricas.

Por los servicios prestados por las estaciones de la red nacional de radiomonitorio y mediciones, también se pagan derechos.

En relación con el autotransporte federal se causan derechos por los servicios que se prestan para la operación del autotransporte público y privado en caminos de jurisdicción federal: la expedición o reposición de títulos de concesión de los servicios de pasaje y carga y de servicio privado; las autorizaciones, permisos y verificaciones en relación con los mismos y la expedición de placas metálicas de identificación, calcomanías, y licencias y permisos provisionales para conducir.

También se cobran derechos por la autorización de operación para terminales centrales de autotransporte federal de pasajeros y de carga y por el otorgamiento de la concesión correspondiente; así como por la autorización de operación para ferropuertos; y por la entrega de calcomanías y certificados a los centros de verificación de emisiones contaminantes.

En relación con la navegación en el espacio aéreo mexicano se cubren derechos por los servicios relativos al Registro Aeronáutico Mexicano por la inscripción en el de las aeronaves, permisos y diversos documentos; así como por la concesión de servicio público de transporte aéreo.

Asimismo, se causan derechos por la inspección de la reparación, cambio de piezas y servicios de las aeronaves; por la expedición de la concesión o permiso para la construcción, operación y explotación de aeródromos, helipuertos, hidroaeródromos e hidropistas; por la expedición de la concesión de servicio público de transporte aéreo; así como por la expedición de certificados de aeronavegabilidad y matrícula y otros varios certificados y licencias.

Por lo que respecta a los servicios marítimos, se pagan derechos por la inscripción en el Registro Público Marítimo de los certificados de matrícula de las embarcaciones y artefactos navales mexicanos; así como de los actos, contratos y documentos relacionados con ellos, y de las diversas actividades relacionadas con la navegación.

Se causan también derechos por la prestación de los servicios principales, auxiliares y conexos a la vía de navegación por agua: el abanderamiento; la expedición, revalidación o reposición de diversos certificados, de pasavantes y permisos; por la práctica o verificación del arqueo a las embarcaciones; por proporcionar servicios públicos marítimos o portuarios; por el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para la construcción de obras marítimo portuarias; por las inspecciones de seguridad para salvaguardar la vida humana en el mar; por la expedición o reposición de los documentos relacionados con la identidad marítima; por la autorización y determinación de señalamiento marítimo; por la verificación de la prueba de estabilidad; y por los servicios prestados por la capitanía de puerto fuera del horario oficial.

En relación con las vías de comunicación terrestre, se causan derechos por la autorización para la construcción de obras dentro del derecho de vía de las carreteras, puentes y vías férreas de jurisdicción federal; así como para el cruzamiento de las vías férreas por otras vías de comunicación y obras y para la construcción de obras de vías destinadas al transporte ferroviario. Asimismo por la autorización del derecho de vías ferroviarias y por la relativa a la operación del transporte multimodal.

### *Secretaría de Educación Pública*

Este organismo percibe derechos<sup>14</sup> por los servicios que prestan el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Se causan derechos por la reproducción de monumentos artísticos con fines comerciales, así como por los permisos de exportación temporal de los mismos. Tocante a los monumentos y zonas arqueológicas se causan derechos por su registro, permisos de exportación de reproducciones autorizadas y dictámenes para determinar si un objeto o lote es una reproducción; por los permisos para reproducir monumentos arqueológicos muebles o inmuebles y por su renovación.

Respecto a los mencionados monumentos y zonas arqueológicas se pagan derechos por los permisos para filmación, videograbación y tomas fotográficas; así como por fotografía publicada, independientemente de los derechos ya mencionados.

En materia de monumentos y zonas históricas y artísticas los institutos a los que se ha venido haciendo referencia, cobran derechos por la inscripción en el Registro Público de Monumentos y Zonas Históricas y Artísticas de los bienes inmuebles de propiedad particular considerados monumentos históricos o artísticos, de los que no siéndolo estén ubicados dentro de la zona en que éstos se encuentren, y por la inscripción de los bienes muebles así considerados. También por los permisos para su exportación temporal y por las autorizaciones para la realización de obras que puedan afectarlos.

Respecto a otros asuntos la mencionada dependencia cobra derechos por los servicios que presta en materia de derechos de autor, y de registro y ejercicio profesional; así como por los que en relación con la educación suministra respecto a la validez oficial de estudios y al registro de quienes los imparten sin reconocimiento de validez oficial; al acreditamiento y certificación de estudios; a la presentación de distintos tipos de exámenes, y al otorgamiento de diplomas, títulos, o grados; a la revalidación de estudios y su equivalencia, y a la inspección y vigilancia de los establecimientos educativos particulares. También por el permiso provisional de práctica de la locución; por la presentación de exámenes de aptitud y la expedición de los certificados correspondientes a locutores, cronistas y comentaristas.

<sup>14</sup> *Ibid.*, arts. 176-A a 186.

