

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO

TÍTULO:

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE LAS CONTRIBUCIONES Y EN ESPECÍFICO LAS CONSAGRADAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE.

TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO

DE MAESTRÍA EN DERECHO CON TERMINAL EN DERECHO FISCAL

PRESENTA:

LIC. EDGAR VALERA ROJAS

ASESOR DE TESIS:

DR. RAFAEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ

Junio de 2016

DEDICATORIAS:

El presente trabajo está dedicado como una expresión de gratitud para todas esas personas que directa e indirectamente lo hicieron posible:

A MI FAMILIA:

- A mis Padres y hermanos que con todo su amor siempre han sido ejemplo en mi vida personal.

- A mi esposa Lupita y mis hijos Daniel y Daphne quienes son la motivación que me impulsa a seguir adelante y esforzarme por ser mejor, con todo mi amor.

A MIS FORMADORES:

-Desde los Maestros que me enseñaron las primeras letras hasta las distinguidas personalidades del posgrado que han hecho posible mi quehacer profesional.

-Mención especial para el Dr. Rafael Sánchez Vázquez, por su apoyo y cordialidad quien con su reconocida capacidad, orientación y consejo hizo posible el presente trabajo de tesis facilitándome todos los elementos necesarios para su realización.

ÍNDICE.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE LAS CONTRIBUCIONES Y EN ESPECÍFICO LAS CONSAGRADAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE.

PREÁMBULO……..……IV
INTRODUCCIÓN..……..…V

CAPÍTULO I
GÉNESIS Y DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO DEL ESTADO

1.1 Presentación ……7
1.2 Etimología de la palabra Estado ……7
1.3 Significado gramatical ……...10
1.4 Antecedentes históricos del Estado ……11
1.5 Nociones Filosóficas del Estado …… 17
1.6 Significado Político sobre el Estado ……17
1.7 Algunas definiciones sobre el Estado ……21
1.8 Los Elementos del Estado ……27
1.8.1 Territorio ……...27
1.8.2 Población ……..28
1.8.3 Gobierno ……...28
1.9 Los Fines del Estado ……29
1.10 La Actividad Financiera del Estado ……..34

CAPÍTULO II
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS INGRESOS DEL ESTADO.

2.1 Presentación ……...37
2.2 ¿Qué es el ingreso público? ……38
2.3 Ingresos provenientes de la venta de servicios y bienes ……39
2.4 Ingresos provenientes por endeudamiento ……39
2.5 Ingresos provenientes por creación de dinero ……..41
2.6 Ingresos provenientes vía impuestos ……42
2.7 La estructura impositiva ……45

CAPÍTULO III
LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO.

3.1 Presentación ……...53
3.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ……54
3.2.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ……..54
3.2.2 Organigrama ……58
3.3 Marco jurídico ……61
3.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ……..…61
3.3.2 Ley de Coordinación Fiscal ……...69
3.3.3 El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal….....71
3.3.4 Los Convenios de Colaboración Administrativa ……71

CAPÍTULO IV
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PRINCIPIOS QUE OPERAN EN MATERIA FISCAL Y EN ESPECÍFICO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

4.1 Presentación ……...74
4.2 Principios Constitucionales de las Contribuciones ……...75
4.2.1 Principio de Generalidad ……75
4.2.2 Principio de Obligatoriedad ……...76
4.2.3 Principio de Vinculación con el Gasto Público ……...76
4.2.4 Principio de Proporcionalidad ……...77
4.2.5 Principio de Equidad ……..77
4.2.6 Principio de Legalidad ……78
4.3 Criterios del Poder Judicial Federal acerca de la Equidad y Proporción Tributaria en México ……79
4.4 Principios Doctrinarios de las Contribuciones ……...84
4.4.1 De Justicia ……84
4.4.2 De Certidumbre o Certeza ……85
4.4.3 De Comodidad ……86
4.4.4 De Economía ……...87

CONCLUSIONES ……89
FUENTES DE INFORMACIÓN ……..92

PREÁMBULO.

Durante los años 2010-2012, tuve la oportunidad de cursar el programa de estudios de la Maestría en Derecho Fiscal en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en donde pude abordar el análisis del Derecho Fiscal bajo una perspectiva científica.

A lo largo del desarrollo de mi vida profesional, de alrededor de 16 años en el SAT, advertí que los temas tributarios son de complicada comprensión por su complejidad técnica, puesto que, en algunos casos se requieren además de conocimientos jurídicos, de conocimientos contables y económicos, lo que aunado a su dinamismo legislativo, originan la necesidad de actualizarnos día con día para solucionar las problemáticas jurídicas que surgen en torno a su interpretación y aplicación.

Actualmente, me desempeño en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) dentro de la Administración Desconcentrada de Servicios al Contribuyente de Puebla 1, en donde de manera cotidiana tengo conocimiento de asuntos fiscales.

La problemática que he advertido en el desempeño de dicha actividad de la administración tributaria, me ha permitido reiterar mi primera percepción sobre la complejidad del derecho fiscal, de lo cual tampoco está exenta la procuración e impartición de justicia; esto es, la norma fiscal, en algunos casos es de difícil comprensión no sólo para los contribuyentes, sino también para la autoridad encargada de la administración tributaria, así como de la procuración e impartición de justicia tributaria.

Motivos que fundamentan y justifican la presente investigación de tesis de Maestría, y que se relaciona con el área del Derecho Público, específicamente con la disciplina del Derecho Fiscal; siendo el tema que llama mi atención, el relativo a los principios de las contribuciones y por supuesto, de la obligación de contribuir al gasto público, contenida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

INTRODUCCIÓN.

A lo largo de la historia, la materia fiscal se ha consagrado como una rama del derecho sumamente dinámica, debido a los constantes cambios que presenta al tener que adecuarse a las condiciones económicas, políticas y sociales de nuestro país.[1]

Esto provoca que el especialista de la materia fiscal deba estudiar constantemente la misma, a fin de encontrarse actualizado y así hacer frente a la problemática consistente, tanto en la interpretación de las disposiciones fiscales, como en su aplicación, puesto que, en ocasiones, la norma fiscal no es precisa.

De lo anterior se desprende una problemática actual,

- Problema objeto de la investigación:

¿En qué forma la falta de actualización del estudio de la doctrina, de la fracción IV del artículo 31 constitucional, de la legislación tributaria y de los criterios del Poder Judicial de la Federación: jurisprudencias y ejecutorias acerca de los principios de las contribuciones, generan un esquema de conocimiento deformado tanto en la interpretación como en la aplicación de los principios de las contribuciones, consecuentemente, inciden en el correcto cumplimiento de la obligación de los mexicanos a contribuir para los gastos públicos?

- Hipótesis de trabajo:

  - A mayor actualización del estudio de la doctrina, de la fracción IV del artículo 31 constitucional, de la legislación tributaria y de los criterios del Poder Judicial de la Federación: jurisprudencias y ejecutorias acerca de los principios de las contribuciones, mayor seguridad y certeza jurídica en la interpretación y aplicación de los principios constitucionales en materia tributaria y mayor el correcto cumplimiento de la obligación del pago de contribuciones de los mexicanos.

Para llevar a cabo la presente investigación, se hizo necesario integrarse al discurso de los métodos generales: análisis, síntesis, deducción e inducción; así como de los métodos especializados del derecho, entre otros exegético jurídico, sistemático jurídico y argumentación jurídica.

En seguida, se mencionan las partes fundamentales que esquematizan la investigación jurídica de referencia:

Consta de una introducción del trabajo de la tesis de referencia, la cual, se presenta en forma clara y precisa, sobre la importancia del tema objeto de investigación, el problema objeto de la investigación; y la hipótesis de trabajo, que implica un proceso de investigación jurídica realista, novedosa y original.

Asimismo, cabe resaltar, que la presente investigación de tesis de grado, se estructura de cuatro capítulos. Igualmente, aparecen las conclusiones finales o generales del trabajo e índice general. También, cabe destacar, que la bibliografía general consultada es muy amplia; integrando diccionarios, libros especializados en la temática que se aborda en la investigación. Aparece información hemerográfica, legislación nacional e internacional, direcciones electrónicas.

A continuación, se expresan brevemente, algunas consideraciones, en torno al contenido de cada uno de los capítulos:

En el primer capítulo, se intitula: Génesis y Desarrollo del Estado Moderno. Descripción y Análisis Jurídico Político del Estado, en dicho capítulo se expone la etimología, significado gramatical, filosófico, político y antecedentes del Estado, además, se describen los elementos del Estado, como son: territorio, población y gobierno, sus fines y se analiza su actividad financiera.

El segundo capítulo denominado Algunas consideraciones sobre los Ingresos del Estado, gira en torno a que es el ingreso público, así como las diferentes formas a través de las cuales el Estado adquiere sus ingresos: por endeudamiento, por creación de dinero e impuestos.

En el tercer capítulo, nombrado La Colaboración Administrativa en el Sistema de Coordinación Fiscal en México, se analiza lo referente a la colaboración administrativa en el Sistema de Coordinación Fiscal en México, pasando por sus antecedentes, creación, organigrama y marco jurídico.

Posteriormente, en el cuarto capítulo, que se intitula: Descripción y Análisis del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estudian los principios constitucionales de las contribuciones, como son: el de generalidad, obligatoriedad, vinculación con el gasto público, proporcionalidad, equidad, legalidad; luego, se presentan los criterios del poder judicial sobre los principios de equidad y proporcionalidad tributaria en nuestro país, por último, se analizan los principios doctrinarios de las contribuciones: de justicia, de certidumbre, comodidad y de economía.

Finalmente, se exponen las conclusiones y se presenta la bibliografía sobre el trabajo de investigación.

[1] Díaz Córdova, Roberto y Rabasa Gamboa, Emilio: *Problemas actuales del derecho fiscal mexicano*; Ed. TEC de Monterrey-Porrúa, México, 2006, p.13.

CAPÍTULO I
GÉNESIS Y DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO DEL ESTADO.

Sumario: *1.1 Presentación. 1.2 Etimología de la palabra Estado. 1.3 Significado gramatical. 1.4 Antecedentes históricos del Estado. 1.5 Nociones filosóficas del Estado. 1.6 Significado político sobre el Estado. 1.7 Algunas definiciones sobre el Estado. 1.8 Los Elementos del Estado. 1.8.1 Territorio. 1.8.2 Población. 1.8.3 Gobierno. 1.9 Los fines del Estado. 1.10 La actividad financiera del Estado.*

1.1 PRESENTACIÓN.

Si aceptamos el hecho de que el hombre es un ser gregario[2] por naturaleza, es decir, que tiene la tendencia y necesidad de compartir con sus semejantes sus propios hallazgos individuales o bien que busca vivir en sociedad, también aceptaremos que el Estado es una realidad que se presenta en cada paso que da el individuo dentro del grupo social.

El tema del Estado ha sido abordado ampliamente y por diversos autores y desde luego en este estudio no se pretende revisar exhaustivamente este concepto, más bien lo que se intenta es establecer al Estado como sinónimo de organización, de estructura jurídica y política, de autoridad dotada de poder y de fuerza para hacer cumplir sus propias determinaciones.

Siempre que se habla del Estado, se recuerda la idea de autoridad, por lo tanto dotado de poder y de facultades que busca en todo momento la realización de sus propios objetivos y fines.

Pues bien la noción que adoptaremos de Estado, es la de una estructura social que hoce posible la vida en común, de aquí resulta lógico pensar que entre más avanzada es la organización social, mejor estructurado está el Estado.

1.2 ETIMOLOGÍA DE LA PALABRA ESTADO.

Diego Valadés dice que sobre la etimología de la voz *Estado*, se sabe que deriva del latín *stare*,[3] pero esto no nos dice mucho. En español diferenciamos *ser* y *estar;* no ocurre así en otras lenguas. Por ejemplo, en inglés sólo se utiliza el verbo *to be*, y en francés *être*, para significar ambas cosas. Sin embargo, en estos

[2] El adjetivo gregario viene del latín gregarius que significo "rebaño", con sufijo de relación de pertenencia -arius- es por eso que gregario se asimilo o borreguil y define o todo aquel que sólo se siente bien o a gusto arropado por lo maso y sigue sin criterio propio las ideas o iniciativas de lo maso. (Diccionario etimológico de Chile: http://etimologias.dechile.net/?gregario. Fecha de consulta: 22 de abril de 2016.)

[3] Es la raíz identificada por Joan Corominas. Véase *Diccionario crítico etimológico*, Madrid, Gredos, 1955. Cit. por Valadés, Diego: "Apuntes sobre la formación del concepto de Estado"; Art. Publ. en Carpizo, Jorge y B. Arriaga, Carol (coords.): *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa;* Ed. IIJUNAM, México, 2010, p. 490.

dos idiomas se utilizan *State* y *État*, de manera respectiva, para aludir al *Estado* como organización política. En todos los casos, el antecedente latino es el mismo.[4]

Si nos detenemos sólo en el origen de la voz Estado en su sentido moderno, encontraremos que se perfila desde la Edad Media, y corresponde a Maquiavelo haberlo introducido al lenguaje jurídico y político moderno. Es razonable suponer que Maquiavelo no haya inventado un neologismo, sino que adoptara una expresión que ya comenzaba a tener sentido en su tiempo, y que cuando se refirió al Estado fue porque se trataba de un término que debió estar más o menos establecido entre la clase ilustrada.[5]

En España, por ejemplo, desde las Siete Partidas de Alfonso el Sabio, se recoge la expresión estado, aludiendo al eclesiástico, al nobiliario y al llano.[6] Sin embargo, todo indica que la primera connotación política de la palabra estado surge en la Francia medieval. La expresión États généraux (Estados generales) apareció en 1302, pero es muy probable que antes de su formalización ya tuviera un uso corriente.

Se puede considerar, que la voz renacentista es un calco de la que en forma incipiente comenzó a utilizarse desde el siglo XIII, y que encontró pronta acogida en los reinos de España, Francia, Inglaterra y Portugal a lo largo del siglo XIV. Ahora bien, ¿por qué razón Maquiavelo adoptó la voz *estado*? Debe tenerse presente que si la empleó, fue porque tenía un sentido específico en su época; tal vez no era un vocablo de uso muy extendido, pero sí propio del público al que Maquiavelo se dirigía; uno de sus interlocutores habituales fue Guicciardini.[7]

Francesco Guicciardini utilizó con frecuencia la voz *estado* desde sus primeros escritos. En 1509 escribió su *Memorie di famiglia* y en 1512 su célebre *Discurso de Logroño*, publicado en 1528. Empleó con frecuencia la voz *stato*, desde 1509, para aludir al Estado de Venecia, al Estado de Milán, al Estado de Florencia, al Estado de Génova, así como hizo referencias a los *estados anticuados*.[8]

Maquiavelo, por su parte, trabajó de manera simultánea, a partir de 1513, sus dos libros capitales: *El príncipe* y *Discursos sobre la primera década de Tito*

---

[4]. *Cfr*. Valadés, Diego; *op. cit.,* p. 490.
[5]. *Idem,* p. 485.
[6] I, i; II, xxi. Cit. por *Ibidem.*
[7] *Cfr. Idem,* pp. 487 y 488.
[8] *Supra*. *Idem,* p. 488.

Livio. Ambas obras fueron de publicación póstuma, precediendo los *Discursos* (1531) al *Príncipe* (1532).[9]

Por lo demás, aunque las obras de Maquiavelo donde se suele localizar su creación del concepto de Estado moderno son *El príncipe*, redactado el primero en 1513,[10] y *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, iniciado en ese mismo año, la voz *estado* aparece ya en textos suyos anteriores. La utiliza, por ejemplo, en una carta enviada a Francesco Tosinghi, en junio de 1499, y en los informes que ese mismo año remite a la *Signoria*,[11] así como en su primera obra impresa, *Deccenali* (1504) y en la *Naturaleza del hombre florentino* (*circa* 1506).[12] Luego se registra en el escrito "A los Palleschi"[13] (1512), redactado mientras era secretario de la República de Florencia. La emplea en *La mandrágora* (1518),[14] lo que indica que el público general conocía su significado, en *La vida de Castruccio Castracani* (1520),[15] y en la *Historia florentina* (1523),[16] cuyo proyecto discutió con Guicciardini.[17]

También conviene advertir que el célebre florentino analizó el texto de Tito Livio para entender cómo se formó Roma, y contrapuso de manera sistemática las ideas de República y de Monarquía. Al redactar *El príncipe* estaba consciente de que en su tiempo sólo había esas dos formas de organización política, y se vio en la necesidad de agruparlas bajo un nomenclador común. Además, también participaba de la idea de secularizar el poder político. La expresión más a la mano para denotar un poder secularizado, monárquico o republicano, fue *Estado*. No se trató, por ende, de una conclusión fortuita ni de una ocurrencia circunstancial; más allá del empleo de una voz cuyo contenido se había venido perfilando desde algunos siglos atrás, lo que Maquiavelo pretendió, y consiguió, fue identificar una forma de poder político secular organizado.

La voz *Estado* adquirió, a partir de Maquiavelo, un sentido neutro por lo que atañe a la organización del poder político. Ya no importaría, en lo sucesivo, el calificativo monárquico o republicano que se le diera a esa organización. Todo sería, en términos llanos, *Estado*. Al aludir al *Estado* se facilitó la comprensión de

---

[9] De ahí que algunos autores sugieran que *Discursos* debe ser estudiada antes que *El príncipe*. Véase Pocock, J. G. A., *The Machiavellian Moment*, Nueva York, Princeton University Press, 1975, p. 183. Cit. por Valadés, Diego; *op. cit.*, p. 488.

[10] Si bien esta obra fue editada después de la muerte de Maquiavelo, el 8 de mayo 1532, un plagio fue publicado en Pisa, por Agostino Nifo, con el título *De regnandi peritia*, en 1523. Cit. por *Ibidem*.

[11] *Opere*, Turín, Einadi, 2005, t. II, pp. 10 y 474 y ss. Cit. por *Ibidem.*

[12] *Ibidem*, t. III, p. 255. Cit. por *Ibidem.*

[13] Con esta expresión se conocía a los partidarios de los Médicis, en alusión a las *palle* (bolas) que aparecían en su escudo nobiliario. Cit. por *Ibidem.*

[14] Acto II, escena 6. Cit. por *Ibidem.*

[15] *La vita de Castruccio* Castracani, en *Opere*, *cit.*, t. III, pp. 281 y 291. Cit. por *Idem*, p. 489.

[16] Por ejemplo: libro II, capítulo 31; libro III, capítulos 10 y 28; libro IV, capítulo15; libro V, capítulo 21; libro VI, capítulo 38; libro VII, capítulos 7 y 14; libro VIII, capítulo 36. Cit. por *Ibidem*.

[17] *Idem*, pp. 488 y 489.

un fenómeno característico de la Edad Moderna. Pocas voces, como ésta, se han establecido con tal rapidez. Al finalizar el siglo XVI la expresión era de uso común en la literatura española, francesa e inglesa.[18]

1.3 SIGNIFICADO GRAMATICAL.

El diccionario de las ciencias de la educación define al Estado que puede ser entendido y/o caracterizado como:

a) Forma histórica de organización político-administrativa de una sociedad
b) Institución jurídica que representa y personifica a la nación en el interior y exterior del país y que asegura su administración y cohesión.[19]

El diccionario de la Lengua Española define Estado como:

Del latín estatus, Estado se refiere a: 1) Orden, clase, jerarquía y calidad de las personas que componen un reino, una república o un pueblo; como el eclesiástico, el de nobles, el de plebeyos, etc.; 2) País o dominio de un príncipe o señor de vasallos; 3) En el régimen federativo, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general.[20]

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, Tamayo y Salmorán define al Estado como:

El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. No obstante la enorme importancia que parece tener el Estado, sus tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su "naturaleza", origen, funciones y fines. Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, i.e., como la totalidad del fenómeno social; otras se le contrapone a sociedad. Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder. En este espacio el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico. Esto no quiere decir que no existan otros aspectos importantes. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado. Una apropiada

[18] Valadés, Diego; *op. cit.*, p. 489.
[19] Mascaró Florit, Jaime: "Estado"; voz publicada en el Diccionario de las Ciencias de la Educación, Vol. I, A-H; 1ª ed. en Nutesa, 1983, 1ª ed. en M. Aguilar Editor, S.A. de C.V., México, D.F., 1990, p. 588.
[20] *Cfr.* Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española; 19ª ed., Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1970, p. 578.

descripción del Estado, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes.[21]

El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea Derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto del derecho internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones. Las teorías que ven en el Estado sólo los aspectos naturales -si esto es posible- no pueden explicar la unidad, la jurisdicción, la personalidad ni la representación del Estado; es decir, no explican cómo funciona el Estado. Aún más, conceptos como poder, legitimación, soberanía y otros que se refieren al Estado, deben mucho de su significado a las normas jurídicas que presuponen. Qué estériles serían tales conceptos si tuvieran que prescindir de toda referencia a normas.[22]

Para apreciar la importancia de las consideraciones jurídicas en el tratamiento del Estado, hay que tener presente que la teoría política y la teoría del Estado no son, tanto en su origen como en su forma, sino jurisprudencia dogmática. La jurisprudencia medieval no fue sólo la ciencia de la aplicación e interpretación del derecho, sino, también, la única teoría coherente del Estado. La teoría política fue jurisprudencia dogmática que trascendió la esfera del derecho y evolucionó como una filosofía del derecho y del Estado (Barker). Erradicar las nociones jurídicas de la teoría política moderna, sería tan imposible como erradicar las palabras latinas de los idiomas modernos (Grim). Que el vocabulario de la teoría del Estado se encuentra impregnado de términos jurídicos, no es sino reflejo y consecuencia del largo proceso y evolución de la jurisprudencia. La teoría del Estado tomó sus conceptos de la jurisprudencia dogmática y fue con ese lenguaje que aprendió a hablar y decir frases articuladas. Sobre esta penetrante influencia de la jurisprudencia sobre la ciencia política son muy significativas las palabras del célebre politólogo inglés Erns Barker: "El estudio del Estado en términos jurídicos convierte a la ciencia política en una genuina disciplina y demanda del estudioso un verdadero entendimiento de las concepciones jurídicas... La ciencia política que no se encuentra enraizada y fundamentada en tal disciplina se convierte en un conjunto de vaguedades de fácil apreciación".[23]

1.4 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ESTADO.

De la antigua sociedad por capas a la moderna sociedad civil. En la imposibilidad de seguir al detalle la evolución, bastará indicar el modelo de fondo dentro del cual

[21] Tamayo y Salmorán, Rolando: "Estado", voz publicada en el Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, E-H; Ed. Porrúa, México, 1985, p. 103.
[22] Tamayo y Salmorán, Rolando; *op. cit.,* pp. 103 y 104.
[23] *Idem,* p. 104.

toda ella se conjuga, con referencia a la persistencia, en la primera fase organizativa del Estado moderno, de las articulaciones sociales por capas (en base al reconocimiento jurídico de los "derechos y libertad" tradicionales y al prestigio de la posición social de tal modo adquirida) y a la contemporánea prefiguración, en ella, de un diferente modo de articulación social, no más vertical sino horizontal, basado en la posición de clase en las confrontaciones de la relación de producción capitalista. Bajo el, primer perfil, se habla normalmente de sociedad por capas (v.) para indicar aquella fase inicial del estado moderno ya caracterizada por la unidad territorial y por el surgimiento de una instancia de poder parcialmente hegemónica en la figura del príncipe, pero también por la presencia de una válida organización de las fuerzas sociales tradicionales, sobre dos planos, estrechamente vinculados, de la decisión y de la administración. El elemento unificador del dualismo constitucional resultante está principalmente constituido por el motivo financiero, que desde el inicio se presenta como uno de los más sólidos hilos conductores de la experiencia estatal moderna. El origen "señorial" del poder monárquico fue marcado de tal manera para condicionar rápidamente el proceso de formación del aparato estatal en razón de la absoluta insuficiencia de los ingresos "privados" del príncipe para la instauración de una administración eficiente y, sobre todo, para la creación de un ejército estable. De esto resultó la absoluta necesidad del príncipe de recurrir a la ayuda del "país" a través de sus expresiones políticas y sociales: los sectores reunidos en asamblea. Se entiende de aquí que tal ayuda no podía dejar de estar subordinada a un previo "consejo" de parte de los sectores mismos, en torno a los objetivos para los cuales el príncipe se veía obligado a solicitar su contribución financiera. Al consejo acompañaba después, a menudo, un ulterior control sobre la gestión de las sumas recaudadas que se transformaba sustancialmente en una verdadera y propia administración dirigida por las capas o sectores afectados por la recaudación misma. A esto se agrega, que la posición de fuerza en tal modo ocupada por los sectores del naciente estado territorial, tenía importantes reflejos sobre el plano constitucional en la participación que ellos obtenían y ejercitaban en los más altos cargos políticos y administrativos que iban surgiendo y acompañan el crecimiento del aparato estatal.[24]

Que todo esto constituye un elemento contradictorio con la tendencia de fondo del estado moderno, entendida, como se ha hecho aquí, como tendencia a la centralización y a la gestión monopolista del poder de parte de una instancia unitaria y monocrática, aun cuando estuviera fundada sobre un sólido aparato de funcionarios, no se necesita demostrar. El desarrollo constitucional del Estado moderno debería desarrollarse contra los sectores en función de la eliminación de su poder político y administrativo. Todavía más, tal vez es posible afirmar que se puede hablar de estado moderno en sentido propio sólo cuando el dualismo

[24] Schiera, Pierangelo: “Estado Moderno”, voz publicada en el Diccionario de Política. A-J, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, redactor Gianfranco Pasquino, redactores de la edición en español José Aricó y Jorge Tula; 1ª ed. en español. Ed. Siglo veintiuno editores, S.A. México, D.F. 1981. pp. 629 y 630.

constitucional típico del "estado por capas o sectores" fuera definitivamente dejado de lado. Que esto haya podido suceder con relativa facilidad depende del hecho de que el poder estaba en realidad fundado sobre una concepción y una organización de relaciones sociales de viejo estilo. No es casual que ahora se prefiera hablar, más que de "estado por capas", de una "antigua sociedad por capas": esto evidencia, en el modo más claro, el carácter todavía no diferenciado de una estructura organizativa en la que la separación entre social y político no era todavía verificada del todo y persistía, en cambio, una articulación policéntrica de base predominantemente señorial o "personal" del poder. El Estado moderno significaba claramente la negación de todo esto: la instauración de un nivel diferente de vida asociada, la delimitación de una esfera rígidamente separada de relaciones sociales, gestionada exclusivamente en modo político, en el sentido no equívoco que se ha visto antes. En tal esfera entraban también, más o menos directamente, los tradicionales "derechos y libertad" de las capas, pero estaban subordinadas a la gestión unitaria y política a la que se sometía la esfera entera, de parte del príncipe monocrático, soberano que garantizaba el Derecho. La validez de aquellos "derechos" y de aquella "libertad" era confiada a la decisión de éste último y se volvía siempre más discutible en la medida en que venía lentamente a menos el motivo real de fuerza de los sectores en los enfrentamientos con el Estado moderno: el motivo financiero. Desde el momento en que el príncipe hizo a un lado el derecho de aprobación de los impuestos de los sectores, inventando modos y canales de exacción de las contribuciones controladas y administradas directamente por él, los sectores perdieron su originaria posición constitucional y vieron reducida su presencia -que hasta aquí había sido global, en el interior de una visión del mundo que no conocía distinción entre social y político, entre sociedad y estado- a la esfera social. Es en este ámbito que ellos no dejaron de desempeñar un papel más o menos importante según los diferentes países y siguieron ejerciendo a veces relevantes influencias políticas, manteniendo y organizando fermentos de resistencia no indiferentes en los enfrentamientos con el príncipe absoluto.[25]

Pero aquel proceso fue posible, como se ha señalado, por la progresiva adquisición, por parte del príncipe y su aparato administrativo, de la esfera financiera, a la cual estaba estrechamente vinculada la esfera económica del país. Esto podía suceder, en primer lugar, gracias al apoyo que el príncipe fácilmente encontró en su lucha contra los privilegios aun fiscales de la más importante de las capas, “la nobleza”, de parte de los estratos económicamente más comprometidos de la población, y marcadamente en la burguesía citadina, preocupada no sólo por una más equitativa distribución de la carga fiscal entre las diversas fuerzas del país, sino también por una activa política de defensa, de apoyo y de estímulo del príncipe en los enfrentamientos de la actividad financiera y comercial. La importancia adquirida en el pleno institucional por los comisarios fiscales del príncipe en ambas direcciones y, aún más, el papel principalísimo del concepto de

[25] Schiera, Pierangelo: “Estado Moderno”… *op. cit.,* pp. 630 y 631.

"bienestar" como objetivo de la política económica y como premisa de la política fiscal del estado mercantilista, demuestran claramente la obligatoriedad de este paso para el crecimiento del Estado moderno.[26]

La reducción de las capas al ámbito social, desvinculada de la política, en la que dominaba el aparato estatal, significó también la superación definitiva de la organización de las relaciones interhumanas que era característica de la "antigua sociedad por capas", en la que, más allá de la distinción entre público y privado, no era permitida ninguna presencia política del individuo, totalmente absorbido en la dimensión comunitaria de miembro de un cuerpo social -de la familia a la representación de sector- a través de la cual solamente encontraba explicación la vida asociada. Una vez erigido el Estado -el príncipe y su aparato de poder- en monopolizador de la esfera política, sus interlocutores directos no fueron más los sectores sino los individuos -súbditos en la sola esfera de su "privado"-. Este dato, que encuentra infinitas comparaciones en la historia cultural y religiosa del Occidente de los siglos VII y VIII constituye el terreno de fondo sobre el cual se viene constituyendo, en primer lugar, la toma de conciencia, por parte de los individuos, de la identidad y comunidad de sus intereses privados; en segundo lugar, y como consecuencia de esto, la primera organización de tales intereses a través de una actitud siempre menos pasiva y siempre más "crítica" en los enfrentamientos de la gestión del Estado por parte de la fuerza histórica que había consentido la superación de la antigua estructura feudal: el príncipe. Es por estas vías, y sobre la base del desarrollo económico, verdadero principio unificador de los intereses comunes de los súbditos seriamente comprometidos no sólo con la defensa de lo privado sino también en la atribución que se le hace a éste de validez política, que se viene formando la moderna "sociedad civil" como conjunto organizado de los intereses privados y, en su interior, la primordial diferenciación en clases sobre la base de la dominación adquirida, siempre menos contrastada, del nuevo modo de producción capitalista.[27]

La concepción liberal del Estado y su crisis. En el momento culminante de la forma de organización del poder propia de la Edad Moderna, es decir en el ámbito del Estado absoluto, el cuestionamiento de la legitimización exclusiva del príncipe a la titularidad del poder se llevó a cabo a través de la intención de recalificación política de aquellas posiciones privadas que iban siendo, mientras tanto, y más o menos conscientemente, organizadas a nivel social. Que tal giro presente desfases cronológicos no indiferentes en los diversos países de Occidente, sobre todo respecto de la experiencia continental y de la anglosajona, no parece alterar el significado de todo proceso hasta ahora descrito, que consiste en la impugnación, por obra de los movimientos revolucionarios modernos, no ya de la estructura de poder sometida al Estado absoluto sino principalmente de la personificación histórica que tal estructura había recibido en la figura del monarca.

[26] Schiera, Pierangelo: "Estado Moderno"... *op. cit.,* p. 631.
[27] *Idem,* pp. 631 y 632.

La unicidad del mando, su carácter de última decisión, su posibilidad de aplicación a través de un sólido aparato profesional de órganos ejecutivos y coactivos; todo esto no se cambia, como no cambia el objetivo de fondo al que esto estaba dirigido: la instauración y el mantenimiento del orden.[28]

Sólo, este orden, presentándose como exclusivamente mundano, racional y técnico, pierde el significado predominantemente neutral de defensa del conflicto social y de garantía de la libertad subjetiva que había tenido hasta aquí, para adquirir lentamente connotaciones positivas de realización y desarrollo de intereses más precisos, descritos y presentados como propios del individuo, ahora elevado al rango de protagonista directo de la vida no sólo civil sino política. Son ahora los valores del individuo los que conforman el orden estatal: este último se presenta más bien, a través de la mediación jusnaturalista, como la suma, la codificación racionalizada de los valores individuales. La profunda raíz social de estos últimos en la sociedad civil, ahora plenamente organizada, hace que sea, finalmente, el mismo orden el que aparezca como persona y sume en sí los elementos de legitimación del poder y de explicación del mismo que hasta entonces le tocaban al príncipe, ya pintado como "déspota"; en la mejor de las hipótesis como déspota paterno e iluminado. Esto se vuelve tanto más plausible en cuanto que son los individuos mismos los que conservan los instrumentos directos de determinación de tal orden, a través de la fatigosa conquista del poder decisivo (el de mando, es decir el poder legislativo) por parte de la fuerza hegemónica de la sociedad organizada: la burguesía. Esta última, en virtud de la estructura no vertical sino horizontal del nuevo orden social, puede ejercitar en primera persona, en nombre de todos, el poder del Estado que, a su vez, encontraba su propia encarnación en el ordenamiento jurídico y la propia justificación material en el orden natural de la economía. El Estado continuó existiendo en su dimensión histórica; sobre el plano institucional cambió muy poco con el pasaje del antiguo al nuevo régimen; por el contrario, los rasgos esenciales del Estado moderno fueron ulteriormente perfeccionados y reforzados, en correspondencia con el progresivo carácter técnico asumido por el gobierno y por la administración, en la que se había venido reduciendo toda la carga de neutralidad que desde el inicio había caracterizado la experiencia estatal como monopolio de lo político. El fenómeno se encuadraba, a su vez, en un proceso más general de formalización del Estado mismo, por el cual se hacía siempre menos necesaria la personificación en la figura del monarca y siempre más indispensable la connotación abstracta dentro de esquemas lógicamente indisputables y convencionales, los principales de los cuales eran, precisamente, la ley, la norma jurídica.[29]

El paso de la esfera de la legitimidad a la de la legalidad señala,-en esta forma-, una fase ulterior del Estado moderno, la del Estado de derecho fundado

[28] Schiera, Pierangelo: "Estado Moderno"… *op. cit.,* p. 632.
[29] *Idem,* pp. 632 y 633.

más bien sobre la libertad política (y no solamente privada) y sobre la igualdad de participación (y no solamente preestatal) de los ciudadanos (no más súbditos) frente al poder, pero administrado por la burguesía como clase dominante, con los instrumentos científicos proporcionados por el derecho y por la economía en el momento triunfal de la revolución industrial.[30]

Es en confrontación con este Estado, basado en el derecho al punto de coincidir con el mismo ordenamiento jurídico respetuoso del individuo y de sus derechos naturales, y por tanto también de la sociedad y de sus leyes naturales, sobre todo en el campo económico, que ha sido propuesta la definición de "instrumento de dominio de la clase dominante" y que ha sido desarrollado el coherente diagnóstico de su necesaria eliminación una vez que aquel dominio hubiese podido ser abandonado gracias a la instauración de una sociedad sin clases. Pero es también en confrontación con este mismo Estado que es ejercitada la capacidad de sobrevivencia de la sociedad civil, burguesa, con el empleo de medios siempre más refinados de autorganización y de control del orden constituido. Así, tanto en el plano teórico como en su aplicación práctica la elaboración de modelos de representación y de asociación más adecuados a la expansión de la sociedad (a causa de la incorporación en ella de nuevos titulares de nuevos derechos) y relacionados con un papel cualitativamente diferente desarrollado por la burguesía como fuerza hegemónica, llevó a la recepción de los temas de fondo de la doctrina democrática, formalizados en el fenómeno del parlamentarismo y del partido de masas; el verdadero paso adelante estuvo, sin embargo, representado en la constitución del Estado como Estado social, en respuesta directa a las necesidades sustanciales de las emergentes clases subalternas. Se asiste, en otras palabras, a una reasunción de parte del Estado y de su aparato de una función de gestión directa del orden social, pero sobre todo del orden económico, cuya marcha natural era ahora puesta en duda con el decrecimiento de la homogeneidad de clases de la sociedad civil, y por lo tanto con la imposibilidad de un control automático y unívoco del estado mismo por parte de esta última. El bienestar volvió a ser el motivo más prestigioso de la gestión del poder, no ya en funciones declaradamente fiscales y político-económicas como durante el Estado absoluto sino en vista de un progresivo e indefinido proceso de integración social. La administración a la que, en la ideología del Estado de derecho, se le atribuía una función marginal y subsidiaria (aun cuando, de hecho, como fue bien entendido por la mayoría de los teóricos del estado de derecho, desempeñaba el papel insustituible y delicadísimo de trámite entre sociedad y Estado, como lo demuestra el mismo nacimiento, vigoroso desde su inicio, del derecho administrativo) readquirió en tal modo la antigua importancia, obteniendo ventaja del hecho de que, mientras tanto, se sustraía a todo vínculo con el titular personal del poder (el monarca absoluto) y vivía por ende una vida autónoma, como parte esencial del ordenamiento estatal, favorecido precisamente

[30] Schiera, Pierangelo: "Estado Moderno"… *op. cit.,* p. 633.

por el carácter de neutralidad y tecnicismo derivado de su integral sujeción al orden jurídico.[31]

No es el caso de regresar a las preocupaciones de Tocqueville o de Weber en las confrontaciones del renacimiento burocrático; bastará preguntarse, en base a cuanto se ha dicho hasta ahora, cuáles han sido los intereses materiales que, de hecho, se concretizaron en este proceso de readquisición de atributos sustanciales (de intervención, o sea de política) por parte de un orden estatal del que se había intentado en vano la exorcización formal. El carácter autoritario que los primeros intentos de instauración del Estado social tuvieron todos los países, entre ellos el nuestro, es notable. Si no se trató de situaciones inevitables es cierto, sin embargo que fueron el fruto de una adhesión acrítica a un desarrollo que más o menos inadvertidamente se iba transfiriendo sobre el plano de soluciones puramente materiales, redificadas, problemas de sustancia y de cualidad, pertenecientes a los valores últimos de la vida humana. Después de cincuenta años los medios técnicos de gestión del orden social y económico son mucho más refinados: de forma análoga, sin embargo, tal vez sean ulteriormente aplacadas las defensas tradicionales de la sociedad (del hombre) frente a una administración tecnocrática a la que parece ahora que tendría necesariamente que reducirse la versión contemporánea del antiguo modelo estatal de orden racional y mundano, entendido como prevención, represión o gestión del conflicto social. Lo que queda por preguntarse si es aquel modelo es todavía válido.[32]

1.5 NOCIONES FILOSÓFICAS DEL ESTADO.

Desde el punto de vista filosófico, el Estado es definido como:

Estado (gr. πολιτεία; lat. república; ingI. state; franc. état; alem. Staat; itaI. stato). En general, la organización jurídica coercitiva de una determinada comunidad. El uso de la palabra Estado se debe a Maquiavelo (El Príncipe, 1513, § 1). Se pueden distinguir tres conceptos fundamentales: 1) la concepción organicista, por la cual el Estado es independiente de los individuos y anterior a ellos; 2) la concepción atomística o contractual, según la cual el Estado es una creación de los individuos; 3) la concepción formalista, según la cual el Estado es una formación jurídica. Las dos primeras concepciones se han alternado en la historia del pensamiento occidental; la tercera es moderna y, en su forma pura, ha sido formulada solamente en los últimos tiempos.[33]

1.6 SIGNIFICADO POLÍTICO SOBRE EL ESTADO.

[31] Schiera, Pierangelo: "Estado Moderno"… *op. cit.,* p. 633.
[32] *Idem,* pp. 633 y 634.
[33] Abbagnano, Nicola: Diccionario de filosofía; 1ª y 2ª ed. en español 1963 y 1974, 1ª reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1980, p. 448.

Organización política de la clase económicamente dominante, que tiene por fin salvaguardar el régimen económico existente y reprimir la resistencia de las otras clases. “El Estado es una maquina destinada a mantener la dominación de una clase sobre otra.” (Lenin, Obras, Ed. Rusa).[34]

Como parte principal de la superestructura (ver Base y Superestructura), el Estado, al igual que toda la superestructura tiende a conservar y a fortalecer el sistema económico que lo ha creado.[35]

Los sociólogos y juristas burgueses tratan de presentar al Estado como una categoría existente desde siempre y surgida junto con la sociedad. El marxismo-leninismo ha rechazado siempre estas ideas anticientíficas y demostradas en forma concluyente que en la sociedad primitiva sin clases, no existía el Estado, que el mismo surgió al producirse la división de la sociedad en clases de explotadores y explotados. La descomposición del sistema social primitivo, es decir, la división de la sociedad en clases antagónicas formadas por un lado por los esclavistas y por el otro por los esclavos, originó la formación de Estado esclavista. Dos rasgos fundamentales caracterizan al Estado en contraposición al régimen primitivo que lo precediera: la división de la población de acuerdo con el principio territorial y la presencia del poder estatal, separado del pueblo y por encima de éste.[36]

Los principales instrumentos de poder del Estado explotador son los órganos de represión, el ejército, la policía, las cárceles.[37]

El Estado como "Orden Político". La transición no se hizo, sin embargo, sin dolor, si se considera que precisamente las luchas religiosas que laceraron la Europa del 500 y del 600 se deben considerar la matriz, o más bien el punto necesario de transición de la nueva forma de organización del poder, que se alude expresamente, a la "política". El dramatismo de tal génesis es, a su vez, todavía exaltado por el hecho de que el conflicto religioso encontró al final -marcadamente en Francia, pero en modo no diferente también en Alemania e Inglaterra- su solución no en el triunfo de una fe sobre la otra sino, precisamente, en la superación de toda pretensión de fundación del poder sobre una fe cualquiera. Más allá de las partes contendientes, dispuestas sobre dos frentes opuestos de la conservación de los residuos de policentrismo del poder con bases señoriales, fundado sobre las antiguas libertades feudales, ahora en vías de transformarse en los modernos derechos innatos, y de la rigurosa afirmación del poder monocrático del rey sobre las bases otro tanto tradicionales, divinas y personales, se tiene una

[34] Rosental, M. y Ludin, P.: *Diccionario Filosófico Abreviado*; Ed. Ediciones Quinto Sol, S. A., México, D.F., s. a. p. 169.
[35] *Ibidem.*
[36] *Idem,* pp. 169 y 170.
[37] *Supra. Idem,* p. 170.

visión técnica del poder que, entendido este último como orden externo necesario para garantizar la seguridad y la tranquilidad de los súbditos, apuntaba expresamente hacia el cumplimiento del proceso de integración y de reunificación del poder mismo en la persona del príncipe, apoyado por un aparato administrativo (la organización de los cargos) eficiente y funcional a los intereses de los estratos sociales advenedizos. La doctrina de los *politiques*, expresión moderna de la primera administración de la monarquía francesa y, por su conducto, de las fuerzas más vivas del tercer Estado, se resume en la necesidad de la unidad del país, en la observancia del mandato del soberano como ley suprema y en el reconocimiento del soberano mismo y de su soberanía como instancia neutral opuesta por encima de los partidos y de los súbditos: la única en condiciones de conservar la paz. La religión deja de ser parte integrante de la política: esta última se justifica ahora en su interior para los fines que es llamada a realizar, que son los fines terrenos, materiales y existenciales del hombre: en primer lugar el orden y el bienestar.[38]

Es fácil captar, en este proceso, el papel desempeño por aquellas que ya han sido identificadas como las premisas necesarias para el nacimiento de la nueva forma de organización del poder. La unidad del mandato, la territorialidad del mismo, su ejercicio a través de un cuerpo calificado de ayudantes "técnicos", son otras exigencias de seguridad para aquellos estratos de población que, por una parte, no alcanzan más a desarrollar sus relaciones sociales y económicas en el interior de las antiguas estructuras organizativas y, por otra, especifican con claridad, en la persistencia del conflicto social, el mayor obstáculo a la propia afirmación. Desde su prehistoria, el Estado se presenta claramente como la red de enlace del conjunto de tales relaciones, unificadas en el momento político de la gestión del poder. Pero es sólo con la base "política" del poder, consecuente a las luchas religiosas, que los nuevos atributos del Estado -mundanidad, finalidad y racionalidad- se instituyen para dar a éste último la imagen moderna de única y unitaria estructura organizativa formal de la vida asociada, de verdadero y exacto aparato para la gestión del poder, operante según procedimientos cada vez mejor definidos, pero sobre todo en función de un objetivo concreto: la paz interna del país, la eliminación del conflicto social, la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejercicio monopolista del poder por parte del monarca, definido como *souverain*, capaz de establecer, en los casos controvertidos, de qué parte está el derecho, es decir, como ya se ha dicho, de "decidir en torno al caso de emergencia". Con Bodin, el más notable de los *politiques*, y con Hobbes, que medio siglo más tarde concluye sobre bases todavía más rigurosas y modernas, en un discurso análogo, la base mundana del poder, unitarias y centralizadas, totalitarias y absolutas, está cumplida.[39]

[38] Schiera, Pierangelo: "Estado Moderno"… *op. cit.,* p. 628.
[39] *Idem,* pp. 628 y 629.