### ***Secretaría de la Reforma Agraria***

Los servicios que presta el Registro Agrario Nacional dan lugar a derechos<sup>15</sup> relativos al auxilio técnico y a la inscripción de los documentos en los que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad ejidal y la comunal; los derechos constituidos respecto de las mismas, los de las colonias agrícolas y ganaderas, y los que versen sobre las propiedades agrícolas, ganaderas o forestales de las sociedades mercantiles y civiles.

Esta secretaría también recibe derechos por la expedición de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria; por la autorización para cambiar el destino de las tierras agrícolas y dedicarlas a fines industriales, turísticos, urbanos o a otros, y por las informaciones que se expidan respecto a la situación jurídica de los predios.

### ***Secretaría de la Contratoría y Desarrollo Administrativo***

Por las acciones de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia le encomiendan, esta dependencia cobra derechos<sup>16</sup> sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo a los contratistas con los que se celebran contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma. Asimismo, los percibe a través del Registro Público de la Propiedad Federal, por la inscripción y cancelación de documentos relacionados con bienes inmuebles de la Federación y con la expedición de certificados relacionados con los mismos. También los causan los servicios prestados en relación con la administración del patrimonio inmobiliario de la Federación respecto a la concesión de inmuebles del dominio público; de enajenación de inmuebles de la Federación, y al otorgamiento de concesiones sobre bienes del dominio público de la Federación.

### ***Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca***

Percibe derechos<sup>17</sup> por la expedición de concesiones, permisos y autorizaciones relacionados con la pesca comercial —incluyendo la recolección de reproductores o de huevos y larvas en sus sucesivas etapas de evolución hasta ser alevines—, y por la transferencia de dichas autorizaciones. También por los permisos de excepción para pesca por cada viaje autorizado a embarcaciones extranjeras, y por la aprobación para la pesca comercial con embarcaciones inscritas en el Padrón de Abanderamiento Mexicano. Asimismo por los que se expidan para pesca deportiva,

<sup>15</sup> *Ibid.*, arts. 187 a 190-A.

<sup>16</sup> *Ibid.*, arts. 190-B a 191.

<sup>17</sup> *Ibid.*, arts. 191-A a 194-U.

sea a embarcaciones destinadas a ese fin o a individuos que deseen practicarla desde ellas o de manera subacuática.

También cobra derechos por el acceso a las áreas naturales protegidas de interés de la nación, y por pernóctar en los albergues federales instalados en ellas. Asimismo, por los permisos o concesiones para el uso o aprovechamiento de la biosfera, monumentos naturales y áreas de protección de flora y fauna.

Esta dependencia tiene a su cargo los servicios relacionados con la zona marítimo terrestre. Causa derechos el otorgamiento de concesiones de la zona federal marítimo terrestre, de terrenos ganados al mar o de cualquier otro depósito que se forme por aguas marinas. Estos derechos se pagan independientemente del que corresponda por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público. Asimismo causa derechos el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para el uso o goce de dichos bienes.

Respecto a los servicios relacionados con la flora y fauna silvestres, dicha secretaría tiene a su cargo el registro y refrendo anual de los viveros comerciales y no comerciales de flora silvestre —tanto de especies acuáticas como terrestres—, y de mascotas de fauna silvestre o de criadero y de aves de presa, cuando en uno y otro caso se trate de especies raras, endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, o estén contenidas en los listados de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

En relación con dichas especies le corresponde expedir los permisos y certificados para su exportación, importación o reexportación; así como para recolectar material parental para su reproducción y propagación con fines comerciales. Asimismo le atañe realizar estudios de flora y fauna silvestre, incluyendo su planificación, manejo y dictamen de impacto ambiental. Por realizar todas las actividades mencionadas percibe derechos.

Por los servicios relacionados con la evaluación del impacto ambiental producido por obras y actividades diversas, la misma dependencia recibe derechos por otorgar la autorización a proyectos cuando la evaluación de su impacto en el ambiente en su modalidad general le corresponda al gobierno federal. Asimismo los percibe por la inscripción en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios a quienes realicen estudios sobre dicha materia, y por la verificación de las medidas de prevención y mitigación de daños al medio ambiente.

Asimismo por la recepción, evaluación y dictamen de los programas de manejo forestal para obtener autorización de aprovechamiento de recursos forestales, forestación y reforestación de especies maderables y por los estudios de uso de suelo forestal, así como para aprovechamiento forestal de bosques y selvas tropicales y especies de difícil regeneración.

Los servicios prestados en relación con la prevención y el control de la contaminación originan derechos por la verificación y certificación de los equipos de medición de contaminantes de vehículos automotores en circulación en centros autorizados, por la de la emisión de contaminantes de vehículos automotores nuevos, y por la evaluación y verificación de la aplicación de medidas tendentes a reducir esa emisión; también por el otorgamiento de licencias de funcionamiento a las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan olores, gases o partículas

sólidas o líquidas a la atmósfera; por el registro de empresas generadoras de residuos peligrosos; por el otorgamiento de autorización para instalar y operar sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, reúso, tratamiento, reciclaje, incineración, disposición final de residuos peligrosos; y por el otorgamiento del dictamen técnico para la obtención de estímulos fiscales o créditos de organismos financieros, en las actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

### *Secretaría de Salud*

Esta dependencia recauda derechos<sup>18</sup> por el registro sanitario, su revisión o modificación, respecto de medicamentos, insumos de uso odontológico, productos que contengan sustancias tóxicas, materiales de curación y de laboratorio, agentes de diagnóstico o reactivos e instrumental y equipo médico. Se pagan derechos por servicios de laboratorio por cada muestra analizada, atendiendo a que su estudio requiera servicios de nivel cero, primero, segundo o tercero.