Tal es el carácter esencial del nuevo Estado, incluso sobre el plano institucional y organizativo. Con referencia a ello, se ha hablado de Estado-máquina, Estado-aparato, Estado-mecanismo, Estado-administración; en cada caso de trata de una organización de las relaciones sociales (del poder) a través de procedimientos técnicos preestablecidos (las instituciones, la administración) útiles a la prevención y a la neutralización de los casos de conflicto y al logro de los fines terrenos que las fuerzas predominantes de la estructura social reconocen como propias e imponen como generales al país entero. Esto se ha vuelto posible en el interior de una nueva visión del mundo, resultante del paso de una concepción del orden como jerarquía prefijada e inmutable de valores y de fines, extendida al universo entero; orden al cual la esfera social no podía más que adecuarse, a través de una articulación interna que respetase la armonía del cosmos, a un orden más restringido, pero más inmediato y, por tanto, más concerniente al hombre: el orden mundano de las relaciones sociales que el hombre podía y debía gestionar directamente con los instrumentos de que disponía, en base a la necesidad y a la capacidad de su naturaleza. Y es esta última, investigada siempre más a fondo en sus connotaciones empíricas y materiales (por obra, en primer lugar, de Hobbes), la que proporciona el trámite lógico necesario entre la vida misma del hombre en el mundo -cargada de miedo y de egoísmo, necesitada de paz y de bienestar- y el Dios siempre más abstracto y "oculto" que justifica todo.[40]

El orden estatal se convierte así en un "proyecto racional" de la humanidad en torno al propio destino terreno: el contrato social, que señala simbólicamente el paso del Estado de naturaleza al Estado civil, no es otro que la toma de conciencia, de parte del hombre, ya sea de los condicionamientos materiales a los que está sujeta su vida en sociedad, o bien de la capacidad de la cual él dispone para controlar, organizar, utilizar estos condicionamientos, en primer lugar para su sobrevivencia, en segundo para su creciente bienestar. Pero desde el momento en que todo esto presupone la instauración del orden "político", es decir la eliminación preventiva de los conflictos sociales, surge inmediatamente el problema del puesto ocupado, en tal estructura, por los reagrupamientos sociales tradicionales y por aquéllos en vías de formación (los sectores, las clases) en su pretensión de ejercicio de una función hegemónica sobre la comunidad entera. Del diferente éxito y del diferente grado de dominación asumidos por las fuerzas sociales, viejas y nuevas, depende la diversidad, surgida en los países y en los distintos momentos históricos, en tomo al modo general de organización de las relaciones sociales como variantes del mismo modelo general de Estado, detentador del monopolio de la fuerza legítima.[41]

El tipo histórico del Estado se define según el régimen económico al que defiende y protege, y según a cuál de las clases pertenece el poder estatal. En la

[40] Schiera, Pierangelo: "Estado Moderno"... *op. cit.,* p. 629.
[41] *Ibidem*.

historia se conocen tres tipos de Estados explotadores correspondientes a tres formaciones económico-sociales de explotación: el Estado esclavista, el feudal y el burgués.[42]

La esencia de todos los Estados de un determinado tipo histórico es siempre la misma, pero ella aparece bajo formas diferentes en relación con la situación histórica resultante y con los variables problemas del dominio de clase. Las formas del Estado quedan establecidas por lucha de clases y por la correlación de fuerzas existente entre las mismas. Bajo el capitalismo existen diversas formas de gobierno: monarquía constitucional, parlamentaria, república presidencial, etc. Como forma fundamental del dominio de la burguesía en el periodo de formación y desarrollo del capitalismo, aparece la democracia burguesa, en la cual se declara igualdad de ciudadanos delante ante la ley y se expresan los derechos del individuo, tales como libertades de palabra, de prensa, de reunión, la inviolabilidad del domicilio, etc. [43]

En la época del imperialismo, en toda la superestructura de la sociedad capitalista se produce un vuelco de la democracia hacia la reacción. En las condiciones de la crisis general del capitalismo, la burguesía se encuentra a menudo sin fuerzas para gobernar por medio de la forma democrático-burguesa y en el período de intensa agravación de las condiciones de clase, tiende a establecer el fascismo, o sea la abierta dictadura terrorista de los monopolios. La victoria de la revolución proletaria significa el aniquilamiento del estado burgués y la creación del estado socialista, cuyo principal problema consiste en construir la sociedad comunista. [44]

La esencia del Estado socialista es la dictadura de la clase trabajadora; (Ver dictadura del proletariado), esta esencia única se manifiesta bajo diversas formas. Como consecuencia de la Revolución de Octubre, el proletariado y todos los trabajadores de Rusia crearon el primer Estado socialista en el mundo: el Estado Soviético. Otra forma de Estado socialista es el de la democracia popular, surgida después de la segunda guerra mundial, como resultado de la victoria de la revolución en una serie de países europeos y asiáticos. (Ver “El Estado y la Revolución”, Estado socialista y democracia popular).[45]

1.7 ALGUNAS DEFINICIONES SOBRE EL ESTADO.

El Estado Moderno como forma histórica determinada. "Para nuestra generación, vuelve a entrar ahora en el patrimonio seguro de la conciencia científica el hecho de que el concepto de e. no es un concepto universal sino que sirve solamente

[42] Rosental, M. y Ludin, P.; *op. cit*., p. 170.
[43] *Ibidem.*
[44] *Ibidem.*
[45] *Supra*. *Ibidem.*

para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII y hasta fines del siglo XVIII o hasta los inicios del XIX, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea, y que desde aquel momento en adelante se ha extendido -liberándose en cierta medida de sus condiciones originarias concretas de nacimiento- al mundo civilizado todo." Esta afirmación de Ernest Wolfgang Böckenförde puede bien servir de punto de partida una vez aclarado que -el método aquí adoptado es el histórico-crítico-, encargado, por una parte, de proporcionar al fenómeno que se quiere estudiar el necesario espesor conceptual y, por otra, de buscar los límites exactos dentro de los cuales se puede hacer uso en modo homogéneo de aquel concepto. En este sentido, el e. m. europeo aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que la hace peculiar y diferente de otras formas también históricamente determinadas y en su interior, homogéneas, de organizaciones del poder.[46]

El elemento central de tales diferenciaciones consiste, sin duda, en la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas. De este proceso, basado a su vez en la afirmación concomitante del principio de la territorialidad de la obligación política y en la progresiva adquisición de la impersonalidad del mando político a través de la evolución del concepto de *officium*, surgen los rasgos esenciales de una nueva forma de organización política: el e. m., precisamente.[47]

Max Weber ha traducido el carácter de la centralización -válido sobre todo a nivel histórico-institucional- en aquel más marcadamente politológico del "monopolio de la fuerza legítima". Esta denominación permite comprender mejor el significado histórico de la centralización trayendo a la luz, más allá del aspecto funcional y organizativo, la evidencia más abiertamente política, que consiste en la tendencia a la superación del policentrismo del poder en favor de una concentración del mismo en una instancia parcialmente unitaria y exclusiva. La historia del nacimiento del e. m. es la historia de esta tensión: del sistema policéntrico y complejo de las señorías de origen feudal se llega al Estado territorial centralizado y unitario, a través de la así llamada racionalización de la gestión del poder -y por tanto, de la organización política- dictada por la evolución de las condiciones históricas materiales.[48]

Esto implica la búsqueda de fuerzas políticas que han interpretado el nuevo curso y se han hecho portadoras de los nuevos intereses políticos en juego. En términos esenciales, la forma de organización del poder conforme a tales intereses se contrapone a un mundo político caracterizado por dos rasgos de fondo, sólo en

[46] Schiera, Pierangelo: “Estado Moderno”... *op. cit.,* p. 626.
[47] *Ibidem*.
[48] *Supra. Ibidem*.

apariencia contradictorios. El primero, es la concepción universalista de la *respublica christiana* enunciada en la teoría y aplicada en la práctica, por parte papal, a través de la lucha por la investidura (1057-1122): por su conducto fueron sentadas las premisas para la ruptura irremediable de la unidad político-religiosa que todavía regía la vida política del Occidente. De hecho -y es el segundo aspecto- es al proclamar la preponderancia de lo espiritual sobre lo político, con el fin de fundar sólidamente esa preponderancia, que el Papa reconocía la autonomía, al menos potencial, de la política y ofrecía el terreno sobre el que pudieron instalarse, moverse, reforzarse y, en fin, prevalecer los intereses temporales que surgieron de las nuevas relaciones económicas y sociales. Éstas, por su parte, actúan con efectos aplastantes sobre los ámbitos cerrados y circunscritos de los señoríos de origen feudal, fundadas sobre una economía natural exclusivamente agrícola y de cambio y sobre la organización social correspondiente, estática e integrada, predominantemente concentrada en las relaciones personales del señor con los individuos.[49]

El encuentro de los dos movimientos descritos, del alto y del bajo, se cumple muy lentamente sobre de un primer plano, espacial, constituido por el "territorio": extensión física de terreno suficientemente amplia para permitir el creciente intercambio de intereses y de relaciones entre grupos cercanos y para recibir, por tanto, reconocimiento y disciplina institucional. Es el paso que Theodor Mayer ha definido sintéticamente del *Personenuerbandstaat* al institutioneller *Flächenstaat* (del estado por asociaciones personales al estado territorial institucional). El segundo plano, sobre el que tiene lugar el encuentro, pertenece todavía más al momento institucional, y propiamente al problema de la organización del poder, a través del surgimiento, sobre los diferentes antiguos "señoríos" de los que en principio constaba el nuevo "territorio", de un momento sintético de decisión y de gobierno, representado por el señor territorial, es decir por el príncipe, jefe al cual el antiguo, genérico señorío contenido predominantemente personal, se transforma en soberanía con un contenido siempre más marcadamente político. Es el paso de la "señorío terreno" (*Grundherrschaft*) a la "soberanía territorial" (*Landeshoheit*) (a través de la *Landesherrschaft*). Ambos planos expresaban, sin embargo, un dato de fondo común en la medida en que servían para dar forma -una de las formas posibles- a nuevos contenidos políticos, surgiendo de la transformación social inducida y gestionada por la incipiente burguesía, en vías de encontrar el propio espacio exclusivo de acción en las cosas del mundo, siempre más separadas de las del Cielo y, por tanto, siempre más necesitadas de los regímenes de seguridad inmediatos y actuales, más que de juicios morales y de promesas ultraterrenas; no es casual que fuera precisamente el "tercer estado" el que ofrecía al príncipe, en su mayor parte, los "ayudantes" de los que se sirvió para fundar teóricamente y aplicar concretamente su nueva soberanía.[50]

[49] Schiera, Pierangelo: “Estado Moderno”... *op. cit.,* p. 626.
[50] *Idem,* p. 627.

La descripción apenas realizada representa, en grandes líneas, el Estado político de la Europa cristiana de la era inmediatamente premoderna, es decir, entre los siglos XIII y el XVI. Esto es, de otra parte, el significado que el término "estado" (status, stat, estate, steat) generalmente tiene en los documentos de la época: ello indica la condición del país en sus rasgos tanto sociales como políticos, en su constitución material, en las características que constituían el ordenamiento: la condición del príncipe y de sus ayudantes, de los sectores que expresaban la organización del poder de la que derivaba. El Estado, en conclusión, de todo lo que se refiere a la esfera de la vida humana organizada, no directamente referida al fin espiritual. "La distinción entre lo 'espiritual' y lo 'mundano', desde el principio introducida por los papas para fundar la supremacía de la iglesia, desplegó su fuerza hacia el predominio y la supremacía de la política."[51]

Ahora bien, Jesús Orozco Hernández, define Estado de derecho:

Estado de derecho. Por “Estado de derecho” (Rule of law para las juristas angloamericanos) se entiende básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.[52]

En este sentido, el Estado de derecho contrasta con todo poder arbitrio y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario (Como ocurre con el llamado “Estado de policía”) que, lejos de proponerse el mantenimiento del orden jurídico, se caracteriza por otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar).[53]

Aun cuando existen antecedentes, más o menos precisos, sobre la idea del "Estado de derecho" desde los griegos y los romanos en la antigüedad, se puede afirmar que correspondió al alemán Roberto von Mohl utilizar por primera vez tal expresión -Rechtsstaat-, su sentido moderno, durante el tercer decenio del siglo pasado.[54]

Cabe advertir que, para aquellas teorías jurídicas que identifican al Estado con el derecho, la expresión aquí analizada representa una vacua tautología. Así, para Kelsen, en la medida que un Estado no constituye más que la personificación

[51] Schiera, Pierangelo: “Estado Moderno”... *op. cit.,* p. 627.
[52] Orozco Hernández, J. Jesús: Diccionario jurídico mexicano, E-H; t. II, Ed. Porrúa-IIJ-UNAM. México, 1985, p. 110.
[53] *Ibidem.*
[54] *Idem,* p. 111.

de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización (pp. 291-295), todo Estado es un Estado de derecho; en efecto, un Estado no sujeto a derecho es impensable, puesto que un Estado sólo existe en actos estatales, es decir, en actos realizados por hombres y que, en virtud de estar así determinados por normas jurídicas, se atribuyen al Estado como persona jurídica (pp. 314-315).

Sin embargo, como resultado de la influencia del constitucionalismo liberal burgués, la expresión "Estado de derecho" adquirió una connotación técnica e identificó con un ideal político específico, utilizando para designar cierto tipo de Estado que se estima satisfacía las exigencias de la democracia y de la unidad jurídica. La Ilustración francesa y el ideario del constituyente norteamericano se encargarían de recoger las principales tesis del sistema constitucional inglés - supremacía del derecho, limitación y "racionalización" del poder, "división de poderes", protección judicial de los derechos y libertades fundamentales, etc.- y el constitucionalismo liberal, con ligeros matices, les asignaría el carácter de verdaderos dogmas en su lucha contra el absolutismo y la consecución de objetivo: el Estado de derecho.

De este modo, se reservó el calificativo de Estado de derecho al sistema que contemplara determinadas instituciones jurídicas acordes con el ideal liberal burgués: la distribución y control del ejercicio de poder: varios detentadores; la supremacía de la Constitución que, preferentemente, habría de ser escrita y rígida, además de establecer las competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal; el sometimiento de administración a la ley, la cual debería ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la vigencia de un control judicial adecuado; el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y "racionalización" del poder y, sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho.[55]

Es claro que gran parte del constitucionalismo mexicano del siglo XIX estuvo altamente influido por el ideal liberal burgués del Estado de derecho, por lo que varias de las instituciones jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se adoptaron en diversos documentos constitucionales, siendo la mejor expresión de ello la Constitución federal de 1857.[56]

Durante el desarrollo del presente siglo, la idea del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, ha evolucionado hacia lo que se ha llamado "Estado

[55] Orozco Hernández, J. Jesús*; op. cit.,* p. 111.
[56] *Ibidem.*

social de derecho" (*Welfare state* para los juristas angloamericanos), con el objeto de adaptar las estructuras jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural.

Con la concepción del Estado social de derecho se ha pretendido superar las deficiencias del individualismo clásico liberal, caracterizado por el abstencionismo estatal, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetos de bienestar y justicia sociales. De este modo, el Estado social de derecho se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales -con un ejecutivo fuerte, pero controlado-, para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de la justicia social.

Es necesario observar que, a pesar de las variantes introducidas, la concepción del Estado social de derecho conserva, en buena medida, las características y exigencias señaladas anteriormente como propias del Estado de derecho: en particular, la sujeción de los órganos estatales al derecho; pero, simultáneamente, el que las leyes emanen de un órgano popular representativo, bajo procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la distribución y control del ejercicio del poder político; la legalidad de la administración y un control judicial suficiente; la garantía de los derechos y libertades fundamentales, etc. Claro está que algunas de estas instituciones jurídico-políticas requieren las ligeras modificaciones -como ocurre, p.e., con las limitaciones al anteriormente desmedido liberalismo económico y con el fortalecimiento del ejecutivo-, a efecto de dar cumplimiento a los objetivos económico-sociales del Estado social de derecho. Así pues, para poder afirmar que se está en presencia de un Estado social de derecho se requiere que el mismo satisfaga, además de sus objetivos sociales, las exigencias que se han considerado propias del Estado de derecho.[57]

La positivización del Estado social de derecho surgió, de manera incipiente, en la Constitución federal mexicana del 5 de febrero de 1917 -iniciándose la etapa de lo que se ha calificado como "constitucionalismo social"- y fue continuada en la primera posguerra por la Constitución alemana de Weimar, expedida el 11 de agosto de 1919, para lograr después del *New Deal* norteamericano y de la Segunda Guerra Mundial, imponerse como vigente en gran parte de los países desarrollados occidentales.[58]

Cabe advertir que, si bien el texto original de nuestra Constitución de 1917 consagró diversos derechos sociales, en realidad, no puede considerarse insertado plenamente dentro de la democracia social contemporánea, ya que la época en la cual se redactó, representaba más bien, una etapa de transición entre

[57] Orozco Hernández, J. Jesús*; op. cit.,* pp. 111 y 112.
[58] *Idem,* p. 112.

el constitucionalismo clásico, liberal e individualista del siglo XlX, y las nuevas corrientes socializadoras de la primera posguerra, además de que la propia situación económico-social del país se caracterizaba por una población predominantemente agrícola y una débil industrialización. No ha sido sino en la medida que el Estado mexicano se ha transformado e industrializado, con el consiguiente crecimiento de los sectores laborales urbanos, que paulatinamente se han introducido disposiciones más explícitas en el texto constitucional y más acordes con el Estado social de derecho -aun cuando a la fecha varias de sus normas programáticas en ese sentido han carecido de eficacia práctica alguna.[59]

1.8 LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.

El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado.[60] Mas no hay que olvidar que lo mismo la población que el territorio háyanse en todo caso determinados por el ordenamiento jurídico. En las secciones que siguen examinaremos cada uno de esos elementos, principiando por el territorio. Seguiremos en nuestra exposición los lineamientos generales de la doctrina de Jellinek.[61]

1.8.1 TERRITORIO.

Suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.[62]

La significación del territorio se manifiesta, según Jellinek, en dos formas distintas, una negativa, positiva la otra. La significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado; la positiva, en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.[63]

---

[59] Orozco Hernández, J. Jesús*; op. cit.,* p. 112.
[60] ICILIO VANNI. Filosofía del Derecho. trad. de RAFAEL URBANO, Madrid, 1941, pág. 150. Cit. por García Máynez, Eduardo: "Introducción al Estudio del Derecho"; 1ª ed. 1940, 62ª ed., Ed. Porrúa, México, 2010, p. 98.
[61] GEORGES JELLINEK, L Etat moderne et son droit, trad. FARDIS, II. cap. XIII. Cit. por García Máynez, Eduardo; *op. cit.,* p. 98.
[62] García Máynez, Eduardo; *op. cit.,* p. 98.
[63] *Ibidem.*

1.8.2 POBLACIÓN.

Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. La doctrina, que ahora exponernos tiene su antecedente en la distinción, esbozada por Rousseau, entre súbdito y ciudadano. En cuanto súbditos, los hombres que integran la población hállanse sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado. Es, pues, completamente falsa la tesis que concibe a éste dividido en dos personas distintas, no ligadas por vínculo jurídico alguno: el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra.[64]

En cuanto objeto del *imperium*, la población se revela como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto a los sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.[65]

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

1. Derechos de libertad.
2. Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de intereses individuales.
3. Derechos políticos.[66]

1.8.3 GOBIERNO.

Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo.[67]

Tal poder es unas veces de tipo coactivo; otras, carece de este carácter. El poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas

[64] García Máynez, Eduardo; *op. cit.,* pp. 100 y 101.
[65] *Idem*, p. 101.
[66] *Ibidem.*
[67] *Supra. Idem,* p. 102.

prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo, es decir, con medios propios. Cuando una organización carece, de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento. Ello aparece con toda claridad incluso en las organizaciones no estatales más poderosas del mundo, como la Iglesia Católica. Esta última no puede, por sí misma, constreñir a sus fieles o a sus sacerdotes a que permanezcan en su seno, a no ser que el Estado le preste su apoyo.[68]

Si una organización ejerce un poder simple, los medios de que dispone para sancionar sus mandatos no son de tipo coactivo, sino meramente disciplinarios. El poder de dominación es, en cambio, irresistible. Los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta, y pueden ser impuestos en forma violenta, contra la voluntad del obligado.[69]

Cuando una agrupación no estatal ejerce un poder de dominación, éste tiene su fuente en la voluntad del Estado. Ello equivale a sostener que no se trata de un poder propio, sino derivado. Dicho principio, universalmente admitido en nuestros días, no posee, sin embargo, valor absoluto. En las épocas en que el poder político no se había consolidado, habría sido imposible postularlo. Durante la Edad Media, por ejemplo, hubo agrupaciones no estatales que gozaban, en mayor o menor medida, de un poder de dominación independiente. Éste fue el caso de la Iglesia Católica, que a menudo hizo valer su autoridad aun en contra del Estado. Lo mismo ocurrió con numerosos señores feudales, cuyo poder no era siempre el producto de una delegación de origen estatal.[70]

1.9 LOS FINES DEL ESTADO.

Francisco Porrúa nos dice que los fines del Estado son de tal naturaleza, que su realización se impone necesariamente, si son algo que necesitan los individuos para su perfeccionamiento y su desarrollo, entonces el Estado quedará justificado.[71]

Por su parte, Aurora Arnáiz, considera que, los fines intrínsecos del Estado como institución orgánica: existir, coexistir y subsistir, posibilitan los fines específicos del hombre-comunidad política. Es decir de toda una gama de valores ético-jurídicos recogidos en el bien común.[72]

---

[68] García Máynez, Eduardo; *op. cit.,* p. 102.
[69] *Idem,* pp. 102 y 103.
[70] *Supra. Idem,* p. 103.
[71] *Cfr.* Porrúa Pérez, Francisco: *Teoría del Estado, Teoría Política;* 1ª ed. 1954, 39ª ed., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 447.
[72] Arnáiz Amigo, Aurora: "La política en sus fines específicos"; Art. Publ. en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; t. XXIV, núms. 95-96, julio-diciembre, UNAM, México, 1974, p. 135.

Cuando estudiamos la teleología como un elemento intrínseco del Estado, que lo caracteriza como tal y hace que se le distinga de las otras sociedades humanas que no participan del mismo fin, veíamos que entre esos fines, entre los que trata de alcanzar el Estado con su actividad, se encuentra, en primer término, la defensa hacia el exterior. El Estado debe tener una organización que tenga en sí misma la fuerza necesaria suficiente para oponerse a cualquier invasión del territorio nacional.[73]

Cuando estudiamos la soberanía, también dijimos que tenía un aspecto negativo, en el sentido de oponerse a la intervención de poderes extranjeros, dentro de la esfera jurisdiccional del Estado. Entonces, un fin esencial del Estado es realizar precisamente esa defensa internacional, conservar incólume el territorio patrio, mantener la independencia. Esta finalidad indiscutiblemente justifica al Estado.

También veíamos, al analizar el elemento finalista intrínseco a la esencia del Estado, que la actividad de éste debe encaminarse; igualmente, hacia la conservación de la paz, del orden, en el interior.

No es posible una convivencia armónica si no existe orden, si no existe una actividad que lo mantenga y que permita que la población del Estado, que el elemento humano, viva armónicamente en el interior del mismo.[74]

Los medios de que se vale el Estado para realizar esos fines son, fundamentalmente, el sostener las fuerzas armadas: el ejército, que es el guardián de la seguridad nacional, tanto en el interior como en el exterior, y las fuerzas policiacas, que también sirven como auxiliares, para mantener ese orden necesario. También esta finalidad justifica al Estado.

El problema de los fines del Estado, como todos los problemas que se relacionan con los fines de la organización política, es resuelto en distintos sentidos por la doctrina, de acuerdo con las bases filosóficas de los pensadores que se ocupan de los mismos.[75]

En relación con este punto, dice Groppali, existen dos tendencias fundamentales.

1º La que sostiene que el fin de todo Estado es la conservación y el, bienestar de los individuos.

2º La que afirma que el Estado es el fin y los individuos son el medio.

---

[73] Porrúa Pérez, Francisco; *op. cit.,* p. 447.
[74] *Idem,* pp. 447 y 448.
[75] *Idem,* p. 448.

Ambas doctrinas, llevadas a su extremo, tal como las hemos expuesto, son unilaterales e inexorables.

La primera posición, que coloca a la organización política al servicio exclusivo de los individuos, es la que adoptó Rousseau y sirvió después de base a los postulados de la Revolución francesa, cristalizando en sus textos legislativos.

El artículo 1º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, dice: Los hombres nacen libres e iguales, y en el artículo 2º se añade que: El fin de toda asociación es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.

La Declaración de 1793, a su vez, afirma que: El gobierno está instituido para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles. Pero, apartándose en parte de la Declaración de 1789, postula que: El fin de La sociedad es la felicidad común.

Se advierte claramente el espíritu que domina en la Declaración de 1789: subordinar el Estado en su totalidad al servicio de los individuos. No les interesa buscar un fin propio a la organización Política, pues el fin de la misma queda subordinado por completo a la satisfacción de los fines individuales. El Estado tiene sentido, se justifica, únicamente en cuanto tiende a proteger, a salvaguardar a los individuos y estar a su servicio.

En la Declaración de 1793 ya se advierte un deseo de dar mayor autonomía a la organización política, pues se afirma, como hemos visto, que el fin de la sociedad, es decir, el fin del Estado, es el lograr la felicidad común. Aun cuando se entiende esa felicidad común de una manera concreta, refiriéndola a la comunidad existente en un momento dado y no a la felicidad común en abstracto, fuera del tiempo, de todos modos ya encontramos un calificativo de un grado superior; ya no se habla de felicidad individual, sino de felicidad común.[76]

La segunda de las posiciones que hemos anotado en relación con los fines del Estado, la inversa a ésta, consiste en la subordinación total de los individuos a la organización política. Esta posición fue sostenida fundamentalmente por Hegel y es la raíz ideológica de los Estados totalitarios contemporáneos.[77]

"El Estado, para Hegel -dice Groppali-, tiene un valor absoluto. En su esencia representa lo universal en sí y ante sí constituye el brazo secular de una región abstracta superior a toda lógica moral."

---

[76] Porrúa Pérez, Francisco; *op. cit.,* p. 449.
[77] *Idem,* p. 449.

El Estado absorbe y anula al individuo, que desaparece como ser sustantivo, convirtiéndose en una apariencia del yo universal.

El Estado es concebido, de esta suerte, como una entidad absoluta. Se niega la existencia de derechos naturales en los hombres, anteriores y superiores, a la organización política.

Las consecuencias prácticas de esta concepción del Estado no han podido ser más desastrosas, como lo prueban los monstruosos Estados totalitarios de nuestro siglo.

Contra esta concepción totalitaria del Estado, hay que afirmar la existencia de una región infranqueable para la actividad estatal, constituida por los derechos naturales primarios del hombre y, entre ellos, por los que atañen al logro de su perfeccionamiento individual en vista del fin superior de la persona humana, que es la vida trascendente respetando el gobierno la libertad de conciencia. La personalidad individual debe seguirse vigorizando en su justa medida; todo intento de unificar los Derechos Público y Privado ha de encontrar la barrera infranqueable de la realidad que se le opone. El Estado no debe ser entendido como una abstracción, sino que se le ha de como prender en función misma de los hombres que lo originan con su actividad, expresando en su contenido la necesidad de realizar sus deseos y sus aspiraciones. Los hombres y el Estado no representan unidades irreductibles; ambos forman parte de un mismo ser. Ya sabemos que el elemento humano es también una nota esencial del Estado. Los hombres y el Estado están ligados por los fines, por el elemento teleológico que es esencial a la organización política. Esa relación del individuo con el Estado, es de interdependencia: el Estado favorece y protege el desarrollo de los individuos, pero no lo hace en interés exclusivo de los mismos, como seres individuales, sino que al mismo tiempo que lo hace, realiza los intereses propios del Estado y procura el bien de todos, el bien común.[78]

Por su parte, los individuos contribuyen a la defensa y al progreso del Estado, no por el Estado en sí mismo, concebido como un ser abstracto con fines propios y extraños a los fines individuales, sino por el Estado como organización de la que forman parte, en el seno de la cual viven y cuya salvaguarda y fortalecimiento redundan de manera necesaria en el bienestar de la generación de los hombres presentes y de las generaciones sucesivas.[79]

No hay que confundir los fines concretos individuales de un momento dado, con los fines del elemento humano como parte sustancial del Estado, considerado ese elemento de manera abstracta.

---

[78] Porrúa Pérez, Francisco; *op. cit.,* pp. 449 y 450.
[79] *Idem,* p. 450.

El Estado, en su independencia y soberanía, representa un valor absoluto; pero la esfera de derechos naturales primarios de la persona humana significa, igualmente, un valor absoluto, un valor que también tiene el primer orden en la jerarquía. El Estado que no la respeta, que invade esa esfera, que la anula, niega su propia naturaleza. Para decirlo citando a Cicerón, *ipse se fugiet* ("se destruye a sí mismo").

El Estado y la persona humana no son dos valores antitéticos, sino complementarios; no debe hacerse abstracción del individuo, sino considerarlo como miembro de una sociedad organizada políticamente; como miembro, como parte integrante del Estado.

En el plano del Derecho, ambos entes se encuentran y cooperan a la obtención de un mismo fin. El Estado reconoce los derechos subjetivos de los individuos, sin que por ello cese en su calidad de soberano, sino que, por el contrario, esa autolimitación que se impone el Estado, señalando las barreras que no ha de traspasar, es una muestra clara de su misma soberanía.

Estado y persona humana deben entenderse como valores no colocados en distintos planos, sino coordinados y complementarios. El Estado no puede quedar al arbitrio de los individuos y éstos también deben quedar salvaguardados del despotismo del poder público.

Ambas partes, por tener un mismo fin, por participar en una misma organización, por ser partes de un mismo todo, deben reunir armónicamente sus esfuerzos en beneficio de la unidad superior.

Existen derechos intangibles de la persona humana e igualmente, derechos infranqueables del Estado.[80]

De esta manera rechazamos las dos posiciones expuestas; condenamos por deleznable la primera posición, que subordina totalmente el Estado al servicio de los fines individuales e, igualmente, condenamos la posición totalitaria, que destruye la esfera de los derechos individuales de la persona humana y la subordina totalmente a los fines de la organización política.[81]

Afirmamos que lo correcto es colocar al hombre y al Estado en los respectivos lugares que les corresponden de acuerdo con su naturaleza, de acuerdo con aquello para lo cual han sido creados.[82]

---

[80] Porrúa Pérez, Francisco; *op. cit.,* p. 450.
[81] *Idem,* pp. 450 y 451.
[82] *Supra. Idem,* p. 452.

El humanismo bien entendido es el que toma en cuenta los tres aspectos de la persona humana, y que al mismo tiempo penetra en la esencia del Estado y le concede las atribuciones necesarias para realizar sus fines, lograr su propia conservación y obtener el bien común.[83]

1.10 LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

La Actividad Financiera del Estado es definida por el fiscalista mexicano Joaquín Ortega como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines".[84]

Tiene tres momentos fundamentales:

a. El de la obtención de ingresos, los cuales pueden llegar al Estado tanto por instituciones de derecho privado, v. gr., la explotación de su propio patrimonio (empresas, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de las instituciones de derecho público, v. gr., los diversos tipos de tributos, o bien por instituciones mixtas como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos;
b. El de gestión o manejo de los recursos obtenidos, así como la administración y explotación de sus bienes patrimoniales con carácter permanente; y
c. El de la realización de erogaciones para sostener las funciones públicas, la prestación de servicios públicos.[85]

La actividad financiera se identifica con la hacienda pública en dos sentidos:[86]

a) Subjetivo, se refiere a todos aquellos órganos del Estado que realizan la actividad financiera, órganos encargados de establecer los ingresos, así como de asignar el gasto público.

b) Objetivo, se refiere a la propia actividad financiera, es decir, a la actividad de los entes públicos dirigida a obtener ingresos y realizar gastos.[87]

---

[83] Porrúa Pérez, Francisco; *op. cit.,* p. 452.
[84] De la Garza, Sergio Francisco, Derecho financiero mexicano, 14ª. Ed., México, Porrúa, 1986, p. 5. Cit. por Osornio Corres, Francisco Javier: *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*; Ed. IIJUNAM, México, 1992, p. 50.
[85] Osornio Corres, Francisco Javier; *op. cit.,* p. 50.
[86] La Actividad Financiera del Estado, en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/diez_r_r/capitulo2.pdf. Fecha de consulta: 11 de abril de 2016.
[87] *Ibidem*.

El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

> *"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*
> *El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.*
> *El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*
> *Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.*
> *El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.*
> *Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*
> *Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.*
> *La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de*

organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.
La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución."[88]

[88] Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf. Fecha de consulta: 11 de abril de 2016.

CAPÍTULO II
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS INGRESOS DEL ESTADO.

Sumario: *2.1 Presentación. 2.2 ¿Qué es el ingreso público? 2.3 Ingresos provenientes de la venta de Servicios y Bienes. 2.4 Ingresos provenientes por Endeudamiento. 2.5 Ingresos provenientes por creación de Dinero. 2.6 Ingresos provenientes vía impuestos. 2.7 La estructura impositiva*.

2.1 PRESENTACIÓN.

El Estado tiene que realizar diversas actividades para la consecución de sus finalidades, que podemos puntualizar nuevamente como la satisfacción de necesidades generales y más en concreto la realización de servicios públicos, frente a esta realidad encontramos que para el ejercicio de sus funciones, el Estado requiere de los medios económicos que le permitan su realización, de donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa es la gestión de intereses económicos.

Ya mencionamos siguiendo a Joaquín B. Ortega, que la Actividad Financiera del Estado: "es la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines".[89] Por lo tanto estamos frente a la idea de tres momentos de esa actividad: obtención de recursos, manejo de medios, y el pago que será necesario para la ejecución de esas actividades, lo que conceptualizaremos a continuación siguiendo al destacado Doctor Luis Humberto Delgadillo.

La obtención del ingreso.- El Dr. Delgadillo nos expone "el Estado obtiene sus recursos por muy diversos medios, como la explotación de sus propios bienes y el manejo de sus empresas, así como en el ejercicio de su poder de imperio con base en el cual, establece contribuciones que los particulares deben aportar para los gastos públicos.[90]

La administración de los recursos obtenidos.- El manejo de los recursos que obtiene el Estado se efectúa mediante los diferentes órganos que integran la administración pública, centralizada y paraestatal, siempre sujetos a las disposiciones que regulan la legalidad de su actuación.[91]

---

89 Joaquín B. Ortega. Cit. por De la Garza, Sergio Francisco: *Derecho Financiero Mexicano*, 19ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 5.
90 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto: *Principios de Derecho Tributario*; 5ª ed., Ed. Limusa, México, 2006, p. 18.
91 *Ibidem*.

La aplicación o gasto de los recursos.- Tal vez esta parte sea más compleja, se traduce en las erogaciones que por concepto de gasto público el Estado efectúa en su gestión para alcanzar sus objetivos y continúa explicando el Dr. Delgadillo "la concepción clásica que considera como el único objeto de la actividad financiera del Estado la obtención de los recursos necesarios para cubrir el presupuesto, ha sido superada por la concepción moderna en la cual las finanzas públicas no son solamente un medio de asegurar la cobertura de sus gastos, sino también un medio de intervenir en la vida social, de ejercer presión sobre los ciudadanos para asegurar el conjunto de la nación".[92]

2.2 ¿QUÉ ES INGRESO PÚBLICO?

El profesor José María Naharro Mora,[93] se expresa de la siguiente manera: "Ingreso público es cualquier clase de medio que el grupo político se procura para atender a las necesidades comunes del mismo". Únicamente se aceptan como medios a las consistentes en cuotas dinerarias y aquellos ingresos que produzcan asientos en la contabilidad de los entes políticos.

Es decir el Estado como todo ente jurídico necesita de un patrimonio para sufragar sus gastos, V.gr. La prestación de servicios públicos de alumbrado, agua potable, etc., para poder llevar a cabo esta prestación el Estado necesita de la captación de medios económicos. De lo expuesto se deduce que el Estado, necesita para su existencia, desarrollo y el ejercicio de su soberanía de recursos económicos.

Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz,[94] al hablar de la actividad financiera del Estado, la divide en tres títulos y son:

1. INGRESOS DEL ESTADO;
2. GASTOS DEL ESTADO;
3. CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

El ingreso para satisfacer los gastos gubernamentales proviene de las siguientes fuentes:

A. Venta de servicios y bienes;
B. Endeudamiento;
C. Creación de dinero;
D. Impuestos.

---

92 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; *op. cit.,* pp. 18-19

93 Naharro Mora, José María: *Lecciones de Hacienda Publica (Principios Generales);* 2ª ed., Madrid, p. 43.

94 Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz: *El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas*; Ed. UNAM, México, 1973, pp. 7 a 24.

2.3 INGRESOS PROVENIENTES DE LA VENTA DE SERVICIOS Y BIENES.

En la mayoría de los casos, los servicios del Estado son de tal naturaleza que no pueden ser vendidos a los usuarios, o su venta es contraria a la equidad, es decir son prestaciones de servicios públicos en beneficio de la comunidad, que los recibe. En otros supuestos el Estado vende los servicios que produce y financia así parcialmente la prestación de los mismos recurriendo al cobro por licencias y permisos. En éste último supuesto estamos en presencia de lo que, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2, fracción IV, dispone: "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."[95]

El Estado también puede adquirir ingresos a través de la venta y arrendamiento de los bienes del dominio privado de la nación: tierras y aguas susceptibles de enajenación a los particulares, bienes vacantes, los que hayan formado parte de corporaciones públicas que se extingan y los inmuebles y muebles que por cualquier título adquiera la nación. Otra fuente de financiamiento la constituyen las concesiones sobre bienes de dominio público no enajenables sujetos al régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad, éste supuesto encuadra a los "productos". Nuestro Código Fiscal de la Federación, en su artículo 3 establece: "Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."[96]

2.4 INGRESOS PROVENIENTES POR ENDEUDAMIENTO.

El Estado puede obtener fondos recurriendo a empréstitos, ofreciendo obligaciones en venta que los particulares están en libertad de adquirir. El gobierno obtiene así dinero para su uso inmediato, pero contrae la obligación de pagar intereses y restituir la suma prestada.

El endeudamiento puede ser interno y externo. En ambos casos los tenedores de bonos tienen una acción contra el gobierno, es decir, contra los contribuyentes del país. Tratándose de una deuda interna, la riqueza neta del país no se modifica ya que los intereses de la deuda se pagan a residentes en el país,

---

[95] Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_120116.pdf. Fecha de consulta: 12 de abril de 2016.
[96] *Ibidem*.

por lo tanto no hay pérdida directa de bienes ni de servicios para la economía nacional. En cambio si los tenedores de los bonos son extranjeros, el empréstito constituye una acción del extranjero contra los contribuyentes del país y representa una carga y una limitación sobre la economía nacional, y hace necesario elevar el volumen de exportaciones para cubrir los intereses y amortizar el principal, lo que repercute en un descenso en el nivel real de vida en el país deudor. Si los fondos obtenidos del empréstito con el extranjero se han utilizado para desarrollar los recursos nacionales, el incremento que resulta en el producto nacional neto puede ser suficiente y aun superior para pagar los intereses y amortizar la deuda. El empréstito incrementa no sólo la riqueza que habría si el financiamiento fuera a través de impuestos, sino que proporciona activos que pueden ser convertidos en dinero en cualquier tiempo. La existencia de una deuda gubernamental hace que el gobierno mantenga las tasas de interés bajas, lo que facilita la inversión, en tanto el volumen de la deuda no haga temer por la estabilidad económica del país.

La política monetaria actúa a modo de elevar las tasas de interés y restringir la cantidad de crédito cuando la demanda total amenaza con ser inflacionaria. Si hay peligro de inflación, la restricción al crédito es conveniente; pero no lo es si hay dificultades en el sector privado porque no pueda expandirse por falta de fondos, o porque los consumidores carezcan de fondos para absorber lo producido. En relación con los impuestos, el empréstito representa relativamente un mayor efecto en la reducción de la inversión privada y menor efecto en la reducción del consumo, ya que los bonos absorben fondos destinados al ahorro, por tanto no reducen ni el consumo ni la riqueza neta de quienes lo adquieren. Con los impuestos, la tendencia es contraria.

El ejemplo de los empréstitos se justifica en períodos en los que la imposición es peligrosa:

1. En períodos de depresión, cuando existe la presión por parte de los grupos de inversionistas de reducir la producción, lo que agravaría el de desempleo, salvo que el gobierno canaliza productivamente los recursos obtenidos al reducir vía impuestos, el gasto privado.

2. En período de guerra, en los que la carga fiscal es tan grande que tendría efectos desastrosos en la producción.

3. En períodos determinados, en los que es necesario erogar fuertes cantidades de dinero para sufragar proyectos gubernamentales a largo plazo.

La objeción básica al endeudamiento es que aumenta la presión inflacionaria, así que, en períodos de pleno empleo, si el gobierno se financia por préstamos, los efectos inflacionarios serán mayores que si lo hace por medio de impuestos, porque al absorber sólo dinero destinado al ahorro no desanima la

inversión privada-que es a lo que debe tenderse en períodos de inflación. El resultado es un aumento en el gasto total y por tanto un incremento en la presión inflacionaria.

Debido a la importancia política, económica y social los endeudamientos que contraiga el gobierno mexicano encuentran jurídicamente regulados en la ley fundamental, es decir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción VIII., que a la letra dice: “El congreso tiene facultad;… Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.[97]

2.5 INGRESOS PROVENIENTES POR CREACIÓN DE DINERO.

El Estado puede crear dinero a través del Banco Central, para cubrir sus cuentas. En condiciones normales, la moneda emitida está garantizada por reservas en poder del banco emisor, sea en oro, en valores públicos en una combinación de ambos. El Banco Central al lanzar dinero a la circulación, hace adiciones netas a la oferta monetaria, si el dinero puesto en circulación se encuentra garantizado se aumenta, la confianza en la estabilidad económica, en caso contrario sino se respalda la creación de dinero, habrá desconfianza nacional, ocasionando inflación por efectos inflacionarios. Se utiliza este sistema para estimular la demanda, y produce un aumento de bienes y servicios que incrementa la actividad económica (cuando se respalda la moneda). La influencia que tiene la política monetaria, sobre la economía nacional ha hecho que se reserve a una ley su determinación. En el caso concreto de México, nos remitimos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos siguientes; 73, fracción XVIII… El Congreso tiene facultad: Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.[98] El artículo 28 de nuestra Constitución en comento dispone: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación

[97] Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf. Fecha de consulta: 12 de abril de 2016.
[98] *Ibidem*.

de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución".[99]

2.6 INGRESOS PROVENIENTES VÍA IMPUESTOS.

La fuente normal, de recursos pecuniarios del Estado es la recaudación de impuestos. En sentido amplio, el impuesto es la porción de riqueza con que el particular contribuye al sostenimiento del Estado, para permitir que éste realice los gastos públicos necesarios para la realización de sus fines. Los impuestos son un importante instrumento de la política fiscal por sus efectos sobre la economía, especialmente son un buen instrumento antiinflacionario.

El Dr. Cesar Albiñana García-Quintana, expresa el siguiente concepto sobre lo que es impuesto: Es la obligación coactiva, sin contraprestación, de efectuar una transmisión de valores económicos (corrientemente: dinero) a favor del Estado o de las entidades públicas a él subrogadas, a cargo del contribuyente o sujeto pasivo, en virtud de disposición legal.[100]

El profesor Álvarez Cienfuegos, expone: "se señalan generalmente por los tratadistas tres características como esenciales de la naturaleza específica del impuesto: ser un ingreso derivado, su carácter coactivo, y serle medio general de cubrir las necesidades del Estado".

Es un ingreso derivado, puesto que fluye de las economías privadas y no en virtud del principio de la prestación y de la contraprestación. Si el impuesto fuera el resultado de una contraprestación, no sería un ingreso derivado, sino producto de la actividad del Estado.