Asimismo se cubren derechos por los servicios de verificación o fomento sanitario, así como sobre los análisis y estudios sanitarios que se realicen a solicitud de los particulares para evaluar, supervisar, asesorar o determinar las condiciones sanitarias de actividades, productos o servicios que impliquen riesgo.

También por la realización del muestreo a petición de parte interesada de productos alimenticios, bebidas, tabaco, artículos de aseo, perfumería y belleza, así como por el de las materias primas y aditivos que intervengan en su elaboración. Respecto a todos éstos se cobran también derechos tanto por la expedición, corrección o modificación de la constancia sanitaria para exportación, como de la autorización sanitaria previa de importación. De igual manera ocasiona derechos su destrucción.

Causa además derechos la expedición de los certificados y dictámenes de los productos, servicios, uso y consumo de agua potable e industrial; y la expedición, corrección o modificación de los certificados de exportación a los establecimientos que produzcan insumos para la salud destinados a la exportación.

Se cubren asimismo derechos por los servicios de trámite y expedición, prórroga o modificación del permiso sanitario en materia de publicidad por cada producto y tipo de mensaje en los diferentes medios de comunicación. El importe de las cuotas se duplica tratándose de la publicidad de bebidas alcohólicas, tabaco, sustancias tóxicas, plaguicidas y alimentos de bajo valor nutritivo.

### *Organismos descentralizados que prestan servicios exclusivos del Estado*

Por prestar servicios exclusivos del Estado en materia de telegrafía, radiotelegrafía y telecomunicaciones; correo; transportación por ferrocarril y propiedad industrial,

<sup>18</sup> *Ibid.*, arts. 195-A a 195-L.

cubren derechos<sup>19</sup> respectivamente Telecomunicaciones de México, el Servicio Postal Mexicano, Ferrocarriles Nacionales de México y el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. Los tres primeros sobre sus ingresos mensuales y el último sobre su utilidad mensual.

### *Secretaría de Turismo*

Pagan derechos<sup>20</sup> al Registro Nacional Turístico por su inscripción definitiva o provisional los establecimientos de alimentos y bebidas; los de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes; las empresas que trabajan siguiendo el sistema de tiempo compartido y el de intercambio de servicios turísticos; las agencias de viajes y de transportación turística; los guías de turismo; y las operadoras turísticas de buceo y de marinas turísticas. También causa derechos la expedición de la constancia de inscripción.

### *Secretaría de la Defensa Nacional*

Esta dependencia cobra derechos<sup>21</sup> por la expedición de constancias de certificación de estudios y de duplicados de estudios parciales de educación militar; por la expedición y revalidación de permisos ordinarios y extraordinarios del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, y por el permiso extraordinario para la importación o exportación temporal o definitiva de armas y cartuchos; por la expedición y revalidación de licencias o autorizaciones relacionadas con armas de fuego; por el registro de armas, así como de clubes o asociaciones de tiro y cacería en dicho registro; así como por los servicios relacionados con el servicio nacional militar.

## **Derechos cobrados por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público**

### *Bosques*

Se causan derechos<sup>22</sup> por el aprovechamiento de vegetación arbórea —maderas y chicle—, y de vegetación herbácea para pastoreo en bosques nacionales pertene-

<sup>19</sup> *Ibid.*, arts. 195-M a 195-O.

<sup>20</sup> *Ibid.*, arts. 195-P a 195-R.

<sup>21</sup> *Ibid.*, arts. 195-S a 195-U.

<sup>22</sup> *Ibid.*, arts. 196 a 198.

cientes al gobierno federal; así como por el aprovechamiento de vegetación arbórea en los cauces y zona federal de los ríos.

### *Fauna acuática*

Las personas físicas o morales mexicanas que practiquen la pesca comercial en aguas marinas o dulces de jurisdicción nacional, pagan el derecho<sup>23</sup> de pesca atendiendo a la especie extraída, las artes o equipos usados y el tonelaje bruto de registro de las embarcaciones.

Las personas físicas o morales que dentro de la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, al amparo de permisos excepcionales, practiquen la pesca con embarcaciones de matrícula extranjera y quienes lo hagan con embarcaciones inscritas en el Padrón de Abanderamiento Mexicano, pagan el derecho de pesca por tonelada neta de registro del barco, por cada viaje hasta de 60 días.