El impuesto tiene un carácter coactivo puesto que al tener el Estado fines propios que cumplir, habrá de disponer de los medios materiales que necesita para la realización de sus funciones, y cuando los particulares no aportan voluntariamente su cooperación, el Estado, en virtud de su derecho de soberanía, podrá captar coactivamente los bienes materiales que los individuos se encuentran obligados a cederle en concepto de impuestos. El poder público determina de una manera unilateral, cuando afecta a la fuente, a la materia, al objeto y sujeto de la imposición. Finalmente el impuesto tiene la característica de ser el único medio general de cubrir las necesidades públicas. La posibilidad de

---

[99] Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf. Fecha de consulta: 12 de abril de 2016.

[100] Albiñana García, Quintana Cesar: *Hacienda Publica I, Universidad Nacional de Educación a Distancia (Ministerio de Educación y Ciencia)*; Unidad Didáctica 2, p. 57.

funciones que aprovechen al todo con independencia de sus elementos componentes, es la única razón de ser del impuesto".[101]

El Dr. Cesar Albiñana García-Quintana, nos habla en su tratado de Hacienda Pública, sobre lo que debe entenderse por fundamento del impuesto y señala las siguientes causas que motivan a la fundamentación impositiva.[102]

Fundamento del impuesto: el fundamento de las obligaciones impositivas se encuentra en la ley que las haya establecido y regulado. Causas:

a) Jurídica: La ley que establece y regula el impuesto, en cuanto éste implica una restricción o limitación a la libertad y propiedad individuales;

b) Económica: existencia de una capacidad de pago o económica que sirve de soporte al impuesto y en función de la cual se exige por el sujeto activo;

c) Financiera: allega recursos para sufragar los gastos e inversiones públicas.

Fines: facilitar recursos, instrumento de política económica (social, industrial, etc.).

Respecto a la base sobre la que se aplica, el impuesto puede ser proporcional o progresivo. En el primer caso, el porcentaje del impuesto es el mismo, independientemente del nivel económico del contribuyente. A esta categoría pertenecen los impuestos al consumo, en la práctica, los impuestos proporcionales tienden a ser regresivos, al aplicarse en la misma proporción a quienes gastan en subsistir precariamente el total de sus ingresos. En el segundo caso (imp. /Progresivos) el impuesto varía con la capacidad económica del contribuyente, si esta es más elevada, aporta un mayor porcentaje de sus recursos. El impuesto sobre la renta, corresponde a este tipo de gravamen. Aunque es innegable que la estructura impositiva progresiva afecta los incentivos a invertir, consumir y ahorrar, son precisamente los países de más alto desarrollo económico los que más uso hacen de este tipo de impuesto.

En párrafos anteriores de este trabajo se precisó que el impuesto es una obligación de derecho público establecido por el poder público en forma unilateral en ejercicio de su soberanía, por lo que, no queda a voluntad de los particulares su acatamiento. En el supuesto de que los particulares se rehúsen a cumplir de manera voluntaria con dicha obligación el Estado puede obtenerlo recurriendo a la vía económica-coactiva. Sin embargo la imposición no es un acto arbitrario del poder público, al respecto y atendiendo al orden jerárquico de nuestro sistema

[101] Albiñana García, Quintana Cesar; *op. cit.*, p. 59.
[102] *Idem*, pp. 57 y 58.

normativo, citaremos en primer lugar al artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a la letra establece: "Son obligaciones de los Mexicanos:… Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."[103]

De lo antes enunciado se desprenden tres requisitos fundamentales y son:

1. Ser establecidos para cubrir los gastos públicos;
2. Ser proporcional y equitativo;
3. Ser establecido por una ley.

El impuesto se destina a cubrir los gastos públicos. No existe vínculo entre los beneficios percibidos por los particulares, y su aportación de parte de su riqueza. La afectación de lo recaudado es general a todos los gastos públicos, y en principio está prohibido afectar un impuesto a un fin determinado.

La proporcionalidad de los impuestos no debe considerarse en relación con la universalidad de la obligación de cubrirlos sino en relación con los niveles económicos que afectan. Un gravamen idéntico para todos los contribuyentes, sin considerar la desigualdad de capacidad económica, seria desproporcionado.

Se dice que todo impuesto debe ser equitativo, al respecto Richard Goode,[104] encuentra la equidad en la capacidad de pago. "La equidad se interpreta generalmente en el sentido de conceder igual trato a los iguales y diferencias razonables en el trato a los desiguales. En relación con la imposición, la capacidad de pago es el aspecto más importante de la igualdad y desigualdad. La capacidad de pago significa solamente la posesión de recursos que pueden entregarse al Estado. La capacidad de pago impositiva se identifica con la posibilidad de soportar impuestos sin dificultades excesivas por parte de la persona pagadora y sin que ello produzca un grado de interferencia inaceptable con objetivos que son considerados socialmente importantes por otros miembros de la comunidad. El principio de la capacidad de pago justifica la imposición progresiva."

El acto unilateral que establece el impuesto tiene que ser forzosamente una ley. A lo antes expuesto también lo fundamenta el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, que señala: "Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en

[103]Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[104] Albiñana García, Quintana Cesar; *op. cit.*, pp. 65 y 66.

las fracciones II, III y IV de este Artículo."[105] De lo mencionado se desprenden los siguientes elementos:

a) Los impuestos son las contribuciones;
b) Establecidas en ley (principio de legalidad);
c) Los sujetos pasivos del impuesto son: personas físicas o morales.

En materia de impuestos existen dos clases de leyes, las leyes relativas a cada impuesto en especial, que lo estructuran detalladamente, fijando el sujeto, objeto, tasas, exenciones, deducciones, forma y condiciones en que ha de cobrarse, y la ley anual de ingresos, que únicamente es un catálogo de los impuestos que han de recaudarse en el próximo ejercicio fiscal conforme a las leyes especiales a las que da vigencia la propia Ley de Ingresos.[106]

2.7 LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA.

Ahora bien, previamente al desarrollo de este tópico es menester citar, aunque sea en forma sucinta los principios de la imposición, que rigen en forma parcial o total en los sistemas impositivos contemporáneos, de acuerdo al esquema/resumen, preparado por el Dr. Cesar Albiñana García-Quintana.[107]

a) Suficiencia impositiva: Que financie los gastos públicos en la cuantía que se establezca. De aquí la multiplicidad impositiva aparte de que por ella se logre una distribución más justa.

b) Flexibilidad impositiva: La recaudación de los impuestos debe seguir las variaciones de la renta nacional. Cuando la cuantía de los impuestos recaudados no se corresponde con las variaciones de las capacidades económicas que les sirven de soporte, no se observa este postulado.

c) Justicia impositiva: Este principio se descompone en dos mandatos:
ca) Equidad horizontal, esto es tratar igual a los iguales.

cb) Equidad vertical, es decir, tratar adecuadamente a quienes se encuentren en situaciones distintas. A ambos mandatos alcanza la generalidad de la imposición, eliminan el fraude y demás modos de evasión.[108]

---

[105] Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, Código Fiscal de la Federación, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_120116.pdf. Fecha de consulta: 12 de abril de 2016.
[106] Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; *op. cit.*, pp. 7 a 24.
[107] Albiñana García, Quintana Cesar; *op. cit.*, p. 75.
[108] *Ibidem.*

d) Administración fiscal eficiente: Si la administración de los impuestos no cumple las exigencias de comodidad, certeza y simplificación, no es eficaz y, por tanto, no podrán cumplirse todos los demás postulados rectores de la imposición;[109]

e) Servir a la estabilidad: Atendidas las consecuencias de la inestabilidad económica (paro y alzas de precios), se estima que el impuesto debe evitarla procurando el pleno empleo de los recursos productivos sin alzas de precios;

f) Procurar el desarrollo económico: La importancia del desarrollo económico en cuanto puede permitir sea más rápida la reforma de las estructuras con elevación del nivel de bienestar de los miembros de la comunidad política, recomienda que el impuesto sirva tales objetivos.

g) Neutralidad: El impuesto no debe alterar las decisiones relativas a la productividad y al consumo privado, en cuanto respondan a la mejor asignación de los recursos productivos.

Por sistema impositivo, debemos entender al conjunto de impuestos que responden a un conjunto ordenado y lógico, que coexisten en un país. Los sistemas impositivos suelen clasificarse en “racionales” o “históricos”, según en ellos prepondere la acción deliberada del legislador o sean simple resultado de la evolución histórica. Lo lógico es que ambos se ven influenciados.[110]

Atendiendo a la obra de Sistemas Fiscales, realizada por Richard A. Musgrave,[111] en forma sucinta deducimos lo siguiente sobre el tema de "Estructura Impositiva”.

No solamente la composición de las diferentes estructuras tributarias varía mucho entre las economías capitalistas y socialistas, sino que los impuestos que se clasifican bajo expresiones similares en realidad tienen significados muy distintos.

El argumento anterior se justifica en atención aquellas relaciones de producción son desarrolladas en diferentes formas entre uno y otro régimen económico, aunando a este motivo el fondo político y social en que se desenvuelven tales relaciones de producción. En el régimen capitalista impera la apropiación individual de la producción, en cambio el régimen socialista se fundamenta en la apropiación social de los bienes producidos. El régimen socialista ha llevado a cabo una profunda reforma tributaria. Dentro de este

[109] Albiñana García, Quintana Cesar; *op. cit.*, p. 75.
[110] *Ibidem*.
[111] A. Musgrave, Richard: *Sistemas Fiscales*; Ed. Aguilar-Ediciones, 1973, pp. 40 a 60.

sistema, los ingresos se dividen entre los derivados de la economía nacional y los derivados de la población.

Los impuestos de la población aportan solamente (I/R, personal) una parte reducida, de los ingresos totales; la mayor parte de los ingresos proviene de la economía nacional, vía impuestos sobre el volumen de ventas y de la participación del Estado en los beneficios de las empresas públicas. Según la terminología socialista, esos ingresos no se consideran impuestos, sino como parte del “valor excedente", que se crea en las empresas públicas, y que pertenece al Estado como su propietario. La fracción de renta, que anteriormente se acumulaba por la clase "capitalista", más o menos la diferencia entre los salarios pagados y las ganancias derivadas del factor trabajo, se imputa ahora al Estado. La relación impuesto a PNB de los sistemas capitalistas seria correspondido en el sistema socialista por la relación con el PNB de los ingresos tributarios, más los beneficios de las empresas estatales más las ganancias de los factores, menos los salarios pagados.

Impuesto de ventas, equivocadamente conceptuado como un impuesto de ventas, el sistema soviético de tributación indirecta no cuenta en realidad con un impuesto múltiple de ventas, sino más bien con un conjunto de impuestos monofásicos aplicados sobre los diferentes bienes de consumo. El impuesto se establece en la mayor parte de las veces sobre el distribuidor, pero en algunos casos recae sobre el productor, generalmente se trata de un tributo ad valorem, y puede estar relacionado con el precio al por menor, el precio al por mayor a los márgenes comerciales, dependiendo del producto gravado. En algunos casos la base tributaria se ajusta de manera que responda a las diferencias de coste de las diferentes empresas. Los informes mensuales sobre el impuesto de ventas son valiosos, puesto que proporcionan datos sobre la producción y ventas, que se necesitan para la planificación de la producción. El impuesto serviría mejor si incidiese principalmente sobre el productor, lo que no es el caso, los diferentes tipos de gravamen se utilizan para hacer del beneficio de las empresas un mejor índice de eficacia.

Finalmente, aunque el conjunto de los bienes de consumo producidos puede haber sido seleccionado por la minoría dirigente, como "bienes preferentes” la realización de la distribución debe hacerse por el mercado. Los tipos de gravámenes diferentes son precisos entonces para igualar los precios relativos del mercado con los costes relativos. Los ingresos tributarios deben bastar para pagar los bienes sociales y los bienes capitales; las medidas antinflacionarias se consiguen menos dolorosamente por incrementos en el impuesto de ventas que por la reducción del salario nominal y se pueden utilizar tipos de gravamen diferentes del impuesto de ventas para conseguir los ajustes de los precios.

La participación de los beneficios en las empresas públicas. La planificación de los costes y precios netos (incluyendo los diferentes tipos de impuestos de

ventas) proporcionan un margen de beneficio planificado en las empresas públicas, cuyo logro se considera como reflejo de un nivel dado de eficacia directiva. El impuesto de beneficios es una detracción residual que absorbe aquellos beneficios que no son necesarios como incentivo para la dirección o para eficacia general de la empresa. Los beneficios netos de la empresa pueden considerarse como un salario suplementario para los obreros, percibidos en forma de viviendas y otros bienes semejantes, una retribución adicional para la dirección en forma de prestigio ganado por la expansión de la planta.

Otros impuestos, se establece un tipo de gravamen del 25 por 100 sobre los beneficios de las cooperativas de consumo. Las cooperativas de producción están sujetas a tipos de gravamen fuertemente progresivos llegan hasta el 90 por 100. Impuesto sobre la renta, los impuestos directos sobre la población significan algo menos del 10 por 100 de los ingresos tributarios, totales. El impuesto sobre la renta recae sobre los obreros y otros empleados, comerciantes y otras personas que perciben rentas como trabajadores independientes. Los contribuyentes están divididos por categorías, sujetos a tipos muy distintos, lo que da al impuesto soviético sobre la renta un carácter muy particular. El impuesto sobre la renta se utiliza como mecanismo de redistribución entre grupos de ocupación, en vez de grupos de renta. Sin embargo, el impuesto tiene una importancia recaudatoria secundaria y su función principal puede ser controlar las ganancias originadas por fuentes de renta distintas de las empresas estatales.

Impuesto agrícola, aunque las granjas colectivas están sujetas al impuesto sobre la renta correspondiente a la fracción de beneficio que las empresas públicas, la renta agrícola restante está sujeta a un impuesto sobre la tierra, basado en la superficie. Un grupo de impuestos variados de menor importancia afectan a los solteros, a los caballos propiedad de agricultores independientes e impuestos sobre bienes raíces.

Nuevas direcciones en los regímenes socialistas, entre ellas la decisión económica va a estar más descentralizada y que se va aumentar la esfera de acción independiente de los directores de las empresas públicas. Se permitirá que los precios respondan más fácilmente a las cambiantes condiciones del mercado. La remuneración de los obreros se va a diferenciar más claramente de acuerdo con la contribución a la producción, aumentando de esta forma los incentivos y la función distributiva del mercado de trabajo. Importancia fiscal que se presentará por dos cambios, uno de ellos se representa en el consumo privado se elevará en relación con el consumo social. El otro es que habrá mayor confianza en la financiación interna con los beneficios distribuidos. La intención es estimular la empresa a ampliar las líneas productivas cuando considere que es lucrativo. El plan se encargaría, de la inversión básica, esta incluye la provisión presupuestaria de capital-fijo social, tal como se hace en los países capitalistas. Otra propuesta ha sido que el plan debería controlar el desarrollo económico a largo plazo, mientras que el mercado debería determinar los ajustes a corto plazo. La

propiedad estatal de la empresa sigue siendo una diferencia crucial y los beneficios en los dos sistemas no desempeñan papeles idénticos, aunque el director del Estado se comportase como un director de empresa privada. La importancia del impuesto de ventas se reducirá mucho, y una carga fija (del 5 por 100) sobre el capital será el núcleo de la nueva estructura tributaria. Verdaderamente el especialista fiscal occidental, frustrado por las reducidas mejoras logradas en el sistema tributario tan determinado por la fuerza de la tradición, puede envidiar a sus colegas socialistas por el extraordinario alcance de las reformas que están a punto de iniciar. Con la salvedad de que el sueño comunista (aplazado, por la necesidad socialista) de la distribución de la renta (o el consumo) de acuerdo con la necesidad. Y a medida que la distribución socialista se hace menos igual, la función redistributiva de la tributación progresiva sobre la renta entrará también en el campo de la hacienda socialista. Parece que a medida que el mecanismo de asignación y distribución de la economía socialista se descentralice, su estructura fiscal se hará más semejante a la de los sistemas capitalistas. La asociación del presupuesto a la estructura de la producción e inversión se hará menos íntima y completa, y el papel del mecanismo fiscal en relación con la creación de "un mercado" socialista de capital, planteará problemas nuevos.

La tributación, Capitalista, se distingue de la tributación socialista en razón de que, la primera percibe casi la totalidad del PNN, contemplado desde la perspectiva de la distribución de la renta, ésta se percibe por los particulares.

En el régimen capitalista las necesidades presupuestarias tienen que atenderse por ingresos impositivos (o deuda pública) provenientes del sector privado. Se ha desarrollado en todos los países occidentales (capitalistas) la tributación progresiva sobre la renta y la riqueza, así como la financiación impositiva elevada de la seguridad social. En el régimen capitalista, la contribución de los impuestos sobre la renta (individual y de sociedades) es la más destacada en Suecia, con el 53 por 100, seguida del 48 por 100 en los Estados Unidos y Japón, y menos en Holanda, Italia y Francia son las más bajas, con el 15 y el 22 por 100, respectivamente. Estas dos naciones, a su vez, presentan una fracción de impuestos de consumos, volumen de ventas y aduanas de alrededor del 45 por 100; frente al 21 por 100 en los Estados Unidos y el 34 por 100 en Suecia. Otra fuente de diferencias surge del peso de las contribuciones de seguridad social, que varían desde el 33 por 100 en Italia a menos del 10 por 100 en Canadá. Los problemas de la política tributaria capitalista son más complejos en un ambiente en que casi la totalidad de los ingresos se obtienen de contribuyentes que son unidades económicas privadas, ya sean individuos o sociedades, en vez de empresas públicas. En los regímenes capitalistas existe un deseo natural del contribuyente particular a escapar de su carga tributaria mediante la evasión legal del impuesto (economizando lo posible a través de las oportunidades permitidas legalmente) o con fraude (incumplimiento de la ley). La tarea de idear una estructura tributaria equitativa, por tanto, es llegar a una distribución equitativa de

la carga tributaria entre los individuos. Esto supone cumplir con las exigencias de la equidad horizontal, que reclama que las personas que estén en igual posición sean tratadas igualmente por el impuesto, así como con las exigencias de la equidad vertical, que demandan que las personas que se encuentran en posiciones desiguales soporten cargas diferentes. En realidad, las estructuras tributarias de las naciones occidentales no responden a tal tipo ideal, y de ninguna manera la recaudación total se obtiene del impuesto sobre la renta.

Esto refleja el simple hecho de que las estructuras tributarias se producen por procesos políticos, en vez de ser simples diseños analíticos. La política tributaria trata de varios artificios de incentivo tales como la amortización acelerada, el crédito a la inversión, deducciones por ahorro y demás medidas semejantes y sus consecuencias para la política económica y el punto de vista de equidad.

Finalmente, la política tributaria en el entorno capitalista debe servir a las necesidades de la estabilización económica, que impone nuevas exigencias de flexibilidad interna y adaptabilidad del sistema tributario.

¿A qué estructura impositiva, pertenece el régimen económico de los Estados Unidos Mexicanos?

En México, se encuentra de snob la "reforma fiscal", será posible que ésta, realice la redistribución equitativa del ingreso. En un país donde existe un minúsculo grupo, oligárquico, que detenta la riqueza nacional y en consecuencia su influencia en la política se trasluce en una especie de congreso de patrones que tienen influencia decisiva en la legislación y en la administración nacional. Este argumento se fundamenta, en el dato, que nos proporciona el trabajo de investigación realizado por A. Aguilar y F. Carmona, México: riqueza y miseria, en el cual llegan a la afirmación de que, en México 1000 familias detentan el grueso de la riqueza.[112]México, siendo un país dependiente y subdesarrollado que por cierto no es un paso previo para llegar al desarrollo, sino una formación en sí misma condiciona su economía y expansión a la de otro país, en este caso Norteamérica, del que depende sensiblemente en lo económico y en lo financiero, México comercia con Norteamérica en un 70%, de sus transacciones totales; tiene inversiones extranjeras por más de 10 000 millones de dólares.

Si México depende económica y políticamente de un poderoso país capitalista, como lo es Estados Unidos de América, por ende México tendrá una estructura económica y político-social de aspecto capitalista, en razón de la máxima que dice "a la suerte de lo principal también le acompaña la accesoria", es decir, E.U. A., representa lo principal y en consecuencia México queda representado por lo accesorio.

[112] Retchkiman K., Benjamin: *Política Fiscal Mexicana*; Textos Universitarios UNAM, México, 1979, p. 173.

Las funciones básicas de un Estado capitalista son dos: 1).- Coadyuvar a la acumulación rentable del capital y 2).- La legitimación. En el primer caso implica que los capitalistas consideran que la inversión que van a realizar les otorga una tasa adecuada de ganancias, aspecto de la reproducción del capital que no puede ser ignorada por el Estado, ya que si no coopera a este proceso, se arriesga a agotar la fuente de su propio poder.

En el segundo supuesto (la legitimación) se constituye con aquellos actos que realiza el Estado, tratando de que la población acepte como buena su actuación en calidad de coadyuvante más importante de la acumulación rentable del capital.

Lo anterior afirma que México resulta ser un país capitalista donde el Estado es manejado y designado por los grupos de poder económico.

Pero en México se habla no de un régimen Capitalista o Socialista, sino de un régimen de economía mixta.

Para aclarar este concepto citamos a continuación el argumento del investigador Benjamín Retchkiman K.,[113] dentro del contexto de economía mixta, que substituye a una gama de conceptos tales como el de capitalismo popular y la convergencia, entre otros, y que, cómo dijera con todo donaire un escritor soviético, se trata de mezclar el vino socialista con el vinagre que significa la empresa privada; desde el punto de vista científico, todas estas denominaciones han sido rechazadas como meros subterfugios a que crean confusiones ideológicas, pues resultan meros juegos semánticos que crean una nube de humo para tratar de ocultar, y que en realidad se trata de una de las formas, y no de las más sutiles, empleadas por la legitimación.

En un régimen de economía mixta, se crea una pantalla para ocultar que el llamado sector privado se beneficia de un modo absoluto de las inversiones gubernamentales, sobre todo en obras de infraestructuras y energéticos. La economía mixta no determina un régimen económico "sui generis"; sino la existencia de los mecanismos comunes y corrientes en toda sociedad capitalista moderna y que en todo caso al referirnos a México están caracterizados por contribuir acentuadamente a la concentración de la riqueza y del ingreso.