### *Puertos nacionales*

Por el uso de los puertos nacionales pagan derechos<sup>24</sup> las embarcaciones de tráfico de altura que entren a ellos, y las embarcaciones que atraquen en muelles propiedad de la Federación. Los propietarios, remitentes o destinatarios de las mercancías que utilicen los muelles propiedad de la Federación, por sí mismos o por conducto de los agentes aduanales pagan derechos, lo mismo que los pasajeros que los utilicen al embarcar o desembarcar. Estos derechos no se causan cuando el uso o aprovechamiento del puerto haya sido concesionado a un administrador portuario.

### *Carreteras y puentes*

Por el uso de las carreteras y de los puentes federales, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos paga mediante declaración anual derechos<sup>25</sup> que se determinan aplicando un porcentaje al valor total del activo del ejercicio, que no comprende el de los bienes cuyos ingresos están fideicomitados, ni el importe de las inversiones afectas a proyectos concesionados.

<sup>23</sup> *Ibid.*, arts. 199 a 199-A.

<sup>24</sup> *Ibid.*, arts. 200 a 211.

<sup>25</sup> *Ibid.*, arts. 212 a 216.

### ***Aeropuertos***

Por el uso de los aeropuertos federales, Aeropuertos y Servicios Auxiliares está obligado al pago, mediante declaración, de los derechos<sup>26</sup> que calcula aplicando un porcentaje al activo total del ejercicio.

### ***Agua***

Están obligadas al pago del derecho<sup>27</sup> sobre agua las personas físicas y morales —entidades federativas, municipios, organismos paraestatales, paramunicipales o empresas privadas— que bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso otorgados por el gobierno federal, usen o aprovechen aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo.

Para determinar el monto del pago —por cada uno de los aprovechamientos con que cuente el usuario en sus instalaciones— se atiende tanto a la situación del venero en alguna de las nueve zonas de disponibilidad de agua en que de conformidad con la propia Ley Federal de Derechos se divide el territorio nacional, como a que las aguas se destinen a ser utilizadas como agua potable, a generar energía hidroeléctrica, a ser empleadas en balnearios y centros recreativos, o a ser utilizadas para el desarrollo de la acuacultura.

### ***Inmuebles del dominio público***

Pagan un derecho<sup>28</sup> quienes usen, gocen o aprovechen bienes del dominio marítimo, de la zona federal marítima, de la zona federal marítimo-terrestre, de diques, cauces, vasos, zonas de corrientes y depósitos de propiedad nacional; así como quienes hagan uso del derecho de vía de las carreteras, vías férreas y puentes de jurisdicción federal; instalen torres o antenas de telecomunicación; o hagan uso de otros inmuebles del dominio público distintos de los que específicamente se señalan en cada uno de los capítulos de la ley que se compendia.

Causa también derechos la extracción de materiales de los cauces, vasos, zonas de corrientes y depósitos de propiedad nacional; la instalación tanto de anuncios publicitarios fuera del derecho de vía de las carreteras federales, como la de señalamientos informativos dentro del mismo y en los recintos portuarios, y la recolección —excepto para usos domésticos o recreativos— de brazuelo o leña muerta dentro de los parques nacionales.

<sup>26</sup> *Ibid.*, arts. 219 a 221-B.

<sup>27</sup> *Ibid.*, arts. 222 a 231-A.

<sup>28</sup> *Ibid.*, arts. 232 a 237-C.



### *Fauna silvestre*

La caza deportiva de animales cuya captura o posesión requiere permiso causa un derecho.<sup>29</sup> Cuando la caza de una especie está vedada, independientemente de las sanciones que procedan se paga un derecho cuyo monto se incrementa según el riesgo de extinción de la especie.

### *Espacio aéreo*

Cubren anualmente el derecho<sup>30</sup> por el uso del espectro radioeléctrico, quienes en materia de telecomunicaciones usan o aprovechan el espacio aéreo, y en general el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas. No lo pagan las empresas de radio y televisión que estén obligadas a retener el impuesto por servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio público de la nación.

### *Hidrocarburos*

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagan el derecho<sup>31</sup> sobre la extracción de petróleo por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural; también un derecho extraordinario y un derecho adicional sobre dicha extracción calculados ambos sobre la base gravable del mencionado en primer lugar —la diferencia entre los ingresos por venta de bienes y servicios obtenidos por Pemex-Exploración y Producción en cada región, y los costos y gastos efectuados en bienes y servicios con motivo de la exploración y explotación de la misma región—. Asimismo, paga un derecho sobre hidrocarburos calculado sobre el total de los ingresos provenientes de ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros.

### *Yacimientos minerales*

Sobre cada hectárea o fracción concesionada, y atendiendo al número de años de vigencia, cubren derechos<sup>32</sup> sobre minería los titulares de las concesiones o asignaciones mineras a cuyo amparo desarrollan trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales que quedan sujetos a la aplicación de la Ley Minera.

<sup>29</sup> *Ibid.*, arts. 238 a 238-A.

<sup>30</sup> *Ibid.*, arts. 239 a 253-A.

<sup>31</sup> Ley de Ingresos de la Federación, art. 4º fracs. I, II, III y V. Todo el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos se establece anualmente en esta ley.

<sup>32</sup> LFD, arts. 262 a 275.

***Uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales***

Quienes permanente, intermitente o fortuitamente descarguen aguas residuales en cualquier depósito o corriente de agua del dominio público de la nación; así como quienes las descarguen en los suelos, o las infiltren en terrenos que sean bienes nacionales, o que al hacerlo contaminen el subsuelo o los acuíferos, pagan diferentes cuotas<sup>33</sup> atendiendo tanto a la concentración de los contaminantes en las descargas, como al tipo de los cuerpos receptores afectados.

También se cubre este derecho cuando las descargas de aguas residuales sean originadas por el Distrito Federal, los estados, los municipios o las entidades paraestatales o paramunicipales que prestan servicios de agua potable y alcantarillado.

***Espacio aéreo***

Para racionalizar el uso o aprovechamiento del espacio aéreo, las personas físicas o morales nacionales o extranjeras, que realicen actividades aeronáuticas privadas, oficiales o de taxi aéreo —sean locales, nacionales o internacionales—, pagan el derecho<sup>34</sup> por el uso o aprovechamiento del espacio aéreo congestionado en cada ocasión que aterricen sus aeronaves en un aeropuerto del que salgan más de 200 mil vuelos comerciales anuales.

## **Contribución especial de mejoras**

---

La contribución especial de mejoras es un gravamen a la riqueza<sup>35</sup> basado en el principio de beneficio, cuyo hecho generador es el aumento de valor de los inmuebles producido por una obra de interés público realizada por el Estado, pero que beneficia directamente en forma específica a determinados predios.

Esta prestación —que a nivel federal se refiere únicamente a las obras de infraestructura hidráulica—<sup>36</sup> responde a la necesidad de movilizar un mayor volumen de financiamiento para la ejecución, expansión o mejora de obras públicas en infraestructura.

Como su finalidad es recuperar el costo de un proyecto en particular, es una aportación transitoria que se crea y aplica respecto al incremento de valor producido

<sup>33</sup> *Ibid.*, arts. 276 a 286-A.

<sup>34</sup> *Ibid.*, art. 287.

<sup>35</sup> Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Imposición a la riqueza en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, pp. 133-134.

<sup>36</sup> Ley de Ingresos de la Federación para 1996, art. 1º, frac. III; Código Fiscal de la Federación, art. 2º, frac. III; Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica.

en los inmuebles de la zona beneficiada, y por lo tanto afecta únicamente a los contribuyentes propietarios de ellos y se paga una sola vez, aunque el monto total se divida en parcialidades. La cantidad prorrateada entre los propietarios de esos predios debe ser cuando más alta igual al costo líquido de la obra y destinarse exclusivamente al pago de las erogaciones ocasionadas por la misma.

### **Aportaciones de seguridad social**

Las cuotas establecidas a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social, o a cargo de los beneficiados en forma especial por los servicios de este tipo proporcionados por el mismo Estado, se consideran —siguiendo el criterio<sup>37</sup> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— como gravámenes diferentes de los impuestos, porque no derivan como éstos de la facultad que la Constitución le concede al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; sino que emanan de las disposiciones constitucionales referidas a los patrones y al Estado, conforme a las cuales los primeros tienen obligación de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, y el último tiene obligación de establecer un régimen de seguridad social.

Dichas aportaciones<sup>38</sup> consisten en el porcentaje del salario retenido por los patrones a cada uno de sus empleados para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como para el Instituto Mexicano del Seguro Social; y en el porcentaje del salario de los empleados públicos entregado por las dependencias en que laboran al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en el caso de los militares al Instituto de Seguridad Social para la Fuerza Armada Mexicana. También corresponde a esta categoría de contribuciones el porcentaje sobre el monto de las erogaciones efectuadas por concepto de salarios, que cada patrón entrega al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Sistema de Ahorro para el Retiro.

A pesar de no ser consideradas impuestos, la estructura de estas contribuciones corresponde a la de un gravamen sobre las nóminas<sup>39</sup> calculado siguiendo el principio de la capacidad contributiva, en el que la parte a cargo del trabajador constituye un tributo al ingreso, y la que es a cargo del patrón un tributo al consumo

<sup>37</sup> Tesis 105, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, primera parte, pleno, p. 231, citada por Guerrero y Guadarrama, *op. cit.*, tomo II, p. 1704.

<sup>38</sup> Código Fiscal de la Federación, art. 2º frac. II; Ley de Ingresos de la Federación para 1996, art. 1º, frac. II; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, art. 174, frac. II; Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, art. 19, frac. IV; Ley del Seguro Social, art. 242, 183-A y 183-E; Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, art. 5º, fracs. I y II.

<sup>39</sup> Harold Somers, *op. cit.*, pp. 298-305; y Musgrave y Musgrave, *op. cit.*, pp. 439-497.

por la utilización que hace de fuerza de trabajo. Producen por tanto respectivamente, los mismos efectos económicos que los mencionados impuestos.