Las garantías de Derecho Social específicamente las consagradas en los artículos 3 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el autor en comento sólo representan parte del proceso de legitimación, dentro de las funciones del Estado capitalista y refuerza su argumento por lo expuesto en la obra denominada, "The Fiscal Crisis of the State,", realizada por

[113] Retchkiman K. Benjamin; *op. cit.,* p. 183.

J.O’ Connor, quien expresa lo siguiente: “Los gastos en Seguridad Social, no contribuyen ni directamente e indirectamente a la producción pero si a la legitimación, y en consecuencia vista de esta manera (los gastos) la seguridad social no es un seguro para los trabajadores, sino una especie de (gastos en) garantía para los capitalistas y sus corporaciones (monopolistas)”.

CAPÍTULO III
LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO.

Sumario: *3.1 Presentación. 3.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 3.2.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 3.2.2 Organigrama. 3.3 Marco jurídico. 3.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3.3.2 Ley de Coordinación Fiscal. 3.3.3 El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 3.3.4 Los Convenios de Colaboración Administrativa.*

3.1 PRESENTACIÓN

La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.[114]

Esta situación ha hecho que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los Estados y de los Municipios en relación con la Federación.[115]

Dichas participaciones se articulan a través de una serie de reglas y fórmulas que integran el llamado “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”.[116]

Al respecto, cabe señalar que, la normatividad que regula la colaboración administrativa se deriva de los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF)
- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF)
- Ley de Ingresos de la Federación y Estatal (LIF)
- Presupuesto de Egresos Federal y Estatal (PEF)

[114] Serna de la Garza, José María: Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal mexicano; Ed. IIJUNAM, México, 2014, p. 23.
[115] *Ibidem.*
[116] *Supra. Ibidem.*

3.2 EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal en vigor a partir del primero de enero de 1980. Desde su creación en la propia Ley, se establecieron el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas, en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales; a través de dichos órganos, el gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las Entidades por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.[117]

3.2.1 ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

A continuación se expondrá un cuadro esquemático de lo que considero, los acontecimientos más relevantes que han tenido lugar en nuestro país para llegar al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y así poder explicar con posterioridad su contenido:

ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL
ACONTECIMIENTOS RELEVANTES
Constitución de la República de 1857, Facultades Concurrentes.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
La celebración de tres Convenciones Nacionales Fiscales en los años de 1925, 1933 y 1947.
Inició un nuevo Sistema Fiscal en México, con la entrada en vigor del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en el año de 1948.
Se promulgó la primera Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1953.
Se promulgó la actual Ley de Coordinación Fiscal publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978, la cual entró en vigor el 1 de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV “De los organismos en materia de coordinación”, que entraron en vigor el 1º de enero de 1979.

- La Constitución de 1857, inició con el problema de las facultades concurrentes porque no especificó, de forma limitativa, cuáles serían los impuestos que podría establecer la Federación, sino que sólo reservó a ésta los relativos al comercio exterior y a la emisión de estampillas

[117] Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/default.aspx. Fecha de consulta: 22 de abril de 2016.

interpretando a *contrario sensu,* la prohibición para los Estados de imponer contribuciones en esta materia,[118] en efecto en su artículo 72 disponía:[119]

"Artículo 72. El Congreso tiene facultad:
VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas."

Por otra parte en el TÍTULO VI, denominado "Prevenciones Generales" estableció:

"Artículo 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.[120]

Al no ser esta enunciación limitativa, quedaban fuentes de riqueza que tanto la Federación como los Estados podían gravar de forma concurrente.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de febrero de 1917 vigente, retomó de su predecesora de 1857, el establecer en lo general, la concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas para imponer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos que requiere todo Estado. Sólo cambió el articulado quedando en el actual artículo 73 fracción VII y IX relativo a las "Facultades del Congreso y artículo 124 del ahora TÍTULO VI, denominado "Prevenciones Generales"[121]

En ella se hace un reparto original de potestades tributarias entre los diferentes órdenes de gobierno, estableciendo la exclusividad de gravamen para el gobierno federal, las prohibiciones expresas para los estados; así como las permitidas para los gobiernos estatales.

---

[118] Mijangos Borja, María de la Luz: "*Federalismo Fiscal en México: La necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en Materia Fiscal*"; Art. Publ. en Boletín Mexicano de Derecho Comparado; número 84, Septiembre- Diciembre, México, 1995, en http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/84/art/art7.htm. Fecha de consulta: 22 de abril de 2016.
[119] Vid. Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Cit. por *Ibidem*.
[120] Vid. Constitución Política de la República Mexicana de 1857., en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[121] Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

Sin embargo, esta idea no fue del todo llevada a la práctica por la invasión de facultades por la Federación en detrimento de los Estados y Municipios, ya que existían gravámenes sobre las salidas y entradas de mercancías desde y al territorio nacional, así como su tránsito por el mismo.

Tales circunstancias de forma más práctica que legal conllevaron a federalizar los impuestos, y ante la salvedad de no existir soluciones en el marco legal, se propició la realización de convenciones nacionales fiscales.

- En los años de 1925, 1933 y 1947 se convocaron Convenciones Nacionales Fiscales con la finalidad de evitar la concurrencia impositiva que dentro del sistema fiscal mexicano se estaba dando.[122]

Con la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925, se sugirió un reparto provisional de facultades entre la Federación y los Estados. En el año de 1933 se realizó la Segunda Convención Nacional Fiscal refrendando la participación de los dos órdenes de gobierno. En 1934 se acordó la participación de los Estados y Municipios en los impuestos federales sobre energía eléctrica aplicada hasta 1940. En 1942 con la aprobación del Congreso de la Unión se promulgaron reformas constitucionales para que el Congreso establezca contribuciones en diferentes ramas.[123]

Pero fue hasta la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, en que se propuso un objetivo diferente a las anteriores, que era el establecer un sistema en el cual la Federación y los Estados deberían aprovechar las fuentes de gravamen en coordinación que garantizará la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos federales con los estatales.[124]

- La Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se creó como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, y entró en vigor el 1° de enero de 1948, con ella se evitó la multiplicidad impositiva local en la materia y su consecuente variedad de requisitos y procedimientos de control, y otorgó seguridad a comerciantes e industriales acerca de los impuestos a pagar, evitando discusiones y costos innecesarios.

  En ese mismo año la mitad de los Estados del país se coordinaron en materia del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), debido a que el rendimiento del impuesto federal sería mayor que el de sus propios

[122] Cfr. Núñez, Jiménez Arturo: "Antecedentes y características del sistema Nacional de Coordinación Fiscal", en "*Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*"; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 85 y 86, en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/fip/fip8.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[123] *Cfr.* Núñez, Jiménez Arturo; *op. cit.*, p. 87.
[124] *Idem*, pp. 88 y 89.

impuestos al comercio e industria; fue hasta 1974 cuando todas las entidades federativas quedaron coordinadas, ya que en 1973 entró en vigor una reforma a la Ley del ISIM, en la que se establecía una tasa nacional del 4%, de la cual 2.2 puntos correspondían a la Federación y 1.8 a los estados coordinados.[125]

❖ Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1953. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1953, con el nombre de *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*.

Esta ley pretendió regular las acciones impositivas entre la Federación y los Estados, mediante prohibiciones y sanciones determinadas. Uno de los aspectos más trascendentes de esta Ley es que definió lo que debe entenderse por restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado, es decir, toda clase de alcabalas o procedimientos alcabalatorios, a través de los cuales, a los Estados, se les impedía legislar o mantener en vigor tributos que se identificaran con ellos.

Otro aspecto importante fue la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, con diversas funciones como proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos Federal y Locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública; actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal Federales y Estatales; servir de conducto a las entidades tanto en las modificaciones que solicitaran a su legislación fiscal, como en la fijación de participaciones gestionando el pago oportuno de las mismas; evitar restricciones indebidas al comercio a través del estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada Estado.[126]

❖ Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1980. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal logra su evolución con la Ley del 27 de diciembre de 1978, misma que entró en vigor el 01 de enero de 1980, la cual establece en su artículo 1° lo siguiente:

"Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas

[125] Olivares R. y Hernández M. (2011). "*La Colaboración Administrativa en el actual Sistema de Coordinación Fiscal en México"*, INDETEC, Revista Trimestre Fiscal No. 96, Enero - Marzo de 2011, p. 15.
[126] *Cfr*. Soria Romo, Rigoberto; "*La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*"; Poder y toma de decisiones en una esfera institucional, México, 2005, p. 153, en http://www.eumed.net/tesis/rsr/8h.htm, Fecha de consulta: 26 de abril de 2016.

autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al (Sic) Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen."[127]

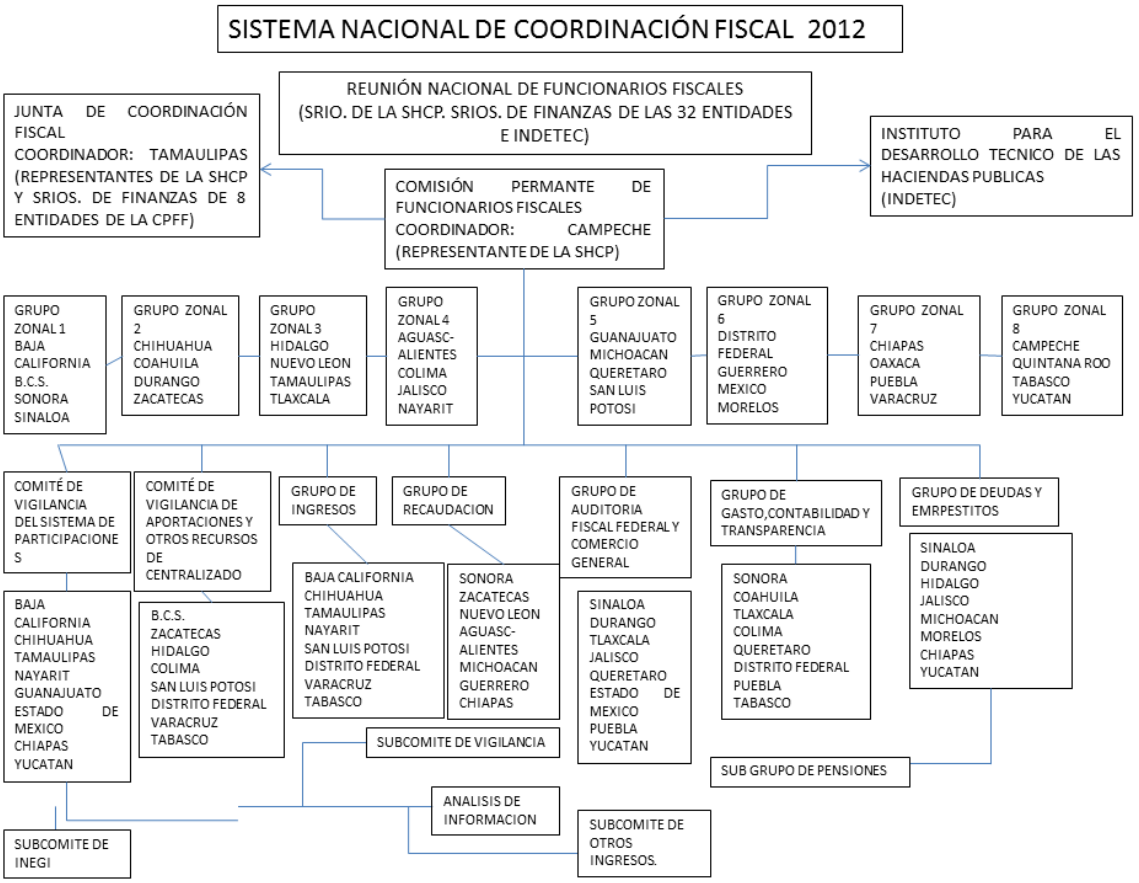
La parte medular de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, a través del cual el gobierno federal participa a los Estados de acuerdo con la totalidad de la recaudación de los impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes.

3.2.2 ORGANIGRAMA.

Es necesario conocer la estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para poder determinar los órganos, facultades, e integrantes. Para ello basándonos en la página de internet del SNC, hemos tomado su organigrama el cual a continuación se presenta:[128]

[127] Vid: Ley de Coordinación Fiscal. en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

[128] Organigrama del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en http://www.sncf.gob.mx/organigram/fuente/OrganigSNCF.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.



A continuación nos permitimos describir cada uno de los citados Organismos en materia de coordinación fiscal:

- Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.- Es el máximo organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se integra con los representantes de las haciendas públicas del Gobierno Federal y de cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Se reúne por lo menos una vez al año y se copreside por el funcionario de mayor jerarquía de la entidad sede y por el titular de la Hacienda Pública Federal. Entre sus facultades de mayor relevancia se encuentra la de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos, las medidas de actualización y de mejora del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.[129]

- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.- Es el organismo que atiende en forma cotidiana los asuntos que se generan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cuenta para este fin con 15 grupos técnicos y de trabajo que se integran con representantes operativos de la

[129] *Cfr*. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/reunion.aspx. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

Hacienda del Gobierno Federal y de ocho entidades federativas que a su vez representan a la totalidad de ellas. Dentro de sus facultades más importantes destacan las de vigilar la creación e incremento de las participaciones federales a las entidades federativas y Municipios.[130]

- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).- Es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según lo determina el artículo 16, fracción III, y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, instituida para ese efecto en 1980; y cuyas funciones son la realización de tareas tales como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; en la realización de estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; así como la de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el los grupos de trabajo emanados del propio Sistema Nacional.[131]

- Junta de Coordinación Fiscal.- Es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Junta se forma con los mismos integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal.[132]

- Grupos de Trabajo.- Su misión es coadyuvar en el estudio, análisis y formulación de propuestas de los asuntos relacionados con éste y que conciernen a las Finanzas Públicas de las entidades federativas y Municipios, así como de la Coordinación Hacendaria entre los tres ámbitos de gobierno.

  Sus principales funciones son dar a conocer a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de la manera más oportuna y eficaz, los planes, programas y normatividad que ha instrumentado la Secretaría de Hacienda en relación con las facultades que les han sido delegadas, en materia de administración de ingresos federales.[133]

---

[130] *Cfr*. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/comission.aspx. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[131] *Cfr*. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/queesidt.aspx. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[132] *Cfr*. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/meeting.aspx. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[133] *Cfr*. Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/Grupos.aspx. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

3.3 MARCO JURÍDICO.

A continuación analizaremos el marco jurídico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, iniciando con nuestra Constitución Política como máximo ordenamiento, continuando con la Ley de Coordinación Fiscal como elemento base, siguiendo con el Convenio de Adhesión al Sistema para finalizar con los convenios de Colaboración Administrativa.

3.3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Retomando el contenido de la página electrónica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, encontramos su marco básico constitucional. A efecto de introducir al lector en la comprensión del tema transcribiremos, lo que considero la parte medular del articulado y un breve comentario de su contenido:

> Artículo 25.- *"…Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".*[134]

Comentario.- Este artículo plantea la necesidad de la rectoría del Estado, para alcanzar sus fines, fomentando el crecimiento económico y el empleo. Esto significa que la organización social estatal debe asumir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generen dicho crecimiento, el cual, al mismo tiempo, debe ampliar las oportunidades de trabajo. Pudiera parecer que se trata de meras declaraciones abstractas, pero debe tomarse en cuenta que constituyen el fundamento de las acciones del Estado en esta materia.[135]

> Artículo 26.- *"...Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.*
>
> *Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad*

---

[134] *Cfr*. Camera de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

[135] Andrade Sánchez, Eduardo: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994, p. 117.

para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.
La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.
En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."[136]

Comentario.- En este artículo se señala como responsabilidad del Estado el organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional de forma democrática. Su finalidad es el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía.[137]

Artículo 31.- *"…Son obligaciones de los mexicanos:…*
IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." [138]

Comentario.- Este artículo es tema principal de nuestro trabajo, por ellos en este apartado sólo mencionaremos que establece la obligación de que los mexicanos aporten recursos en los tres niveles de gobierno existentes en el país, para el sostenimiento y el desarrollo de la maquinaria estatal. Siendo que en nuestra sociedad el Estado se constituye como rector de la vida económica y administrativas de la sociedad en algunos sectores prioritarios, se entiende que las contribuciones que los mexicanos pagan al gasto público son de vital importancia para el desarrollo del país. Cabe apuntar, por otro lado, que esta obligación no es exclusiva de los mexicanos sino que está dirigida a todo individuo que habita el país ya sea nacional o extranjero.[139]

Artículo 73.- El *congreso tiene facultad*: … *Fracciones*:

---

[136] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[137] Andrade Sánchez, Eduardo; *op. cit*., p. 122.
[138] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[139] De Andrea Sánchez, Francisco José., *et al: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994, p. 154.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
XXIX.- Para establecer contribuciones:
1o.- Sobre el comercio exterior;
2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4o.-Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y
5o. -Especiales sobre:
A) Energía eléctrica;
B) Producción y consumo de tabacos labrados;
C) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
D) Cerillos y fósforos;
E) Aguamiel y productos de su fermentación;
F) Explotación forestal, y
G) Producción y consumo de cerveza.
Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica"[140]

Comentario.- El Congreso de la Unión, tiene facultades limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre los Estados y la Federación, contenido en el artículo 124 de la Constitución. En la parte que nos interesa, es decir, en materia tributaria, con base en lo descrito en el artículo 31 constitucional ya comentado, las obligaciones tributarias deben establecerse en leyes; en el ámbito federal este artículo en su fracción VII es el fundamento para que diversas actividades puedan ser gravadas mediante contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Así pues la fracción XXIX, precisa esas actividades exclusivas o estratégicas como las relativas al comercio exterior, la energía eléctrica, gasolina, etc.[141]

Artículo 74.- "*Son facultades exclusivas de la cámara de diputados:*
IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en

[140] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes. en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[141] *Cfr*. Sánchez Bringas Enrique., et al: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994, pp. 328-329.

la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos."[142]

Comentario.- Considerando que el presupuesto de egresos es la relación de los gastos que anualmente erogará la federación, se precisó que ésta, fuese una facultad exclusiva de la cámara de diputados, no obstante, esta atribución debe armonizarse con las del Congreso en la parte que establece imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público (artículo 73 constitucional, fracción III) y con la facultad del Ejecutivo para establecer la planeación en todas sus vertientes (artículo 26 constitucional). De esta manera el presupuesto es el primer paso de todo el proceso financiero constitucional, lo cual da cierta preeminencia a la cámara de Diputados sobre el propio Congreso.[143]

Artículo 89.- *"Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:*
I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."[144]

Comentario.- En palabras de Emilio Rabasa, la facultad de promulgar y ejecutar las leyes consiste en:

-Promulgar las leyes es el reconocimiento que el ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada.

-Ejecutar las leyes, es convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etcétera.[145]

Artículo 115.- "*Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*
I. (…) Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

---

[142] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[143] González Oropeza, Manuel *et al: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994, pp. 337-338.
[144] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[145] *Cfr*. Rabasa, Emilio O.: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994, p. 402.

La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
IV. (…) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
(…) Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
(…)Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
(…)Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
(…) Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;"[146]

[146] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

Comentario.- Este artículo, estructura administrativa y políticamente a las células básicas que conforman el federalismo mexicano, es decir, se precisan los lineamientos fundamentales que han de regir al municipio.

Como han señalado algunos autores la fracción IV, constituyó la restructuración de las finanzas municipales con la finalidad de hacer una realidad, su autonomía económica, delimitando los ingresos propios municipales, dentro de los cuales resaltan por su significación las participaciones federales y la precisión de que sólo los bienes de dominio público de los tres niveles de gobierno pueden eximirse del pago de contribuciones sobre bienes inmuebles y por servicios públicos.

Por otra parte, se reforzó el principio de la libre administración hacendaria a cargo del municipio, la cual se forma con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Otro punto medular en la conformación de la hacienda pública municipal son las participaciones de los sobre los impuestos federales, otorgadas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, respetando con ello el importante papel que han jugado éstas, en materia financiera y evitando el nexo directo en la distribución fiscal entre la federación y el municipio.[147]

> Artículo 116.- "(…) *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*
> *VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.*
> *Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."*[148]

Comentario.- Esta fracción del artículo en comento, es la que relaciona a los convenios que las entidades federativas han de celebrar con la federación y los municipios para la ejecución y operación de obras, así como para la eficaz

[147] *Cfr*. López Chavarría, José Luis: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994, p. 536.
[148] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

prestación de los servicios públicos. La celebración de estos convenios ya se venía realizando entre la federación y los estados pero con este artículo, se eleva a nivel constitucional.[149]

Artículo 117.- *"(…) Los Estados no pueden, en ningún caso:*

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.
IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."[150]

Comentario.- Existen diversas facultades que, en términos generales, corresponden a la federación conforme al texto constitucional y adicionalmente se

[149] *Cfr*. Hernández Gaona, Pedro: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994, p. 547.
[150] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

encuentran vedadas de manera expresa a las entidades federativas. Las facultades prohibidas a los Estados se contienen en este artículo 117, y se les identifica como absolutas, porque en ningún caso y por ningún motivo podrán realizarlas. Se justifica que esto es así, por la necesidad de mantener el pacto federal por medio de la clara determinación de competencias entre la federación y las entidades federativas.

Dichas prohibiciones atienden materias de diversa naturaleza política, económica y tributaria, así pues, como ejemplo de ello en materia tributaria podemos citar la contenida en la fracción séptima que imposibilita a los Estados a expedir y mantener leyes y reglamentaciones que impliquen diferencias de impuestos o requisitos en función de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras.[151]

> Artículo 118.- "*Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:*
> *I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones."*[152]

Comentario.- Este artículo lo debemos relacionar con el anterior, en efecto, ambos forman parte de las reglas que delimitan las competencias de la Federación y los Estados, mencionábamos que en el artículo 117 se contenían prohibiciones absolutas; pero en este articulo 118 también se contienen prohibiciones pero que no se consideran absolutas ya que el Congreso de la Unión puede autorizar a los Estados para que realicen acciones que originariamente le corresponden a la federación, estas facultades atienden a las materias tributaria y militar, en la primera que es la que nos interesa, contenida en la fracción I, se contiene la prohibición establecer derechos de tonelaje, de puertos y contribuciones al comercio exterior pero se contiene la hipótesis según la cual el Congreso con ciertas condiciones podría autorizar a los Estados a ello.[153]

> Artículo 131.- *"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.*
> *El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como*

[151] Sánchez Bringas, Enrique; *op. cit.*, pp. 549-550
[152] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[153] Sánchez Bringas, Enrique; *op. cit.*, p. 551.

para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."[154]

Comentario.- Este artículo señala en su primera parte como materia exclusiva de la federación el gravar el comercio exterior, sin embargo, en el segundo párrafo permite al Congreso delegar atribuciones legislativas al Ejecutivo, siempre y cuando se reúnan ciertas condiciones como la urgencia para regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o cualquier otro propósito benéfico del país. Incluso algunos autores opinan que, en casos como este en los que el Congreso otorga facultades de expedición de ley, nacen los llamados decretos delegados.[155]

3.3.2 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

Como ya se comentó en el apartado de antecedentes, el inmediato de ésta, fue la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953*, que estuvo vigente durante 26 años (hasta el 31 de diciembre de 1979) y rigió el sistema de distribución de los ingresos entre Federación, Estados y Municipios, con las que se conformó un sistema que buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación; en principio, velando por que las entidades federativas respetaran las restricciones que en el nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, derecho a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebraran con la Federación.[156]

La actual Ley de Coordinación Fiscal de 1980, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, conocida así porque en su artículo Primero Transitorio, estableció el inicio de su vigencia el 1° de enero de 1980.