## **Ingresos no tributarios**

---

Dentro de los recursos ordinarios del Estado se encuentran, además de las contribuciones —impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social—, las percepciones no tributarias: los productos y aprovechamientos.

### **Productos**

Las contraprestaciones que recibe el Estado por sus funciones de derecho privado reciben el nombre de productos.<sup>40</sup> Enumerados en forma enunciativa y no limitativa, consisten en los ingresos recibidos por permitir el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio privado de la nación —explotación de tierras y aguas, y arrendamiento de tierras, locales y construcciones—; así como de la enajenación tanto de esos bienes, como de bienes muebles; de intereses derivados de valores, créditos y bonos; y de utilidades de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y de los Pronósticos para la Asistencia Pública.

Corresponden también a esta categoría las cuotas cobradas por la Federación o sus órganos administrativos desconcentrados, en pago a los servicios proporcionados en relación con sus funciones de derecho privado.

Dentro de esos conceptos se encuentran entre otros los siguientes: los exámenes médicos que presta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en relación con el transporte federal; los servicios de exámenes y expedición de credenciales para radio operadores, radio experimentadores y radio aficionados que presta esta misma dependencia; y el alquiler, mantenimiento de equipo, y supervisión y mantenimiento de circuitos que presta el órgano desconcentrado Servicios a la Navegación del Espacio Aéreo Mexicano, dependiente de la misma.

Los servicios que prestan los institutos nacionales de Antropología e Historia, y de Bellas Artes y Literatura, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, por el acceso a zonas arqueológicas, museos, monumentos históricos o artísticos, y por el uso de aparatos o instrumentos tales como cámaras fotográficas, auriculares o cualquier otro de audición o proyección de películas; acceso a espectáculos públicos; servicio de copias fotográficas y venta al público de reproducciones de los monumentos históricos o artísticos, museos y de las zonas de monumentos

<sup>40</sup> Código Fiscal de la Federación, art. 3º último párrafo; Ley de Ingresos de la Federación para 1996, art. 1º, frac. VI y Ley Federal de Derechos, art. 7º.

arqueológicos; y uso de estacionamiento para vehículos en las zonas arqueológicas, museos, monumentos históricos y artísticos.

La enajenación de tarjetas postales o cartas postales por las diversas dependencias del gobierno federal o por sus organismos; la de publicaciones, incluyendo suscripciones; así como la enajenación de la Carta Agraria Nacional.

Los servicios de laboratorio cuando el servicio no es obligatorio para el particular; el fotocopiado de documentos a particulares; el contraste de artículos de joyería y orfebrería y la expedición del certificado respectivo; los servicios de amonedación y acuñación que presta la Dirección General de la Casa de Moneda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a estados extranjeros y a particulares; y la organización de expediciones cinegéticas, así como de grupos de pesca deportiva procedentes del extranjero.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina las reglas para el control de los ingresos que se recaudan por estos conceptos.

### **Aprovechamientos**

Los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, reciben el nombre de aprovechamientos.<sup>41</sup>

Enumerados en forma enunciativa y no limitativa, estos ingresos del Estado consisten en las multas, indemnizaciones y cuotas compensatorias; en los bienes decomisados que pasan a ser propiedad del fisco federal; y en los ingresos provenientes de las obras públicas de infraestructura hidráulica y de los hospitales militares. También en los reintegros —sostenimiento de las escuelas, artículo 123, y del servicio de vigilancia forestal entre otros—; en los recursos destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal provenientes del Distrito Federal, del Estado de México, de los organismos y las entidades públicas y sociales y de los particulares, así como de las reservas nacionales forestales.

A los anteriores se suman las aportaciones de los estados, municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado, así como las de los contratistas de obras públicas; y las aportaciones destinadas al desarrollo forestal.

Asimismo, las participaciones derivadas de la aplicación de las leyes locales expedidas de acuerdo con las federales tanto sobre herencias y legados como sobre donaciones —ambas leyes están derogadas, esta disposición se refiere a las transferencias de riqueza pendientes de resolución judicial—; las establecidas a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de las empresas de abastecimiento de energía eléctrica; así como las señaladas por la Ley Federal

<sup>41</sup> Código Fiscal de la Federación, art. 3º primer párrafo y Ley de Ingresos de la Federación para 1996, art. 1º, frac. VII.

de Juegos y Sorteos, y por la Ley Federal de Derechos de Autor tocante a la explotación de obras del dominio público.

Además, la cooperación recibida tanto del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación; como de los gobiernos de los estados, municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos, líneas telegráficas y telefónicas y obras públicas; así como la cooperación de las instituciones privadas de salud consistente en 5% de días de cama para hospitalización de pacientes destinados a la Secretaría de Salud.

De igual manera son aprovechamientos las recuperaciones de capital de fondos entregados en fideicomiso en favor de entidades federativas y empresas públicas, así como de empresas privadas y de particulares; asimismo las de inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.

A esta categoría corresponden también las cuotas pagadas por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios por concepto de rendimientos excedentes acumulados.

Y por último, caben dentro de este rubro cualesquiera otros rendimientos no mencionados con anterioridad, provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios fiscales.

## NIVEL LOCAL

---

También las entidades federativas y el Distrito Federal perciben ingresos —distintos de los impuestos— derivados tanto de sus funciones de derecho público como de las de derecho privado.

## Derechos

---

Por lo que respecta a los derechos,<sup>42</sup> desde 1982 es materia sujeta a coordinación que se da con independencia de la que existe en materia de impuestos, por lo que sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los estados pueden o no convenir en ella.

Al aceptarla las entidades continúan cobrando derechos por el otorgamiento de concesiones por el uso o el aprovechamiento de los bienes estatales o municipales; pero renuncian a mantener en vigor los que se refieren a la realización de actos de inspección y vigilancia; a la inscripción en registros o cualquier acto relacionado con los mismos —a excepción de los efectuados en los registros civil, de la propiedad y del comercio—; al uso de las vías públicas o a la tenencia de bienes sobre las mismas, excepto respecto al estacionamiento de vehículos, al uso

<sup>42</sup> Ley de Coordinación Fiscal, arts. 10-A y 10-B; leyes de ingresos y de hacienda de cada una de las entidades.

de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos y al uso o tenencia de anuncios.

También renuncian a cobrar derechos por la expedición de licencias y en general al otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones —incluso los que establezcan excepciones a disposiciones administrativas, como la autorización de ampliar el horario laborable—, fuera de los que se refieren a la extensión de licencias de construcción, permisos para conducir vehículos, autorización para fraccionar y lotificar terrenos, licencias y permisos para efectuar conexiones a las redes de agua y alcantarillado, y la expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos; licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales en los que se enajenen bebidas alcohólicas, o en las que la prestación de servicios incluyan su venta, siempre que se efectúen total o parcialmente al público en general; también las licencias, permisos y autorizaciones para colocar anuncios y carteles, o la realización de publicidad excepto por medio de televisión, radio, periódicos y revistas. En esta renuncia no queda comprendida la certificación de documentos y la reposición de éstos por extravío o destrucción.

Pueden decretarse diferencias en el monto de los derechos de acuerdo con los diferentes tipos de licencias o registros por los que se cobren; pero en ningún caso la discrepancia puede relacionarse con la magnitud de las actividades de los contribuyentes. El objetivo de esta disposición es impedir el establecimiento de cargas fiscales diversas en razón no del servicio público suministrado o de la actividad desarrollada por las autoridades, sino de la cuantía de las utilidades, del capital invertido, del número de trabajadores empleado, del volumen de ventas o de cualquier otro parámetro que permita medir la importancia de las operaciones de cada contribuyente; circunstancia en la cual bajo el disfraz de derechos estarían cobrándose los impuestos que los estados se comprometieron a no aplicar cuando se adhirieron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lo anterior no limita la facultad de las autoridades locales para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones; otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia; pero por el ejercicio de estas facultades no pueden exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente enumeradas anteriormente.

## Cooperación para mejoras

---

Esta contribución —llamada en diferentes entidades impuesto de plusvalía, impuesto para planificación, derechos de cooperación para obras públicas o aportación extraordinaria de mejoras<sup>43</sup>— es, independientemente de cómo se le denomine o clasifique, un gravamen a la riqueza basado en el principio del beneficio como lo es la contribución especial de mejoras cobrada por el gobierno federal. La finalidad de este gravamen es recuperar el costo neto de la obra ejecutada por el gobierno y no —como podría deducirse del nombre que se le da en algunas entidades— gravar

<sup>43</sup> Leyes de ingresos y de hacienda de cada una de las entidades.

el incremento del valor del predio debido a una mejoría atribuible directa o indirectamente a la realización de dicho trabajo.

Este tipo de contribución responde a la necesidad de movilizar un mayor volumen de financiamiento para la realización, expansión o mejora de las grandes obras públicas de infraestructura que son un factor clave para la modernización urbana y el progreso rural.

La base se determina dividiendo el importe líquido de la obra —la diferencia entre el costo total y las recuperaciones y aportaciones recibidas— entre los predios beneficiados, atendiendo al metro lineal de frente, al metro cuadrado de superficie o al de construcción si son urbanos y a la extensión en hectáreas si son rurales.

Sólo por excepción se incluye en la ley fiscal la fórmula para el cálculo de la tasa del tributo que se estudia; en casi todos los estados queda a la ley de planificación o a los decretos expedidos con motivo de cada obra establecer dicho procedimiento.

## Otros ingresos

---

Las entidades cobran asimismo aportaciones de seguridad social para el sostenimiento de las instituciones de seguridad social locales; productos por la realización de sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado; y aprovechamientos, que son ingresos percibidos en relación con sus funciones de derecho público pero distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.<sup>44</sup>

## CONCLUSIÓN

---

La Federación percibe ingresos tributarios no sólo de la recaudación de impuestos, completando el monto de los recursos recibidos de los gravámenes sobre la renta, sobre rendimientos petroleros, al comercio exterior, al valor agregado, a la producción y servicios, sobre servicios expresamente declarados de interés público por la ley, al activo y a la tenencia o uso de vehículos —basados en el principio de capacidad contributiva, y únicos que la legislación mexicana acepta como impuestos— sino que también obtiene ingresos de otras contribuciones originadas en sus funciones de derecho público: las contribuciones de mejoras, las aportaciones de seguridad social y los derechos. Asimismo recibe ingresos no tributarios: los aprovechamientos, que agrupan ingresos procedentes de funciones públicas del Estado, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos, y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de

<sup>44</sup> *Idem.*



participación estatal, y los productos que derivan de las funciones de derecho privado del Estado y del uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes privados. Juntas, todas estas fuentes de recaudación integran el sistema fiscal.

Empero, las tres contribuciones mencionadas con anterioridad son por su naturaleza impuestos: las aportaciones de seguridad social constituyen un impuesto sobre las nóminas —basado en la capacidad contributiva—; de las restantes, los derechos son impuestos al consumo y la contribución de mejoras es un impuesto a la riqueza, basados ambos en el principio del beneficio.

Tocante a las aportaciones de seguridad social, la parte a cargo del trabajador corresponde a un tributo al ingreso, y la que recae en el patrón es un gravamen al consumo por la utilización que hace de fuerza de trabajo. La contribución especial de mejoras es un cobro que tiene por finalidad únicamente recuperar el costo de las obras de infraestructura hidráulica realizadas por la Federación prorrateándolo entre los predios mejorados de acuerdo con el beneficio que reciben.

Por lo que respecta a los derechos, son las contraprestaciones cubiertas a la hacienda pública por las personas que solicitan los servicios de carácter administrativo prestado por los poderes del Estado o sus dependencias. Todas éstas cobran derechos por la expedición de copias certificadas, reposición o duplicado de constancias, compulsas de documentos y legalización de firmas. Además, cada secretaría los percibe por los servicios específicos que en relación con su ámbito de competencia presta: expedición, prórroga o modificación de permisos, certificados, autorizaciones, asignaciones, pasaportes, dictámenes, constancias, patentes y concesiones; realización de actos de inspección, control y vigilancia; inscripción de personas, bienes y derechos en registros; ejecución de trámites, muestreos, verificaciones y certificaciones.

También caben en esta categoría las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados —Telecomunicaciones de México, Servicio Postal Mexicano, Ferrocarriles Nacionales de México y el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial— por prestar servicios exclusivos del Estado. Y lo mismo sucede con las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público: bosques; fauna acuática y silvestre; agua, dominio marítimo, zona federal marítima, zona federal marítimo terrestre, cauces, vasos y zonas de corrientes; hidrocarburos y yacimientos minerales; carreteras, puentes y aeropuertos y espacio aéreo.

Los recursos obtenidos por estos conceptos son muy cuantiosos, si bien de los productos percibe la Federación sólo 6 mil millones de pesos, de los aprovechamientos recibe 32 mil millones de pesos; las aportaciones de seguridad social le proporcionan 45 mil millones de pesos —más que el impuesto sobre producción y servicios— y los rendimientos generados por los derechos alcanzan el monto de 89 mil millones de pesos —casi lo mismo que el producido por el impuesto sobre la renta, que es el que rinde mayor recaudación—,<sup>45</sup> lo que acentúa la dependencia del fisco de la tributación al consumo.

<sup>45</sup> Ley de Ingresos de la Federación para 1966, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 1995, art. 1º.

A nivel local se repite el mismo esquema. Cada entidad tiene establecidos además de impuestos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y productos.

Por lo que respecta a los derechos, las entidades se encuentran coordinadas con la Federación en esta materia desde 1982, por lo que han renunciado a mantener en vigor los que se relacionan con actos de inspección, vigilancia, inscripción en registros —excepto los efectuados en materia civil, de la propiedad y del comercio—; con el uso de la vía pública o la tenencia de bienes en ellas —salvo lo que se refiere al estacionamiento de vehículos y a la instalación de puestos—; y con la expedición de licencias, concesiones, permisos o autorizaciones —fuera de las que se refieren al fraccionamiento y la lotificación de terrenos, la construcción de edificaciones y la conexión a las redes de agua y alcantarillado; a la conducción de vehículos, incluyendo la expedición de placas y tarjetas de circulación respectivas—, al funcionamiento de establecimientos relacionados con la enajenación de bebidas alcohólicas al público en general; y a la colocación de anuncios y carteles. Las entidades siguen cobrando derechos por el otorgamiento de concesiones para el uso o aprovechamiento de los bienes estatales y municipales, pero ni en este caso ni en los anteriores, pueden decretar diferencias en el monto de los derechos en relación con la cuantía de los ingresos, el capital, o el consumo de los contribuyentes, sino únicamente por lo que respecta a los diferentes tipos de servicios municipales o estatales que presten.

Se completa así la coordinación entre la Federación y sus entidades constituyentes respecto a las contribuciones más importantes, para eliminar la múltiple imposición.