Se puede definir como "el instrumento que da las bases para el sistema de coordinación actual, que dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de

---

[154] *Cfr*. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

[155] *Cfr*. Ramírez Gutiérrez, José Othón: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994, pp. 632-633.

[156] *Cfr*. La Coordinación Fiscal Antecedentes, en http://www.mitecnologico.com/Main/LeyCoordinacionFiscalAntecedentes. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

convenios, acuerdos y declaratorias, da las pautas para que se establezcan en forma expresa las relaciones fiscales entre Federación, Estados y Municipios".[157]

Sobre la estructura general de esta Ley, habrá que decir que originalmente se integró por cuatro capítulos y seis artículos transitorios; sin embargo, desde su promulgación a la fecha, se ha modificado el contenido de algunos de sus artículos y creado otros.

El contenido general de la Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo con cada uno de sus capítulos, son los que se mencionan en seguida:

I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal (Arts. del 1 al 9-A)

II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Arts. del 10 al 12)

III. De la Colaboración Administrativa entre las entidades federativas (Arts. del 13 al 15)

IV. De los Organismos en Materia de Coordinación (Arts. 16 al 24)

V. De los Fondos de Aportaciones Federales (Arts. del 25 al 52)

Del texto de la propia ley tenemos que, se establece como objeto de la misma:[158]

- ✓ Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los Estados y Municipios y el Distrito Federal.
- ✓ Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- ✓ Fijar las reglas de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- ✓ Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su coordinación y funcionamiento.

Esta ley ha sido objeto de reformas y adecuaciones con el propósito de estar acorde con la política financiera del gobierno federal, ya que, de no coordinarse los sistemas fiscales de los tres niveles de gobierno se corre el peligro, tanto social como económico, de no alcanzar el desarrollo deseado.

Frente a esta situación, el gobierno federal ha optado por una política de desarrollo regional a través de la distribución equitativa del ingreso federal, y para lograrlo ha creado un régimen de coordinación fiscal integral.[159]

---

[157] Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz *et al: Derecho Fiscal;* Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1991, p. 121.

[158] Vid: Artículo 1° de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el DOF 27/12/1978 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

[159] Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz*., et al., op. cit.,* p. 122.

3.3.3 EL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

Es aquel que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) formaliza la adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual tiene entre sus objetivos el de armonizarlo, evitando la concurrencia impositiva y fortalecer las haciendas públicas con mayores recursos económicos.[160]

Toda vez, que los Estados, previa aprobación de sus legislaturas y el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, formalizan el Convenio de Adhesión al SNCF, este Convenio se convierte en una disposición normativa del Sistema.[161]

La adhesión al Sistema se efectúa integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Las entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en los convenios de adhesión a través de sus correspondientes anexos. El sistema de coordinación funciona con los 31 estados adheridos al mismo por convenio, mientras que en el Distrito Federal es la voluntad del legislador la que lo incorpora.[162]

Mediante la firma del Convenio de Adhesión, la Federación se compromete a participar a las entidades federativas de los Fondos de Participaciones señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, a cambio de que éstas se abstengan de establecer o mantener en vigor gravámenes locales y municipales que contravengan a la Ley del IVA y a la Ley del IEPS, así como otras tributaciones cuya suspensión ha sido posteriormente acordada por las entidades federativas y sus municipios a través de convenios denominados Anexos.[163]

3.3.4 LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA.

La colaboración administrativa en materia fiscal federal en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene como origen la firma del Convenio de Adhesión al propio Sistema, convenio que celebraron todos los Estados con la Federación representada por la SHCP. En un paso posterior, dicha colaboración se formaliza con la celebración del denominado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), sus Anexos y acuerdos de modificación.[164]

---

[160] Olivares, Raúl y Hernández, M.: "*La Colaboración Administrativa en el actual Sistema de Coordinación Fiscal en México*"; *Revista Trimestre Fiscal*, INDETEC, No. 96, Enero - Marzo de 2011, pp. 17-18.
[161] Olivares Raúl y Hernández M.; *op. cit.*, p. 18.
[162] Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz *et al; op. cit*., p. 132.
[163] Olivares Raúl y Hernández M.; *op. cit.*, p. 18.
[164] *Idem*, p. 19.

Es en el Convenio de Colaboración Administrativa donde se puntualizan las bases de la participación de las entidades federativas en la administración de los ingresos federales coordinados y donde también se señalan los alcances y las condiciones (derechos y obligaciones) a que se sujetarán las entidades al momento de ejercer las funciones delegadas, mismas que difieren en función del impuesto y de los términos que se hayan acordado y establecido en el convenio.

Uno de los instrumentos utilizados para efectuar modificaciones y adecuaciones a los convenios de colaboración son los denominados "Anexos", los cuales han funcionado como documentos que permiten modificar o adicionar los alcances y contenidos de los convenios o de los anexos preexistentes, pero que a su vez se considera que éstos forman parte integral del Convenio que modifican o adicionan, muchos de los cuales pasan a formar parte del cuerpo del Convenio siguiente.[165]

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) celebrado entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los Gobiernos de las entidades federativas tiene como propósito el que dichas entidades realicen funciones de administración tributaria que de origen, corresponden a la SHCP, estas funciones son: Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración en materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), Impuesto al Activo (IMPAC), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), Impuestos al Comercio Exterior, Derechos Federales y Multas Administrativas Federales no Fiscales, entre otros, a cambio de ello las entidades federativas reciben una serie de incentivos económicos.[166]

Los convenios son uniformes y se han venido adicionando, durante el período de vigencia con acuerdos específicos con cada Estado, los que se han hecho constatar en documentos conocidos como anexos al convenio, mismos que pasan a formar parte integral del mismo.

Bajo este contexto, es apremiante resaltar el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales a través de la profundización de colaboración administrativa, para con ello aumentar la presencia fiscal de los gobiernos locales, sin que esto represente una pérdida de eficiencia y efectividad en el sistema tributario en su totalidad, es decir, se requiere de una colaboración administrativa participativa dado que tanto el gobierno federal como las entidades

[165] Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, México, 2005 en http://www.indetec.gob.mx. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[166] Olivares, Raúl y Hernández, M.; *op. cit.,* p. 19.

federativas son partícipes de los rendimientos fiscales de los impuestos federales coordinados y a ambos les interesa que dichos rendimientos crezcan en la medida de lo posible.

CAPÍTULO IV
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PRINCIPIOS QUE OPERAN EN MATERIA FISCAL Y EN ESPECÍFICO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Sumario: *4.1 Presentación. 4.2 Principios Constitucionales de las Contribuciones. 4.2.1 Principio de Generalidad. 4.2.2 Principio de Obligatoriedad. 4.2.3 Principio de Vinculación con el Gasto Público. 4.2.4 Principio de Proporcionalidad. 4.2.5 Principio de Equidad. 4.2.6 Principio de Legalidad. 4.3 Criterios del Poder Judicial Federal acerca de la Equidad y Proporcionalidad Tributaria en México. 4.4 Principios Doctrinarios de las Contribuciones. 4.4.1 De Justicia. 4.4.2 De Certidumbre o Certeza. 4.4.3 De Comodidad. 4.4.4 De Economía.*

4.1 PRESENTACIÓN.

Iniciaremos retomando lo que menciona el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas dependiente de la Cámara de Diputados que indica que "Uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Estado para realizar sus funciones en materia de Finanzas Públicas es la política tributaria, la cual tiene como objetivo recaudar los ingresos suficientes para realizar las funciones de gasto público como son, educación, salud, seguridad, infraestructura, etc."[167]

Por lo tanto, para lograr sus finalidades el Estado debe allegarse de recursos, lo cual constituye lo que en la doctrina se ha denominado la Actividad Financiera del Estado, a la que nos referimos en el punto anterior.

Por otra parte, siguiendo a Arrioja Vizcaíno, quien nos señala que "para poder llevar a cabo satisfactoriamente las actividades que le son propias, el Estado requiere de manera imprescindible de un sustento económico; sustento que por razones de orden lógico debe provenir en su mayor parte de los ciudadanos o gobernados que son los que directamente se benefician con las obras y servicios de interés público".[168]

Ahora bien, es en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se fundamenta lo anteriormente descrito, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 31, fracción IV: "Son obligaciones de los mexicanos:

---

[167] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: "*Política Fiscal: Tendencias del Sistema Tributario Mexicano*", *Generalidades*., CEFP/006/2007, México, 2007, p. 9. en http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0062007.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[168] Arrioja Vizcaíno, Adolfo: *Derecho Fiscal*; 11ª ed., Ed. Themis, México, 1996, p. 3.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."[169]

Es decir, los mexicanos tienen obligación de aportar una parte de sus ingresos para sufragar todos los gastos públicos que tiene el Estado y esto se hace a través del pago de las contribuciones, sin embargo, éstas tienen que cumplir con los principios o garantías constitucionales consagradas en el artículo citado, puesto que si carecen de alguno de ellos, se estaría ocasionando una afectación al gobernado que se convertiría en una violación a sus derechos.

Reforzando ello con los comentarios del Maestro Arrioja Vizcaíno, que expresa "nuestra ley fundamental ha procurado estructurar el Sistema Fiscal Mexicano sobre principios de justicia, equidad y proporcionalidad, pensando no sólo en el bien del Estado, sino también en la protección de los derechos ciudadanos".[170]

Por lo anterior, se hace mención a la existencia de los siguientes principios constitucionales de las contribuciones:

-Principio de Generalidad.
-Principio de Obligatoriedad.
-Principio de Vinculación con el Gasto Público.
-Principio de Proporcionalidad y Equidad.
-Principio de Legalidad.

4.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS CONTRIBUCIONES.

4.2.1 PRINCIPIO DE GENERALIDAD.

Este principio se encuentra vinculado en el hecho de que las contribuciones deben participar de las características esenciales del acto del que emanan, es decir, la ley. Si las leyes gozan el carácter de generales, entonces las contribuciones también deberán poseer ese carácter. Esto implica que la ley se aplicará a todas aquellas personas que se coloquen en la hipótesis normativa establecida en la misma, es decir, se aplica por igual a todos los que se encuentren en las mismas circunstancias.

El principio de generalidad tributaria consiste de acuerdo a Arrioja Vizcaíno, en que "sólo están obligados a pagar los tributos, aquellas personas físicas o

[169] Vid: Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.
[170] Arrioja Vizcaíno, Adolfo; *op. cit.*, pp. 238-239.

morales que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas en las leyes tributarias".[171] Es decir, sólo aquellas personas que realicen los hechos imponibles establecidos por las leyes tributarias, deberán sujetarse al pago de las contribuciones.

4.2.2. PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD.

Este principio está relacionado con el de Generalidad, toda vez que todas aquellas personas que se coloquen en el supuesto normativo establecido por la ley, adquieren de forma inmediata la obligación de cumplir con ese impuesto en las condiciones que la misma establezca. Esto resulta de gran importancia, ya que a través del cumplimiento de la obligación tributaria por parte de los particulares, el Estado obtiene los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Afirma Arrioja Vizcaíno: "El contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, no es, en modo alguno, una donación graciosa o un aportación voluntaria. Se trata de un verdadero sacrificio que las circunstancias imponen a la ciudadanía con el objeto de que pueda contar con una serie de servicios públicos y obras de beneficio colectivo sin las cuales la vida en sociedad resultaría prácticamente imposible."[172]

Por tal motivo, se justifica el hecho de que el cobro de las contribuciones tenga el carácter de exigible una vez transcurrido el plazo otorgado en la ley para su pago, y no se haya cubierto, es decir, que esta obligación pública está contemplada como un acto que conlleva aparejada ejecución mediante el denominado Procedimiento Económico Coactivo o Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE).

4.2.3 PRINCIPIO DE VINCULACIÓN CON EL GASTO PÚBLICO.

Este principio implica que los ingresos tributarios que se recaudan, tienen como finalidad cubrir los gastos públicos del Estado para que éste, sea capaz de solventar la prestación de servicios públicos mismos que representan para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas "ya que resultaría ilógico e infundado que el estado exigiera en forma permanente de sus súbditos, una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio."[173]

La correlativa función que los gobernantes tienen, es hacer buen uso de esos recursos que aportan los contribuyentes, puesto que sólo así se dará efectivo cumplimiento a este principio. En otras palabras los ingresos captados a través de la recaudación deberán dirigirse a la integración del Presupuesto Público y la

[171] Arrioja Vizcaíno, Adolfo. *op. cit.,* p. 240.
[172] *Idem,* p. 245.
[173] *Supra. Idem,* p. 244.

población tiene el derecho de conocer el informe detallado de los movimientos financieros que al efecto se realicen con los recursos públicos.

4.2.4 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

Este es uno de los principios más discutidos al no haber no haber una definición del concepto de proporcionalidad en el texto constitucional.

En opinión de Arrioja Vizcaíno, la proporcionalidad es "...la correcta disposición entre las cuotas, tasas, o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellas gravados."[174]

Es decir que este principio consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala: Cuando se trata de impuestos, la proporcionalidad consiste en que los sujetos pasivos de la relación jurídico tributario contribuyan al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuado de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravado.[175]

Por tanto, para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre éste y la capacidad contributiva del sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, entendida dicho capacidad como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al obligado. Así, todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica, es decir, se generan por un movimiento de riqueza o una situación que evidencie ésta. En este sentido, lo proporcionalidad implica que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del contribuyente; de ahí la necesaria relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa; por tanto, debe pagar más quien tenga mayor capacidad contributiva y menos quien la tenga en menor proporción.[176]

4.2.5. PRINCIPIO DE EQUIDAD.

Por su parte, el principio de Equidad se refiere a la igualdad de trato que se debe dar a todos aquellos contribuyentes que se encuentren en idéntica situación. Para evitar que exista cualquier tipo de discriminación e injusticia. Al respecto,

---

[174] Arrioja Vizcaíno, Adolfo; *op. cit.*, p. 248.
[175] SCJN: *Inconstitucionalidad del impuesto sustitutivo del crédito al salario*; Ed. SCJN, México, 2006, p. 21.
[176] *Idem*, p. 22.

Margaín Manatou citado por Arrioja Vizcaíno señala, que un tributo "se considerara equitativo cuando sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación."[177]

El principio de equidad obliga a que no exista distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales, sin que para ello haya una justificación objetiva y razonable, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho, que se puede sintetizar en los siguientes puntos:

Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual.

2. Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está permitido un tratamiento desigual.

4.2.6. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Para el estudio del principio de legalidad, es necesario hacer referencia al aforismo latino "nullum tributum sine lege" (No puede existir ningún tributo válido sin una ley que le dé origen)[178] cuyo significado radica en que, un tributo no puede existir, si no se encuentra debidamente establecido en la ley. Esto lo encontramos en la parte final de la fracción IV del artículo 31 Constitucional cuando expresa "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".[179]

En efecto, este principio implica que mediante un acto formal y materialmente legislativo, es decir, emanado del Poder Legislativo Federal o Local, se establezcan todos los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, que permita a todos los gobernados conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse.

De esta manera se garantiza al contribuyente una certidumbre en materia de impuestos, ya que sólo podrá ser sujeto de determinados impuestos establecidos previa y expresamente en una ley. La autoridad no puede entonces imponer los tributos de manera caprichosa, sino en concordancia con lo establecido en las leyes tributarias.

---

[177] Margain Manatou, Emilio. Cit. por Arrioja Vizcaíno, Adolfo; *op. cit.*, p. 251.

[178] *Cfr*. Real Benítez, Alberto y Naranjo Espinoza, Luis Eduardo: *La ley tributaria mexicana y su interpretación*; p. 2, en http://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/LENE_LeyTributaria.pdf. Fecha de consulta: 28 de abril de 2016.

[179] Cámara de Diputados: Leyes Federales Vigentes-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf. Fecha de consulta: 28 de abril de 2016.

A manera de colofón podemos decir que los seis principios anteriores, emanados de la fracción cuarta del artículo 31 Constitucional representan para todo ciudadano una garantía de defensa contra posibles arbitrariedades del legislador fiscal ya que si alguna disposición legal tributaria contraviene estos principios, automáticamente se considera como inconstitucional, y por ende, carece de validez legal.[180]

4.3 CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL ACERCA DE LA EQUIDAD Y LA PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA EN MÉXICO.

Al respecto se considera oportuno citar la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión pública celebrada el trece de mayo de 2003 con el número P. /J. Número 10/2003, que precisa qué debe entenderse por proporcionalidad tributaria:

"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

El Artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos.

De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor.

Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una

[180] Arrioja Vizcaíno, Adolfo; *op. cit.*, p. 260.

auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos.

Además, a continuación, se transcriben las siguientes tesis y jurisprudencias:

Época: Novena Época
Registro: 161233
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXIV, Agosto de 2011
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a./J. 77/2011
Página: 118

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los gobernados deben concurrir al sostenimiento de las cargas públicas en función de sus respectivas capacidades, de lo cual se sigue que quienes más aptitud o capacidad reportan, deben contribuir de forma diferenciada y, específicamente, en mayor medida. No obstante, los principios constitucionales de la materia tributaria no permiten asumir que exista un sistema de tasas o tarifas justas per se. Lo anterior, porque la determinación de la justicia en la tributación debe considerar los siguientes elementos: a) que la determinación de la tasa máxima forma parte del ámbito amplio de configuración política que el Tribunal Constitucional debe reconocer al legislador tributario; b) que dicha determinación puede ser tomada considerando al sistema tributario en lo general, de tal manera que la tasa o tarifa máxima del impuesto sobre la renta puede obedecer a la definición de la tasa aplicable en otros gravámenes; c) que el fenómeno financiero público no se agota en la propia recaudación, sino que su análisis puede abarcar también el aspecto relativo a la forma en que se distribuye el gasto público; y, finalmente, d) que el "sacrificio" que la tributación puede significar en cada caso es un elemento eminentemente subjetivo, con base en el cual podrían llegar a desprenderse postulados generales, mas no estructuras técnicas ni parámetros de medición que pretendan ser objetivos y aplicables en la práctica. En tal virtud, se concluye que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento definitivo sobre la suficiencia o corrección del tipo tributario al que deba ajustarse el gravamen. Por ello, el juicio relativo a la proporcionalidad del gravamen debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, conforme a una banda -cuya apreciación y medida corresponde al propio legislador-, en la que el parámetro más bajo, en el cual no debe penetrar la tributación, es el mínimo existencial o mínimo vital que permite la subsistencia del

causante como agente titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de Derecho; mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria. Esta deferencia al legislador para la delimitación de los elementos integrantes de la tabla que contiene la tarifa, obedece a la intención de otorgar plena vigencia al principio democrático, dado que las circunstancias que se han descrito reflejan la dificultad para lograr consensos en torno a quiénes deben recibir el mismo trato frente a la ley, y quiénes son lo suficientemente distintos para pagar mayores impuestos o recibir más beneficios. A juicio de este Alto Tribunal, son los procesos democráticos los competentes para establecer tales distinciones.
Amparo en revisión 554/2007. Saúl González Jaime y otros. 10 de octubre de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.
Amparo en revisión 9/2008. María Raquel Sánchez Villarreal y otra. 6 de febrero de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.
Amparo en revisión 26/2011. Global Bussiness Management, S.A. de C.V. 16 de febrero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.
Amparo en revisión 17/2011. Conafimex, S.A. de C.V. 23 de marzo de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.
Amparo en revisión 63/2011. Épilson & Gamma, S.A. de C.V. y otras. 30 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.
Tesis de jurisprudencia 77/2011. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintinueve de junio de dos mil once.

Época: Décima Época
Registro: 2005254
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 2, Enero de 2014, Tomo II
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a. CX/2013 (10a.)
Página: 1589
PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. CARGA PROBATORIA, TRATÁNDOSE DE DERECHOS POR SERVICIOS.
Cuando se reclama la inconstitucionalidad de un precepto que prevé la cuota a pagar por concepto de derechos, a partir del argumento de que viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el monto por el servicio recibido es superior al costo que tiene en el mercado, inicialmente

corresponde al quejoso aportar los elementos, hechos, datos o pruebas, sobre los que hace descansar esa transgresión, los cuales servirán de parámetro para llevar a cabo el estudio respectivo; ello porque no basta la sola afirmación de que el monto del derecho cuestionado es desproporcionado, para que el juzgador haga un estudio de mercado a través del cual determine el costo promedio del servicio, con el fin de verificar la veracidad del argumento planteado, en tanto tal proceder no es acorde con la función jurisdiccional de control de la regularidad de los actos legislativos. Lo anterior no exime a las autoridades responsables de la obligación de acreditar la constitucionalidad del acto que defienden, pues será precisamente a partir de lo aportado por la quejosa, que tendrán la carga de desvirtuar lo afirmado, a través del informe justificado y los medios legales que estimen necesarios para sustentar sus aseveraciones, inclusive periciales, exponiendo de manera motivada por qué la cantidad señalada en la norma legal cumple con los principios constitucionales que le rigen.
Amparo en revisión 343/2013. Troy Marítima, S.A. de C.V. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos; votaron con salvedad Sergio A. Valls Hernández y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez.
Esta tesis se publicó el viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Novena Época
Registro: 167415
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIX, Abril de 2009
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 2/2009
Página: 1129
PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.
La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la

naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.
Acción de inconstitucionalidad 29/2008. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión. 12 de mayo de 2008. Once votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.
El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 2/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

Época: Novena Época
Registro: 167414
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIX, Abril de 2009
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 6/2009
Página: 1130
PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. SU ANÁLISIS EN RELACIÓN CON LA TASA DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS.
El análisis de la proporcionalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez determinada la naturaleza de la contribución, debe hacerse en función de sus elementos cuantitativos como la tasa imponible, cuya elección por parte del legislador ordinario no puede quedar al margen de regularidad constitucional, aunque se trate de impuestos indirectos en los que se repercute la carga fiscal y dependen de la absorción del mercado, ya que el monto de la tasa impositiva no puede llegar al extremo de impedir el ejercicio de las libertades humanas, de los diferentes bienes que permiten desarrollarse, o poner en riesgo la eficacia de un principio o postulado de la propia Constitución, es decir, el porcentaje, cifra o coeficiente que se aplicará a la base imponible no debe ir más allá de los límites constitucional y razonablemente permitidos. Además, el tipo de tasa debe ser coherente con la naturaleza del tributo, pues su idoneidad a la clase de contribución es un elemento toral para establecer si con ello se vulnera o no el principio de proporcionalidad tributaria, pues lo contrario implicaría validar el tipo de tasa elegida aunque sea incorrecta por alejarse de aquella naturaleza.
Acción de inconstitucionalidad 29/2008. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión. 12 de mayo de 2008. Once votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 6/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

4.4 PRINCIPIOS DOCTRINARIOS DE LAS CONTRIBUCIONES.

Aunado a los principios constitucionales de las contribuciones, la doctrina generalmente hace alusión a otros principios de los cuales haremos referencia a algunos de ellos, con el propósito de abundar en el tema, verificando que éstos son complementarios o análogos a aquéllos.

El origen de los principios teóricos tributarios se debe al célebre economista Adam Smith, quien en el siglo XVIII realizó una investigación en Economía Política a la cual dio por título "Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones"; que al paso de los años se le conoce simplemente como "La Riqueza de las Naciones" en ésta formuló cuatro grandes principios que por su acierto aún hoy en día tienen vigencia, y se encuentran establecidos en muchas legislaciones, conservándose así como "Derecho Positivo Constitucional", es decir, se configura como el fundamento de todo orden normativo tributario.

4.4.1 DE JUSTICIA.

En cuanto a este principio textualmente A. Smith escribió que:

"Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o menosprecio de esta máxima depende lo que se llama equidad o falta de equidad de los impuestos".[181]

Al respecto, la doctrina ha considerado que un impuesto es justo y equitativo, cuando es general y uniforme.

La Generalidad consiste en que paguen impuestos todas aquellas personas que se encuentren comprendidas dentro de las hipótesis generales y abstractas que establezcan las leyes (hecho generador) y que no dejen de pagarlos quienes se comprendan en ellas.[182]

La Uniformidad consiste en que todos los contribuyentes deben ser iguales frente al impuesto, es decir, que establece que todos deben de contribuir al gasto

[181] Smith, Adam: *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*; trad. José Alonso Ortiz, t. I, en https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf. Fecha de consulta: 29 de abril de 2016.
[182] De la Garza, Sergio Francisco; *op. cit*., p. 404.

público en base a su capacidad contributiva. De esta forma se justifica el origen de los impuestos progresivos, pues a mayor capacidad contributiva, mayor será el impuesto a pagar.

Respecto a este principio de justicia que estamos exponiendo considero conveniente comentar que estudiosos del tema hacen referencia a un concepto novedoso que se debe contener en el mismo, denominado el "Mínimo vital" que obliga al legislador a analizar si la persona que no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir de manera digna, debe ser o no sujeta de ciertas cargas fiscales.[183]

4.4.2 DE CERTIDUMBRE O CERTEZA.

Según Smith, el principio de Certidumbre consiste en que:

"El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha del pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar deben ser claras y patentes para el contribuyente y para cualquier otra persona. Cuando esto no ocurre todos los que están sujetos al impuesto se encuentran más o menos a merced del recaudador, que puede recargar al contribuyente que a él le molesta o arrancarle por miedo a tal recargo algún regalo o propina. La inseguridad del impuesto estimula toda insolencia y favorece la corrupción de una categoría de personas que son por naturaleza impopulares, incluso cuando no son insolentes o corrompidos. La certeza de lo que cada individuo debe pagar en cuestión de impuestos es asunto de importancia tal que yo creo, y lo prueba la experiencia de

[183] La Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó un documento relacionado con este tema vinculado a los principios de Proporcionalidad y de Justicia en el que se expone el derecho al "mínimo vital" entendido este concepto como *…todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna (…) señalándose que si bien es cierto que los ciudadanos pueden tener capacidad económica por el total de sus ingresos o rentas, también lo es que ésta no debería estar disponible para el pago de impuestos en la medida en que resulte necesaria para la propia existencia. Así nuestro más Alto Tribunal del país afirmó que corresponde al Congreso de la Unión reconocer el derecho al mínimo vital o al mínimo existencial…,* tal como lo han hecho otros países como Colombia, Argentina, Alemania, España y reconocido en el nuestro a través de las tesis jurisprudenciales: 1a. CCL/2007, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XXVI, diciembre de 2007, página 143 de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADRO CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS."; 1a. XCVIII/2007, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XXV, mayo de 2007, página 792 de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONSTITUYE UN LÍMITE FRENTE AL LEGISLADOR EN LA IMPOSICIÓN DEL TRIBUTO." y 1a. XCVII/2007, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XXV, mayo de 2007, página 793 de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. (Vid. Revilla de la Torre, Jorge Luis, *LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL CONCEPTO DEL DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA MEXICANA*; p. 11. en: http://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Becarios/Becarios_084.pdf. Fecha de consulta: 25 de abril de 2016.

todas las naciones, que la importancia de un notable grado de desigualdad no es un mal tan grande como la de un grado pequeñísimo de incertidumbre."[184]

Como su nombre lo indica, en este principio se destaca la importancia de que los contribuyentes tengan la certeza de sus obligaciones, es decir, hasta qué límites; por ello nos dice el Doctor Delgadillo "es necesario especificar con precisión los siguientes datos: el sujeto, el objeto, la cuota, la forma de hacer la valuación de la base, la forma de pago, la fecha de pago, quién paga y las penas en caso de infracción, lo cual hace necesario que las normas tributarias sean claras y precisas".[185]

4.4.3 DE COMODIDAD.

A. Smith, expresa respecto al principio de comodidad:

"Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en la que es más probable que convenga su pago al contribuyente. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero en el tiempo en que, por lo general, se pagan dichas rentas, se recauda precisamente cuando es más conveniente el pago para el contribuyente o cuando es más probable que disponga de los medios para pagarlo. Los impuestos sobre géneros perecederos, como son los artículos de lujo, los paga todos en último término el consumidor y, por lo general, en una forma que es muy conveniente para él. Los paga poco a poco y a medida que compra los géneros. Cómo está en libertad de comprarlos o no, a su voluntad, si esos impuestos le ocasionan inconvenientes es por su propia falta".[186]

Siguiendo al Maestro Arrioja Vizcaíno, los aspectos que trata este principio son:

1. La elección de fechas y períodos o épocas de pago que resulten las más propicias y ventajosas para el contribuyente.

2. La designación de lugares adecuados para el pago de las contribuciones, en donde, el contribuyente sea tratado con amabilidad; así como la instauración de mecanismos que permitan una mayor facilidad en el entero del impuesto.

3. Por último, en acato a este principio, la documentación que el contribuyente deberá presentar al efectuar el entero de las contribuciones a su

---

[184] https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf. Fecha de consulta: 29 de abril de 2016.

[185] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto: *Principios de Derecho Tributario*; 5ª ed., Ed. Limusa, México, 2006, p. 67.

[186] https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf. Fecha de consulta: 29 de abril de 2016.

cargo, tales como formularios y declaraciones de impuestos, serán redactado de manera clara y sencilla.[187]

4.4.4 DE ECONOMÍA.

Para el principio de economía, A. Smith, dice que:

"Los impuestos pueden sacar o impedir que entre en los bolsillos de la población, una cantidad mucho mayor de la que hacen ingresar en el tesoro público..."[188]

Emilio Margain Manautou, sugiere que, para que un impuesto justifique su existencia debe ser productivo y de gran rendimiento, para lo cual la diferencia entre la suma que se recaude y la que entre a las arcas de la nación debe ser lo menor posible. Citando a Luigi Einaudi, sostiene que "cuando el costo de la recaudación excede del 2% del rendimiento total del impuesto, éste es incosteable."[189]

De la Garza complementa que los impuestos pueden tornarse "antieconómicos" debido a una de las cuatro causas siguientes:[190]

1. La recaudación del impuesto puede necesitar un gran número de funcionarios, cuyos sueldos absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos suponen una contribución adicional;

2. La existencia de impuestos opresivos a la industria, que desalienten a la gente;

3. Las multas y las penas en que incurren los infortunados individuos que tratan sin éxito de evadir el impuesto, pueden con frecuencia arruinarlos, eliminando los beneficios que la comunidad podría derivar del empleo de sus capitales, y

4. Someter a la gente a frecuentes visitas y al examen odioso de los recaudadores de impuestos, que hacen objeto, al causante, de vejaciones y opresiones innecesarias.[191]

Tomando en cuenta lo anterior, reiteramos que los principios constitucionales y doctrinarios, están vinculados entre sí y su pretensión es

[187] *Cfr*. Arrioja Vizcaíno; *op. cit*., p. 216.
[188] https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf. Fecha de consulta: 29 de abril de 2016.
[189] Margain Manatou, Emilio. Cit. por Arrioja Vizcaíno; *op. cit*., p. 216.
[190] *Cfr*. De la Garza, Sergio Francisco; *op. cit.*, p. 406.
[191] *Ibidem*.

garantizar una recaudación racional y equitativa, de modo que la creación de las leyes tributarias, en las que se establecen las contribuciones que el particular está obligado a solventar sean lo más justas posibles.

CONCLUSIONES.

De acuerdo a los objetivos, pregunta de investigación e hipótesis planteados, se llegó a las siguientes conclusiones generales:

El Derecho Fiscal tiene diferencia sustanciales de otras materias; siendo éstas principalmente de carácter legislativas, de complejidad técnica y ser altamente dinámico.

Así, el Derecho Fiscal es una disciplina que debe ser vista desde una perspectiva pluridisciplinaria y hasta interdisciplinaria, ya que, por ser su objeto la recaudación para el gasto público, su contenido jurídico debe ser confrontado con parámetros de otras disciplinas, como lo son: la económica y la contable.

Además, se puede observar que en la evolución histórica del Estado moderno, podemos encontrar también la transición de las formas en que obtiene el Estado el Ingreso Público, señalándose que no es sólo la recaudación de impuesto constituye la actividad financiera del Estado, sino que esta se encuentra constituida por diversas formas, como son: por endeudamiento, por creación de dinero e impuestos.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, destaca como un organismo de coordinación y colaboración intergubernamental, entre la Federación y los Estados y Municipios, haciendo posible una mayor eficacia y eficiencia en la actividad financiera del Estado mexicano.

Igualmente, estamos de acuerdo, con lo que señala el autor Juan Carlos Upegui, al respecto de los principios tributarios, lo cual, se considera, a manera de conclusiones:

La presencia de los principios teóricos de la fiscalidad de la obra clásica de Adam Smith, De la riqueza de las naciones, en algunos de los manuales de derecho fiscal, tanto mexicanos[192] como colombianos,[193] permite ubicarnos en una coordenada histórica y cultural común. Las voces de la eficiencia, la certidumbre y

[192] Así por ejemplo en Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, México, Harla, 1986, pp. 61 y ss., así como en Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, POITÚ, 1999, pp. 179 y ss. Aquí es importante aclarar que los referidos autores intitulan el tema como "principios teóricos del impuesto" o como "principios doctrinarios de la obligación tributaria" respectivamente, aunque de manera seguida hagan referencia al texto de la Constitución mexicana pertinente. Cit. por Upegui Mejía, Juan Carlos: Introducción; Art. Publ. en Ríos Granados, Gabriela (coord.): *Reforma Hacendaria en la Reforma del Estado*; Ed. UNAM, México, 2009, p. 26.

[193] 2 Así, por ejemplo, en Restrepo, Juan Camilo, *Hacienda pública*, Sa. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, pp. 142 y ss. A propósito de tales "reglas de Adam Smith", este autor propone la idea de unos ciertos "principios rectores de la tributación" como un ejercicio simplemente teórico, pero que después aterrizará en su capítulo sobre los "principios de tributación" aplicados a la descripción de los textos pertinentes de la Constitución colombiana. Cit. por Upegui Mejía, Juan Carlos; *op. cit.*, p. 26.

la justicia, como elementos que deben caracterizar el sistema tributario, fungen desde la obra de Smith como la demanda de una fatalidad a la que los diseños estatales de las nacientes repúblicas americanas difícilmente podrían escapar.

No existe un listado único de principios constitucionales del derecho tributario, ni propio de un ordenamiento jurídico como el mexicano o el colombiano, ni arquetípico desde un punto de vista meramente teórico. Esta afirmación se sustenta en dos circunstancias. La primera, relacionada con el concepto mismo de principio, y de principio constitucional en particular, como una noción analíticamente conflictiva.[194] Esto se pone de manifiesto en que, por la forma indeterminada con la que se escriben las cláusulas constitucionales, sumado a su consideración propiamente sistémica, muchas de las disposiciones constitucionales podrían ser consideradas como parte integrante de un eventual listado de esta índole; ante el riesgo de súper abarcar la Constitución como fundamento del derecho tributario, la voz *principio* no deja de ofrecer riesgos innecesarios. La segunda razón está relacionada con la concurrencia de lo que podríamos llamar el *derecho tributario desde los individuos,* y el *derecho tributario desde las instituciones.* Con esto querernos significar que, desde la perspectiva de los individuos, la Constitución reconoce una serie de importantes garantías individuales con la virtud de determinar la forma como se define y configura el sistema tributario; y desde la perspectiva de las instituciones, la Constitución establece normas concretas que estructuran orgánicamente el sistema tributario. En esta medida, podría decirse que por ejemplo, la garantía de prohibición de impuestos confiscatorios, o incluso la garantía de no prisión por deudas (de origen fiscal), serían susceptibles de ser tratados como principios constitucionales del derecho tributario, en el mismo plano que el principio de legalidad de los impuestos o que el principio de no retroactividad en materia tributaria, lo cual, como se ve, no deja de presentar problemas para el tratamiento sistemático del tema.

Por otra parte, cabe señalar que, sobre los principios de igualdad, equidad y progresividad o proporcionalidad (según la Constitución mexicana), las dificultades para definir la identidad propia de cada uno de estos principios y su carácter de conceptos semánticamente interdependientes fueron notas constantes al momento de tratar de definirlos.[195]

Por último, la idea de concebir la no retroactividad de la ley como una garantía de inviolabilidad de la persona y su patrimonio, aleja problemas innecesarios, que

[194] Por ejemplo, Riccardo Guastini afirma que "la operación consistente en atribuir valor de principio a una disposición que no se autocalifica expresamente como tal es fruto de la discrecionalidad, por el hecho, ciertamente obvio, de que los rasgos caracterizadores de los principios están altamente controvertidos en la literatura", así en Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional,* México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003, p. 133. Cit. por *Idem*, pp. 29 y 30.

[195] *Cfr.* Upegui Mejía, Juan Carlos: *Derecho Tributario en Colombia y México;* Art. Publ. en Ríos Granados, Gabriela (coord.); *op. cit.,* p. 73.

aparecen cuando se concibe la irretroactividad de la ley como una regla absoluta que caracteriza una concepción de la legislación.[196]

Cabe señalar que el orden en que aparecen las conclusiones nada tiene que ver con su importancia.

[196] *Cfr.* Upegui Mejía, Juan Carlos: *Derecho Tributario… op. cit.,* p. 73.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA.

Abbagnano, Nicola: Diccionario de filosofía; 1ª y 2ª ed. en español 1963 y 1974, 1ª reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1980.

Albiñana García, Quintana Cesar: *Hacienda Publica I, Universidad Nacional de Educación a Distancia (Ministerio de Educación y Ciencia)*; Unidad Didáctica 2.

A. Musgrave, Richard: *Sistemas Fiscales*; Ed. Aguilar-Ediciones, 1973.

Andrade Sánchez, Eduardo: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994.

Arrioja Vizcaíno, Adolfo: *Derecho Fiscal*; 11ª ed., Ed. Themis, México, 1996.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz: *El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas*; Ed. UNAM, México, 1973.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz *et al: Derecho Fiscal;* Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1991.

De Andrea Sánchez, Francisco José., *et al: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994.

De la Garza, Sergio Francisco: *Derecho Financiero Mexicano*, 19ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto: *Principios de Derecho Tributario*; 5ª ed., Ed. Limusa, México, 2006.

Díaz Córdova, Roberto y Rabasa Gamboa, Emilio: *Problemas actuales del derecho fiscal mexicano;* Ed. TEC de Monterrey-Porrúa, México, 2006.

García Máynez, Eduardo: “Introducción al Estudio del Derecho”; 1ª ed. 1940, 62ª ed., Ed. Porrúa, México, 2010.

González Oropeza, Manuel *et al: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994.

Hernández Gaona, Pedro: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994.

López Chavarría, José Luis: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994.

Mascaró Florit, Jaime: "Estado"; voz publicada en el Diccionario de las Ciencias de la Educación, Vol. I, A-H; 1ª ed. en Nutesa, 1983, 1ª ed. en M. Aguilar Editor, S.A. de C.V., México, D.F., 1990.

Naharro Mora, José María: *Lecciones de Hacienda Publica (Principios Generales);* 2ª ed., Madrid.

Orozco Hernández, J. Jesús: Diccionario jurídico mexicano, E-H; t. II, Ed. Porrúa-IIJ-UNAM. México, 1985.

Osornio Corres, Francisco Javier: *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*; Ed. IIJUNAM, México, 1992.

Porrúa Pérez, Francisco: *Teoría del Estado, Teoría Política;* 1ª ed. 1954, 39ª ed., Ed. Porrúa, México, 2005.

Rabasa, Emilio O.: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994.

Ramírez Gutiérrez, José Othón: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994.

Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española; 19ª ed., Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1970.

Retchkiman K., Benjamin: *Política Fiscal Mexicana*; Textos Universitarios UNAM, México, 1979.

Rosental, M. y Ludin, P.: *Diccionario Filosófico Abreviado*; Ed. Ediciones Quinto Sol, S. A., México, D.F., s. a.

Sánchez Bringas Enrique., et al: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Ed. UNAM, México, 1994.

Schiera, Pierangelo: "Estado Moderno", voz publicada en el Diccionario de Política. A-J, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, redactor Gianfranco Pasquino, redactores de la edición en español José Aricó y Jorge Tula; 1ª ed. en español. Ed. Siglo veintiuno editores, S.A. México, D.F. 1981.

Soria Romo, Rigoberto; "*La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*"; Poder y toma de decisiones en una esfera institucional, México, 2005, en http://www.eumed.net/tesis/rsr/8h.htm.

SCJN: *Inconstitucionalidad del impuesto sustitutivo del crédito al salario*; Ed. SCJN, México, 2006.

Tamayo y Salmorán, Rolando: "Estado", voz publicada en el Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, E-H; Ed. Porrúa, México, 1985.

Upegui Mejía, Juan Carlos: *Derecho Tributario en Colombia y México;* Art. Publ. en Ríos Granados, Gabriela (coord.): Reforma Hacendaria en la Reforma del Estado; Ed. UNAM, México, 2009.

Upegui Mejía, Juan Carlos: Introducción; Art. Publ. en Ríos Granados, Gabriela (coord.): Reforma Hacendaria en la Reforma del Estado; Ed. UNAM, México, 2009.

Valadés, Diego: "Apuntes sobre la formación del concepto de Estado"; Art. Publ. en Carpizo, Jorge y B. Arriaga, Carol (coords.): *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa;* Ed. IIJUNAM, México, 2010.

CIBERGRAFÍA:

Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm.

Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf.

Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_120116.pdf.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: "*Política Fiscal: Tendencias del Sistema Tributario Mexicano*", *Generalidades*., CEFP/006/2007, México, 2007, en http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0062007.pdf.

Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de junio de 2003, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694221&fecha=12/06/2003.

Diccionario etimológico de Chile: http://etimologias.dechile.net/?gregario.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm.

La Actividad Financiera del Estado, en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/diez_r_r/capitulo2.pdf.

La Coordinación Fiscal Antecedentes, en http://www.mitecnologico.com/Main/LeyCoordinacionFiscalAntecedentes.

Mijangos Borja, María de la Luz: "*Federalismo Fiscal en México: La necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en Materia Fiscal*"; Art. Publ. en Boletín Mexicano de Derecho Comparado; número 84, Septiembre- Diciembre, México, 1995, en http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/84/art/art7.htm.

Núñez, Jiménez Arturo: "Antecedentes y características del sistema Nacional de Coordinación Fiscal", en "*Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*"; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/fip/fip8.pdf.

Organigrama del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en http://www.sncf.gob.mx/organigram/fuente/OrganigSNCF.htm.

Real Benítez, Alberto y Naranjo Espinoza, Luis Eduardo: *La ley tributaria mexicana y su interpretación*; en http://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/LENE_LeyTributaria.pdf.

Revilla de la Torre, Jorge Luis, *LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL CONCEPTO DEL DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA MEXICANA*; en: http://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Becarios/Becarios_084.pdf.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/comission.aspx.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/default.aspx.

Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/Grupos.aspx.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/meeting.aspx.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/queesidt.aspx.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en http://www.sncf.gob.mx/organisims/reunion.aspx.

Smith, Adam: *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*; trad. José Alonso Ortiz, t. I, en https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf.

Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, México, 2005 en http://www.indetec.gob.mx.

HEMEROGRAFÍA:

Olivares R. y Hernández M. (2011). "*La Colaboración Administrativa en el actual Sistema de Coordinación Fiscal en México"*, INDETEC, Revista Trimestre Fiscal No. 96, Enero - Marzo de 2011.

Arnáiz Amigo, Aurora: "La política en sus fines específicos"; Art. Publ. en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; t. XXIV, núms. 95-96, julio-diciembre, UNAM, México, 1974.

LEGISGRAFÍA:

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, Última reforma Publicada DOF 12-01-2016.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en: www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última reforma Publicada DOF 29-01-2016

Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1948, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm