

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

" EL ESTADO Y LAS EXENCIONES "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ALEJANDRO ENRIQUE ORTIZ BAZ.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**" EL ESTADO Y LAS EXENCIONES "**

---

**A mis Padres:**

**Como un poco de lo mucho que día a día  
me han entregado con su cariño, ejemplo  
y dedicación desmedida, haciendo posible  
la culminación de sus anhelos.**

**A mi Esposa:**

**Para tí que haz hecho realidad uno de mis  
más fervientes anhelos al convertirte en  
la compañera de mi vida.**

**A mi Hijo:**

**Pequeña lucecita, que aún sin conocerte,  
iluminaste el camino forjado, ayudándome  
a lograr la meta final y ofrecertela con mi  
amor.**

**A mis Maestros :**

Como una muestra de agradecimiento, por el  
cariño y tenacidad con que supieron aplicar  
sus valiosos conocimientos para el feliz logro  
de mis aspiraciones.

**Para el Lic. Gerardo Rodríguez Parada :**

**Mi muy querido Maestro, a quien agradezco  
sus consejos, su especial dedicación y su  
valiosa ayuda, que hizo posible la realización  
de este trabajo.**

# I N D I C E

Página

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

1. CONCEPTO DEL VOCABLO ESTADO	1
2. EVOLUCION DEL CONCEPTO ESTADO EN:	
a). GRECIA	10
b). ROMA	14
c). EDAD MEDIA	16
d). EDAD MODERNA	20
e). EPOCA CONTEMPORANEA	29

### CAPITULO II

1. CONCEPTO DE EXENCION	36
2. JUSTIFICACION DE LAS EXENCIONES	42
3. EL SUBSIDIO	60
4. ESTUDIO COMPARATIVO DE ESTAS DOS FIGURAS	70

### CAPITULO III

1. ANALISIS DE LA PROBLEMATICA DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LAS EXENCIONES.	78
2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES SOBRE LAS EXENCIONES.	100
3. EL ESTADO REGULADOR DE LA ECONOMIA.	118

4. ARGUMENTOS EN FAVOR Y EN CONTRA DE LAS EXENCIONES.	133
---	-----

CAPITULO IV.

1. CONCLUSIONES	150
-----------------	-----

BIBLIOGRAFIA	163
--------------	-----

## INTRODUCCION

En el desarrollo de este estudio hemos querido analizar la relación que tiene directamente el Estado con las personas físicas o morales para la aplicación de las "exenciones" dentro del terreno tributario.

Con este motivo, nos remontamos a la evolución del vocablo "Estado", que si bien no aparece como institución griega, si son ellos los primeros que sienten la necesidad social de vincularse con las demás comunidades, tomando en cuenta los nexos culturales, sociales, económicos, políticos e históricos y no tan sólo lo referente al territorio; este mismo concepto perdura hasta la época del Imperio Romano, en el que el nombre cambia de "Polys" a "Civitas".

Es en realidad, en la Edad Media, que por primera vez con los "Estados Medievales", cuando Maquiavelo utiliza ya el vocablo de referencia. En la época contemporánea aparece unido a los conceptos de "Pueblo", "Territorio" y "Gobierno"; en ocasiones algunos autores le han agregado el concepto "Derecho".

Después de conocer los diversos conceptos que encierra la palabra "Estado", así como los que le van ligados, definimos lo que se entiende por "exención", así como las justificaciones que exis-

ten para otorgar dichos privilegios, comparándola con el "subsidio", por la íntima relación que tienen, pues como lo hacemos notar, la -- exención concede un privilegio, al dispensar el pago de ciertos tributos a que tiene derecho el Estado, en cambio, el subsidio concede -- también el privilegio de que una o varias personas se vean favorecidas con la entrega de cierto tipo de ayuda, generalmente económica -- por parte del Estado.

- También se ha querido analizar los problemas a los que se enfrenta el Estado al otorgar o negar una exención, así como los -- antecedentes constitucionales que hablan acerca de esta figura jurídica -- teniendo como marco principal el Artículo 28 de nuestra Carta --- Máxima, basándose en la idea primordial que tiene a su cargo el Gobierno, como es la de regular la economía pública del país, junto con los argumentos que en favor y en contra presentan diversos autores -- sobre este tema.

Alejandro Enrique Ortiz Baz.

CAPITULO I - 1

CONCEPTO DEL VOCABLO ESTADO

## C A P I T U L O I.

### 1. CONCEPTO DEL VOCABLO "ESTADO"

El concepto del vocablo "Estado" ha sido tratado de definir por un sinnúmero de autores, corrientes doctrinarias, y a veces derechos positivos. Creemos que ha constituido un tema de preocupación intelectual entre los tratadistas del Derecho por la importancia que reviste en la vida cotidiana de una nación, pueblo, comunidad o de la persona (física o moral), al manifestarse su existencia (por demás necesaria) en infinidad de actos, hechos, situaciones desde el más mínimo hasta el de la mayor trascendencia para el ciudadano. A pesar de su presencia en la vida de nosotros, no es difícil palpar su esencia para poderlo determinar como algo tan simple como se nos presenta, dentro de la vida cotidiana, haciéndose éste sentir bajo diversos matices, resultando para nosotros mismos sin ponernos a pensar la importancia que tiene, pues sin él la vida no sería sino algo imposible, y un tanto cuanto difícil, la convivencia social organizada.

De esta quizá Recaséns percibe sensiblemente la existencia del Estado cuando dice: "encontramos el Estado formando parte de nuestra vida y nos encontramos nosotros formando parte del Estado" (1).

---

(1) Recaséns Siches, Luis. - Tratado General de Filosofía del Derecho, Pág. 335. Editorial Porrúa, S. A. México, 1965.

Es nuestra preocupación en este primer inciso de la tesis señalar la imposibilidad de fijar o un concepto del vocablo dicho, en virtud de la inmensa diversidad de conceptos aportados por otro tanto -- de autores o corrientes. Sin embargo, trataremos a grandes razgos --- aquí cuales son las principales connotaciones que del mismo se han dado.

La palabra "Estado" es de carácter actual, sin embargo - la organización política ha existido desde la aparición del Hombre en la tierra dándonos a conocer bajo diversos nombres a través de las diferentes épocas, estableciendo sutiles diferencias, pero constatando siempre una relación de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados.

Ante la perspectiva de que el estudio del "Estado", comprenda a todas las épocas, Marlo de la Cueva dice al respecto: "En todos los pueblos y en todas las épocas se ha meditado sobre lo que hoy -- llamamos el Estado, sobre las formas de organización política, sobre los gobiernos de los diferentes pueblos" (2).

"La palabra "Estado", etimológicamente tiene varias --- acepciones y dentro de la terminología jurídica se aplica indistintamente para significar diversos conceptos. Proviene, del vocablo latino --- Status que denota "situación", "posición", "postura" o "condición" en --

(2) De la Cueva, Marlo. Teoría del Estado. (apuntes). Pág. 6. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1969.

que se encuentra una persona o una cosa" (3). La palabra "Status" deriva del verbo Stare proveniente de la raíz arya "Stha" (4).

Andrés Serra Rojas distingue dos épocas, la primera -- cuando sólo existen formas políticas en desarrollo y la segunda cuando existen formas políticas más adelantadas en las que observamos el uso de la palabra Estado (5).

En el breve estudio que comenzaremos a desarrollar --- sobre cuando se empezó a utilizar la palabra Estado o más bien como -- fue la evolución del vocablo en el tiempo hasta llegar a nuestros días. -- Tenemos, que en la antigüedad jamás se hizo diferencia alguna entre -- Sociedad y Estado, pues por una parte los griegos al tomar la palabra - POLYS designaban a todos los habitantes de la misma polys o ciudad, y por la otra parte, los romanos tomaban la palabra CIVITAS como la --- designación del pueblo romano.

Es por esa razón que Mario de la Cueva dice que las palabras POLYS, CIVITAS y REPUBLICA se toman como iguales designando cualquiera de ellas a un conjunto de hombres equivalentes a su vez, - a Organización Política. (6)

(3) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Estado. Pág. 17. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970.

(4) Idem. Cita al pie de la página. Pág. 17

(5) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Tomo I. Pág. 197. Instituto Mexicano de la Cultura, México, 1971.

(6) Op. cit. Pág. 4.

Entra esta situación dentro del grupo que Serra Rojas -- señala como la primera época o sea aquélla en la que comienzan a desarrollarse las diversas formas políticas.

Dentro de esa primera época Porrúa Pérez señala como el dato quizá más antiguo y notable de la existencia de sociedades políticas gobernadas por un monarca a las comunidades chinas regidas por los emperadores de las dinastías (siglo VIII a J.C.) (7), quienes recibían el poder por herencia.

Las circunstancias anímicas de las comunidades políticas designadas por esas dinastías imperiales se encontraban absorbidas totalmente por el fanatismo religioso, de modo que se suponía que el monarca era un representante divino infalible; alrededor de quien debía girar todo, principalmente el bienestar de la comunidad.

Por otra parte, carentes de influencia religiosa o mítica, y enfocadas más bien a los problemas de la comunidad aparecieron en el siglo IX a J.C. las Leyes de Licurgo, consideradas como los ordenamientos jurídicos más antiguos del mundo. Estaban destinados dichos códigos a la reglamentación de la vida política y social de la Comunidad Espartana. Además surgen en Atenas grupos llamados Demos (pueblo, equivalente a la gens romana), quienes impusieron su voluntad a la primitiva

(7) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Pág. 42. Editorial - Porrúa, S.A. México, 1969

sociedad política que devino en una sociedad aristocrática. Dichos grupos gozaban de una situación privilegiada, era la llamada clase de eupátridas o bien nacidos. En dicha sociedad se contempla la existencia de varias clases de vínculos como los religiosos, de nobleza, y una acentuada diferenciación de clases basada en la riqueza de los individuos. Sin embargo, tuvo lugar el advenimiento de la denominada democracia ateniense, merced a la cual, los habitantes de la comunidad tenían voto en las asambleas, (no sin advertir que existían los esclavos (ilotas) carentes de derechos al igual que los extranjeros).

Cabe hacer notar dentro del sistema ateniense la división de las funciones públicas. Había dos clases de funcionarios que eran elegidos por la asamblea y que consistían: lo que se podría denominar el poder ejecutivo o administración pública, esos funcionarios eran los llamados Arcontes o Magistrados. Los otros funcionarios eran elegidos para integrar el llamado consejo de los cuatrocientos o senado, que hoy podríamos llamar poder legislativo.

El órgano jurisdiccional estaba compuesto por el tribunal del Areópago, encargado de administrar justicia, el cual se integraba por los Arcontes o Magistrados que finalizaban en el desempeño de su antiguo encargo. (8)

(8) Porrúa Pérez, Francisc. Teoría del Estado. Págs. 45 y 46. Editorial Porrúa, S.A. México, 1969.

González Uribe cuando nos habla del vocablo "Estado", comenta que florece en Grecia una especie de civilización la cual tiene su origen en agrupaciones familiares que dan lugar a las llamadas fratrias<sup>+</sup> y éstas a su vez a las tribus; con el tiempo dichas organizaciones primitivas sufren diversos cambios, derivando en organizaciones políticas de la Grecia clásica originando así la idea de "CIUDAD" llamada por los griegos "POLYS" (la cual será objeto de un estudio más amplio en el sub-inciso siguiente) (9).

Al igual que en Grecia, los romanos emplearon varias acepciones para la determinación de la organización política que los regía, encontrando semejanza con los griegos.

Empezaron con una Monarquía (Regnum), prosigue un sistema de República (509-27 a J.C.) y finaliza con un Imperio (época clásica comprendida hasta el año 284 D.C.), notándose como peculiaridad la acentuada pertenencia a la comunidad social y no a un territorio; percibiéndose claramente el paralelismo de ideas entre griegos y romanos por la vinculación a una comunidad social y no a un territorio.

Los juristas romanos utilizaron el término de "CIVITAS" para la designación de la comunidad social jurídicamente organizada,

(+) Fratrias. Sección de una tribu entre los antiguos atenlenses.

(9) González Uribe, Héctor. Teoría Política. Pág. 144. Editorial Porrúa, S.A. México. 1972.

como traducción directa tanto etimológica como social y jurídicamente hablando. (trataremos también ampliamente este concepto en el sub-inciso posterior). (10)

Hubo posteriormente al Imperio Romano también producción doctrinaria acerca de la naturaleza del vocablo designador de las diferentes comunidades humanas de la época. Podemos decir, sin embargo, que no se trataba de una producción abundante, quizá por la índole de los diferentes problemas que llamaron más la atención a los intelectuales de la época del Sacro Imperio Romano y la alta Edad Media.

Podemos citar la evolución del empleo del vocablo Estado, recordando que antes de que se llegara a adoptar ésta palabra uniformemente por todos los individuos para designar a la sociedad organizada, hubo que pasar por los términos regno, imperio, terre, citta, etc., para que por fin en la época de Maquiavelo se comenzare a usar por los diferentes tratadistas, la palabra "Stato", para intitular a toda organización social.

Observando al mismo tiempo que Bodino califica en sus obras a la palabra Estat para designar a cualquier forma determinada de Estado, ya fuera República, Monarquía o Aristocracia; haciendo a su vez hincapié que utilizó esta misma palabra para establecer ciertas dife

(10) González Uribe, Héctor. - Teoría Política, Pág. 145. Editorial -- Porrúa, S. A. México, 1972.

rencias sociales dentro de la organización política tales como "Estat - Aristocratique", "Estat Populaire" (11).

En el estudio del Estado que hace la Enciclopedia Jurídica Oméba, se señalan dos sentidos para el uso y significado de dicho - vocablo. "En el primer sentido, y con diferencias de acepciones doctrinarias, el vocablo alude, ya a una comunidad política jurídicamente organizada; ya a una corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario (Jellinek); ya a una agrupación humana en un territorio donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles (Duguit); ya, en fin, al conjunto de las acciones sociales consideradas - en su unidad y ordenación (Heller)" (12).

"Y en segundo sentido, la voz "Estado" significa bien -- la idea ética en su desarrollo y actuación (Hegel); bien un conjunto de - relaciones jurídicas (Bierling, Haenel, etc.); bien a un sistema normativo identificable con el ordenamiento jurídico mismo (Kelsen)" (13).

Existe también un grupo de teorías que equipara o confundió al Estado con uno de sus elementos integrantes. "Así por ejemplo, es frecuente el uso del vocablo "Estado" identificando su significa-

(11) Porrúa Pérez, Francisc. Op. cit. Pág. 97.

(12) Enciclopedia Jurídica Oméba. Tomo X. Pág. 818. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina.

(13) Idem. Pág. 819.

ción con los conceptos jurídicos de territorio, o de pueblo, o de poder".

(14)

Teniendo conciencia, pues, de la infinidad de teorías, doctrinarias, autores que han tratado de definir al concepto del vocablo "Estado", trataremos por esa razón en el primer capítulo de esta tesis de - ampliar un poco más lo dicho en líneas anteriores con el fin de tener -- un conocimiento más amplio de lo que dicho problema ha significado al - través de la Historia, para concluir con la formación de un concepto que a nosotros parezca el más apropiado.

---

(14) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X. Pág. 819. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina.

CAPITULO 1 - 2

EVOLUCION DEL CONCEPTO ESTADO

CAPITULO I - 2

EVOLUCION DEL CONCEPTO ESTADO

## 2. EVOLUCION DEL CONCEPTO ESTADO.

Las organizaciones sociales dice Serra Rojas, crearon - "formas políticas" para una mejor convivencia, que fueron cambiando - según las circunstancias clan, tribu, patria, polis, civitas, estado. En la medida que el desarrollo cultural les permite, evolucionan las formas políticas buscando siempre un mejor bienestar común. (15)

A continuación haremos un recorrido por las diferentes -- épocas de la Historia, para analizar y tratar de establecer la evolución - del concepto Estado en el transcurso del tiempo, teniendo por principio - de cuenta a:

### A. GRECIA.

"La polis es la forma política fundamental de Grecia, --- desarrollándose interesantes fenómenos de la vida política tales como la formación de la sociedad aristocrática a la democrática, las crisis sociales, la tiranía, la constitución democrática de Atenas y otras más" (16).

Los griegos grandes hombres que se preocuparon siempre por el estudio y por el entendimiento de la vida en todos sus aspectos, -- son quienes emplezan a reflexionar acerca de los indicios de lo que hoy - en día conocemos como Estado, sin llegar precisamente a una concepción

(15) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 198

(16) González Uribe, Héctor. Op. cit. Pág. 144.

tan avanzada como ahora la estudiamos. Podemos decir que empiezan a distinguir dentro de un orden jerárquico las diferentes organizaciones comunitarias o elementos palpables de su organización social, a la cual más bien podemos llamar, no social sino cívica, en cuanto que se refería esencialmente a la ciudad.

Además de los términos *basileias* (reino) y *polys* (ciudad), se usaron en el lenguaje político griego las palabras *Koinonía* (comunidad) y *To koinón* (lo común), para indicar la totalidad de la comunidad política de un pueblo. Se utilizó asimismo —aunque en sentido más bien territorial— el término *Jora* (región). (17)

Los griegos llegaron a identificarse en su comunidad social, como una agrupación de ciudadanos, regidos por leyes y costumbres y no simplemente se vinculaban a un territorio, ésta es sin lugar a duda la característica política más destacada del hombre griego. Por eso cuando se consideraba objetivamente algún aspecto de la totalidad de la comunidad de un pueblo daban el nombre de *to koinon* (lo común), resultando así ante todo una imagen más personal, más social, no condicionada como lo hemos dicho a una porción de tierra.

Herodoto en su Historia habla de Aristocracia, Democracia y Monarquía o sea diferentes formas de organización política, sin --

(17) González Uribe, Héctor. Op. cit. Pág. 144.

embargo las raíces más remotas de donde parte el origen del vocablo "Estado" se encuentran en la Sofística Griega pues se forman en esta -- época la conciencia de dar medidas convenientes para la creación de normas justas para un mejor desenvolvimiento dentro de la sociedad, de -- los componentes de la misma (población); debido a que los sofistas tienen como base de sus teorías la defensa de la igualdad humana.

A pesar de encontrarse dividida la sociedad en cuatro --- clases sociales según sus fortunas, y que los derechos y deberes de los ciudadanos estaban sujetos proporcionalmente a su riqueza, todos los -- ciudadanos tenían derecho de asistir y participar con su voto en las asambleas populares.

"Por mucho tiempo se consideró a la polys griega como -- la organización política típica de la antigüedad, teniendo como caracte-- rística fundamental de la organización política griega su omnipotencia, su potestad absoluta en relación con el individuo, el cual sólo participa-- ba en la elaboración de las leyes, las que posteriormente se les impo--- nían de tal manera que no les dejaban esfera de libertad; comparándose -- ésta época con el moderno socialismo: sólo tenían el valor de miembros de una comunidad" (18).

Aristóteles no se preocupó por el Estado porque éste exis-

(18) Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 47

te —en su opinión— donde no existe la democracia. Cuando el pueblo se gobierna directamente, cuando él tiene todo el poder, el Estado desaparece y tal es además el concepto de democracia (19). Elabora Aristóteles una teoría normativista para la mejor convivencia humana; problema que tratan tanto Platón en Grecia como Cicerón en Roma para la creación de normas que hagan posible una organización social perfecta.

En Grecia según algunos escritores modernos la palabra "polys" tenía cualquiera de los tres significados siguientes: a) ciudad, b) ciudad-estado, c) estado-ciudad, sin embargo creo que juzgan estos escritores un tanto a-priori puesto que el vocablo "Estado" propiamente dicho, no se encuentra en la terminología arcaica como hemos podido constatar en párrafos anteriores.

Las grandes obras que hablan de la polys son: La República-Politía-, y Las Leyes-Nomos-, de Platón y La Política, de Aristóteles. Con el tiempo se verá que las obras, la República y las Leyes han pasado como modelo de utopías, mientras que la Política al contrario de las anteriores hace un estudio más realista elevando su filosofía a un plano menos abstracto, tratando de encuadrar su teoría más a la realidad de las ciudades griegas, dando un concepto filosófico y político de la comunidad política organizada, conocida hoy bajo el nombre de Estado.

## B. ROMA.

Los romanos, pueblo quizá más civilizado que culto\*, por su dedicación a la expansión territorial no se preocupa tanto como los griegos del estudio de la realidad política o social, les interesa más -- bien el poder de dominación tratando de implantar sus sistemas de Derecho en los pueblos conquistados a diferencia del pueblo griego en el -- que se nota la tendencia al ascetismo y la filosofía. Los romanos denotan en su vida histórica inclinación hacia lo pragmático en su devenir, -- manifestándose en sus conquistas militares y su régimen de Derecho.

### \* Cultura

"Muchos actos de la vida humana después de realizados, dejan --- tras de sí una huella, un rastro" (20), un pensamiento vivo en alguien, el cual aparece ahora como pensamiento convertido en cosa a la disposición de todos para que lo apliquen como un bien de aprovechamiento comunal. (20). - Recaséns Siches, Luis. Op. cit. Pág. 98.

### \* Civilización

Podemos decir que es la aplicación sistemática y consuetudinaria -- que hacen las personas de esos actos que han dejado una huella --- tras de sí como llama el maestro Recaséns.

Un ejemplo claro lo tenemos en el estudio de la constitución romana que hizo el griego Polibio\*, (206-122 A.C.) basándose en -- las ideas de los filósofos e historiadores compatriotas suyos Salustio y -- Tito Livio adaptando con ello a la realidad romana una terminología po-

lítica. Usó los términos "populus" designando con ellos un acuerdo de la comunidad para concebir utilidad común, y el de "res-publica" entendiéndose con ello la cosa común y el de "civitas" que nos indica la comunidad jurídicamente organizada. Estos términos dieron como consecuencia la aparición de figuras tales como la asamblea, el senado y el pueblo, dentro de los regímenes organizados.

La aparición del "ius civitatis" iba más allá de la ciudad romana, lo que nos hace pensar que no estaban ligados todavía en forma fija a un territorio. Luego, con la aparición del Imperio se tuvo una concepción más amplia de lo que era ese "ius civitatis" y se distinguió ya entre un "Status rei publicae" y "Status rei romanae", entendiéndose por la palabra "Status" una situación de derecho y no en su connotación de Estado como organización jurídica, política y social.

Mario de la Cueva al respecto comenta que el pensamiento romano no es sino, una continuación del pensamiento griego, se preocupan esencialmente del Derecho privado dividiéndose éste en Derecho Civil, que es el Derecho de la ciudad, y el Derecho de gentes que es el Derecho de los pueblos conquistados por el Imperio Romano (21).

(\*) (206-122 A.C.), de origen Griego, pasó a Roma al perder su patria la independencia.

Estudió las instituciones del pueblo romano y redactó una monumental Historia de Roma en cuarenta tomos, de los que sólo cinco han llegado íntegramente hasta nosotros. Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 60

(21) De la Cueva, Mario. Op. cit. Pág. 9

Roma fue un pueblo eminentemente práctico; se enfrentaba con las necesidades del momento a medida que se presentaban y las subsanaba particularmente sin formular grandes elaboraciones teóricas; la conquista de Grecia les hizo tropezar con una sociedad de cultura --- más avanzada que la suya, y de acuerdo con las leyes sociológicas sufrie ron la influencia de ese choque asimilando la cultura griega (22).

### C. EDAD MEDIA.

En la Historia, la Edad Media se presente como una época de la lucha entre poder temporal y el espiritual por controlar el desmem bramiento de la organización política existente.

Se vive una época de organización donde hay distintas --- autoridades, nacen formas menores de organización política, y tenemos como ejemplo: los reinos, los ducados, los condados, los principados y posteriormente los feudos (todas estas organizaciones políticas meno-- res surgen como autoridades intermedias entre el rey y los súbditos. -- Siendo pequeños reinos dentro de uno grande); todo esto obedeció a la -- gestación de nuevas nacionalidades europeas. Esta serie de movimien-- tos armados hacen aparecer diferentes acepciones para nombrar a la --- comunidad política, por ejemplo: El Imperio Romano Germánico del -- Siglo X, utiliza "imperium", (palabra en la que se acentuaba el poder --

de dominación del príncipe), lo mismo puede decirse de la palabra latina "regnum" de la que derivaron "reich", en alemán, "regne", en francés, "reign", en inglés y "reino", en español; poniéndose en relieve no el elemento territorial o el popular sino la potestad del monarca (23).

Existía como elemento fundamental la presencia de la -- Iglesia como una institución unitaria universal en oposición a la diversidad de comunidades políticas y la división interna de ellas en pequeños feudos.

Encontramos de este modo, como potestad suprema al Papa y al emperador y entre ellos la potestad del rey sometida a la primera. A su vez los reyes compartían su autoridad o poder con los señores feudales quienes tenían a su servicio a los vasallos, estableciéndose así una pirámide jerárquica que caracterizó a la Edad Media.

Influye mucho el pensamiento que se tenía de la existencia de otra vida, por lo tanto se estimaba a la vida en el mundo como -- transitoria, y supeditada a un poder espiritual que tenía sus fundamentos, sus bases en la Iglesia, guardiana de sus intereses terrenos y que además se preocupaba por el destino de los hombres en la otra vida. -- Este sin duda es el fundamento por el cual se le concedía autoridad ---- máxima a la Iglesia respecto de los poderes temporales terrenos.

(23) González Uribe, Héctor. Op. cit. Pág. 146.

"La filosofía y la teología cristianas formulan sus concepciones en torno a los principios evangélicos y aunque expresamente no se preocupa por desentrañar y explicar la esencia del Estado, sus enseñanzas tuvieron marcadas repercusiones y notoria influencia en el pensamiento jurídico político medieval" (24). En un principio los pensamientos políticos tuvieron un matiz religioso teniendo como sostén principal las enseñanzas del nuevo testamento.

Así, la llamada Escuela Patrística, representada por San Agustín, ve al mundo dentro de un marco Hedonista de felicidad perecedera y hace notar este último en su obra "Civitas Dei", el carácter temporal de la vida terrena del Hombre. Sostiene el carácter divino del Estado, ya que para él "toda potestad proviene de Dios" y justifica el poder coactivo de éste por el logro del bien común, encaminado a la realización del perfeccionamiento del Hombre y preparación por alcanzar la Ciudad de Dios (25).

Declinan luego, las ideas predominantes en la Edad Media, suscitándose el problema de la supremacía de la potestad política entre el rey y el Papa, constituyendo el acontecimiento más notable, el fortalecimiento del poder de los reyes frente a la autoridad de los Papas, la cual queda relegada exclusivamente al plano espiritual, floreciendo así la supremacía del poder temporal.

(24) Burgos Orihuela, Ignacio. Op. cit. Pág. 35

(25) Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 66

En este nuevo estado de cosas, Santo Tomás justifica a la organización política para lograr el desarrollo correcto de la sociedad, lo considera un órgano unificador; sostiene la supremacía de la Iglesia dentro del terreno espiritual, más no en el ámbito temporal. Seguidor del pensamiento de Aristóteles dice que el orden estatal y natural han sido establecidos por designio sobrenatural para la satisfacción de las necesidades fundamentales del Hombre, teniendo en cuenta su finalidad temporal hacia un bien común bajo normas establecidas (leyes: cierta ordenación de la razón en vista del bien común, promulgada por aquél que tiene el cuidado de la comunidad) (26).

Posteriormente Francisco Suárez, sigue en su teoría a Aristóteles y a un Santo Tomás (en lo que respecta a la naturaleza social del hombre), y basándose en ellas distingue entre relaciones imperfectas y perfectas. Dentro de las perfectas, él encuadra al Estado (comunidad) porque satisface las necesidades sociales por completo. Su braya como atributo esencial la soberanía, radicada en la comunidad misma, creada por un común acuerdo y tomada en cuenta como un ente moral (la comunidad) que persigue como finalidad el bien común. Se adelanta como vemos a Locke y Rousseau por que concibe ya a la comunidad como un ente moral, creada de común acuerdo, tal como piensa Rousseau en su contrato social (27).

(26) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. Pág. 38.

(27) Recaséns Siches, Luis. Op. cit. Pág. 41.

Al tocar su fin la Edad Media, la vida política adquiere características que hacen necesaria una nueva denominación, hay una centralización política y jurídica, y en el momento en que ya existe la separación del Papa del Imperio que dominaba y el rey es quien asume el poder, es cuando aparece el Estado Moderno (28).

La diferencia básica establecida entre la Edad Media y el Estado Moderno radica en que en la primera al individuo no se le reconoce un lugar frente a la organización política; en cambio en el Estado Moderno se le confieren derechos garantizándose así la limitación de la acción del Estado por medio del orden jurídico (29).

Esta transformación tiene su comienzo en la ciudad de Florencia donde empieza a usarse la palabra Estado.

#### D. EDAD MODERNA.

El primer filósofo que investiga y utiliza la palabra Estado es Maquiavelo en su obra El Príncipe (obra que trata fundamentalmente sobre la esencia de los principados), secularizándose de este modo la ciencia política; porque además; ya no se trató de investigar la justificación ético-religiosa del Estado, ni las relaciones entre el poder civil y el poder espiritual.

(28) De la Cueva, Mario. Op. cit. Pág. 12

(29) Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 99

El pensamiento de Maquiavelo según nos revela Porrúa - Pérez se inclina a examinar las causas que engrandecen y hacen decaer a un Estado, aconsejando en su obra a los gobernantes a tomar cualquier medida que engrandezca el poder y bienestar común; siendo iniciador del principio político llamado Estado (30).

A los Estados Modernos que vienen siendo las grandes naciones formadas en la Edad Media, y cristalizadas en el Renacimiento, ya resulta casi imposible llamarlas polys o civitas, y una de las razones para ello es simplemente la centralización del poder público y otra quizá menos importante es que las ciudades han crecido de tal manera que no podemos encuadrarlas dentro del número de personas exigidas por Aristóteles para que formaran la polys.

La palabra Estado, comenta Serra Rojas, procede del italiano, debido a que no fueron aceptados los términos regno, imperio, terra, citta. Así pues comienza a usarse la palabra "Stato" a principios del siglo XV, anteponiéndose ésta al nombre de la ciudad. Este término se aplicó a cualquier forma de gobierno adoptada por las diferentes comunidades políticas, ya fueran monarquías, repúblicas, principados, etc.; así pues, en los autores del siglo XVI se emplea la palabra "Stato" para designar a toda la sociedad organizada (31).

(30) Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 80

(31) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 202

El Estado Moderno se produce, consecuentemente según dice Mario de la Cueva "Cuando el rey dominó al feudalismo, cuando no hubo en Francia más poder que el del rey y cuando este poder se --- hubo independizado de la Iglesia y del Imperio" (32).

Las luchas constantes que se suscitan entre los distintos poderes medievales son la llama que hace brotar a la luz al Estado Moderno (es la lucha por la liberación de la Iglesia), para adquirir la soberanía e independencia de la nación consolidando este fenómeno a las nuevas naciones. Y tal es el pensamiento de Bodino, para quien la soberanía, es la base de toda norma jurídica, dado que es la soberanía la creadora del orden jurídico, pero a pesar de este pensamiento, considera al Derecho natural y divino por encima de todo (33).

"Bodino en los seis libros de la República, habla de la -- república al referirse al Estado y llama Estat, vocablo arcaico de Etat, a una forma determinada de Estado" (34).

En diferentes ciudades la palabra Estado tuvo significado político, tenemos como ejemplo que en Francia se usó la palabra "etat" en el sentido de Estado Moderno, aunque Bodino la utilizó más bien para diferenciar las clases sociales dentro del Estado mismo, por ejemplo: -

(32) De la Cueva, Mario, Op. cit. Pág. 10

(33) Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 82

(34) Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 97

Estat Aristocratique", Estat Populaire" (35).

Dentro de esta época se trata de llegar a una verdadera y conciente unión del Estado, superando el dualismo existente en la -- Edad Media entre la Iglesia y el Estado, dando preferencia al Estado, - tomando en segundo plano las cuestiones eclesiásticas.

El Rey se convierte en la autoridad suprema, naciendo a la luz el absolutismo, que sirvió para dar cierta estabilidad social - menguando el poder sustentado hasta entonces por el estado eclesiásti - co.

Las guerras entre los países europeos dan base para - definir más aún al Estado; una vez aparecida la unión dentro de la or-- ganización política, se jerarquizan valores jurídicos limitando el cam-- po de acción del Estado frente a los individuos.

La diferencia existente entre gobernantes y gobernados surgida en la Edad Media, fue la causa para que posteriormente en el Estado Moderno se reconozcan y perduren los derechos a favor del in-- dividuo. Es ese reconocimiento el que logra imponer respeto por par-- te de la organización política a los mismos, delimitando la esfera de -

(35) Tenemos también a manera de abundancia, que en algunos países de Europa se utilizó el vocablo de la manera siguiente: Shakes-- peare, en Inglaterra menciona la palabra State para indicar domi-- nación política; y en Alemania igualmente se emplean las expre-- siones Status rei publicae y Status publicus. Porrúa Pérez, Fran-- cisco. Op. cit. Pág. 97.

acción tanto del Estado como del individuo. El mencionado reconoci-  
miento lo hace la organización política por medio del ordenamiento ---  
jurídico fundamental.

Es a partir del siglo XVIII cuando se generalizó el uso --  
del término Estado, tanto en la literatura científica, como en las leyes  
y documentos políticos, aunque muchas veces se lo consideró en un sen-  
tido restringido denotando una provincia o territorio. Todavía hoy se --  
habla, por ejemplo de Estado Federal, como entidad suprema y de Esta-  
dos Federados, como entidades subordinadas. (36).

Respecto del Estado, Hobbes finca su pensamiento tratan-  
do de encontrar elementos netamente materiales que justifiquen el origen  
del Estado.

La concepción del Estado, Hobbes la basa en la naturale-  
za del Hombre con una frase muy conocida "El Hombre es el lobo del --  
Hombre" colocando al individuo en un constante enfrentamiento dentro -  
del cual le es imposible vivir, orillándolo todo esto a unirse para for-  
mar una comunidad que viene siendo el Estado, mismo que sirve de ---  
freno y hace posible la vida; sometiendo los individuos sus voluntades --  
a la de un hombre o bien a una asamblea de hombres denominando al --  
titular de ella: Soberano.

(36) González Uribe, Héctor. Op. cit. Pág. 149.

acción tanto del Estado como del individuo. El mencionado reconocimiento lo hace la organización política por medio del ordenamiento jurídico fundamental.

Es a partir del siglo XVIII cuando se generalizó el uso del término Estado, tanto en la literatura científica, como en las leyes y documentos políticos, aunque muchas veces se le consideró en un sentido restringido denotando una provincia o territorio. Todavía hoy se habla, por ejemplo de Estado Federal, como entidad suprema y de Estados Federados, como entidades subordinadas. (36).

Respecto del Estado, Hobbes finca su pensamiento tratando de encontrar elementos netamente materiales que justifiquen el origen del Estado.

La concepción del Estado, Hobbes la basa en la naturaleza del Hombre con una frase muy conocida "El Hombre es el lobo del Hombre" colocando al individuo en un constante enfrentamiento dentro del cual le es imposible vivir, orillándolo todo esto a unirse para formar una comunidad que viene siendo el Estado, mismo que sirve de freno y hace posible la vida; sometiendo los individuos sus voluntades a la de un hombre o bien a una asamblea de hombres denominando al titular de ella: Soberano.

(36) González Uribe, Héctor. Op. cit. Pág. 149.

Comenta que por ser el pensamiento del hombre materia lista, busca por lo tanto el mayor rendimiento en las cosas de tal forma que una cosa de gran utilidad lo será también para la colectividad, justificando en todo momento cualquier medio necesario para alcanzar ese bien útil a la colectividad.

Pero como esa búsqueda trae consigo el enfrentamiento del hombre haciendo imposible su convivencia, optan todos por lograr la misma, entregan el poder a una autoridad por medio de la celebración de un contrato en el que le confieren a esa autoridad poder ilimitado para gobernar, justificando Hobbes en ésta autoridad los elementos materiales que forman el Estado (37).

También con Hobbes hay ya una separación entre la religión y el Estado; fundando sus principios en la razón; considera que el Estado surge por el carácter social del Hombre, basando los pensamientos en hechos políticos concretos.

Antes de pasar a la época contemporánea, cabe mencionar que el Renacimiento, se afirma una de las características esenciales del Estado, o sea, la soberanía supremá, absoluta y perpetua autoridad. Posteriormente esta idea se fortalece con las ideas nacidas dentro de la concepción del Estado Moderno, diciendo que el mismo nace -

---

(37) Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 85.

Comenta que por ser el pensamiento del Hombre materia lista, busca por lo tanto el mayor rendimiento en las cosas de tal forma que una cosa de gran utilidad lo será también para la colectividad, justificando en todo momento cualquier medio necesario para alcanzar ese bien útil a la colectividad.

Pero como esa búsqueda trae consigo el enfrentamiento del hombre haciendo imposible su convivencia, optan todos por lograr la misma, entregar el poder a una autoridad por medio de la celebración de un contrato en el que le confieren a esa autoridad poder ilimitado para gobernar, justificando Hobbes en ésta autoridad los elementos materiales que forman el Estado (37).

También con Hobbes hay ya una separación entre la religión y el Estado; fundando sus principios en la razón; considera que el Estado surge por el carácter social del Hombre, basando los pensamientos en hechos políticos concretos.

Antes de pasar a la época contemporánea, cabe mencionar que el Renacimiento, se afirma una de las características esenciales del Estado, o sea, la soberanía suprema, absoluta y perpetua autoridad. Posteriormente esta idea se fortalece con las ideas nacidas dentro de la concepción del Estado Moderno, diciendo que el mismo nace

---

(37) Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. Pág. 85.

como monarquía absoluta, como forma de organización política de una comunidad, conjugando la idea de soberanía con la de un titular exclusivo, (suprema autoridad absoluta y perpetua).

Mario de la Cueva comenta al respecto, que el Estado - Moderno se origina en el Renacimiento y subraya como características esenciales: a). la unidad nacional, b). la idea de soberanía y c). la -- centralización del poder. Significando todos estos acontecimientos la independencia de la nación, organizada en Estado, respecto de cual--- quier otro poder. (Iglesia, Sacro Imperio Germánico).

La Iglesia y el Sacro Imperio, dejan de ser potencia superior a los Estados, así queda el Estado Moderno como monárquico, - teniendo el monarca, autoridad máxima y el monopolio del poder (38).

Queda así resuelto el enigma jurídico político del titular, de los poderes temporales, siendo el Estado, (representado por un monarca absoluto) el susodicho titular, teniendo en su órbita de poder la - soberanía, independencia y centralización, forma en que queda organizada la sociedad renacentista.

A partir de este momento y con la gran importancia adquirida por el individuo como persona, y una vez terminada la Revolución Francesa en la cual se le reconoce al individuo derechos inaliena--

(38) De la Cueva, Mario. Op. cit. Pág. 15.

bles, fundamentales, tales como la libertad, la propiedad y la igualdad (39).

Se deja entrever al mismo tiempo una cierta libertad e igualdad del individuo frente al Estado (representado por aquella autoridad suprema) integrándose nuevas tósis, concepciones de la esencia del Estado. Estas últimas características pertenecen a la última parte de la llamada época moderna.

El pensamiento de Locke, Montesquieu y Rousseau, pertenece a la última parte de la llamada época moderna, teniendo mucho que ver en el avance ideológico todas sus ideas, puesto que sirven de unión entre la Edad Moderna y la época Contemporánea.

Locke nos dice que para evitar la corrupción de los Derechos Naturales del Hombre (la vida, la libertad y la propiedad) forman éstos una comunidad política por medio de un pacto social, surgiendo del mismo una autoridad limitada por el Derecho Natural.

Existe en este ambiente una perfecta libertad y un completo estado de igualdad regida solamente por la ley natural, utilizando para ello la razón protegiendo sus bienes y otorgándole derechos para la defensa de los mismos, protegidos ya de una manera igual y equiva-

(39) Humboldt en su libro "El Estado" destaca un pensamiento, que con firma nuestra idea y es "que el ideal de la humanidad es la menor cantidad posible de Estado, de poder, de autoridad, y el máximo de libertad Humana". Citado por De la Cueva, Mario. P. cit. Pág. 2

lente, convirtiéndose el individuo en juez de su propia causa. Por eso mismo resalta la necesidad de crear una sociedad política organizada - en la que se concierten el poder soberano, pero solo en la medida que - proteja esos bienes, conservando la comunidad el poder del mando(40).

Montesquieu no se preocupa tanto por el origen de la sociedad humana, sino más bien fija su pensamiento en el estudio de la - constitución política del Estado, definiendo lo que entiende por ley, por justicia, sus formas de gobierno, etc., viendo al Estado como el equilibrio resultante de los diferentes poderes constitutivos del mismo (que actualmente denominamos gobierno) los cuales son: el ejecutivo, el legislativo y el judicial (41).

Finalmente tenemos el pensamiento de Jean Jacob ----- Rousseau, último teórico de la época moderna que puntualiza en su teoría que el Estado nace por un pacto o contrato entre los hombres, teoría que sirve de fundamento a las teorías sociales que actualmente aún se discuten.

Dicho pacto lo hacen los individuos que vivían en un principio en un estado de naturaleza, pero sienten la necesidad de formar - una comunidad política dentro de la cual se le puede garantizar a cada - individuo sus derechos y libertades. Haciendo recaer ese poder en la

(40) Porrúa Pérez, Francisco, Op. cit. Pág. 87

(41) Burgoa Orilueta, Ignacio. Op. cit. Pág. 48

sociedad llamando a este fenómeno Voluntad General (42).

### E. EPOCA CONTEMPORANEA.

La vida del Estado como algo distinto del pueblo y de su gobierno, viene siendo el producto de la vida contemporánea; pues el Estado se separa de la población, no se le confunde con la polya; tampoco al territorio se le toma como el Estado; ni lo es el gobierno; más bien al Estado se le considera como la síntesis suprema de estos tres elementos.

Puede decirse que la configuración del Estado descrita en el párrafo anterior, es la que ha prevalecido hasta nuestros días. Por estar un poco más apegada a la realidad del mundo actual. Cierto es que han surgido varias teorías y diferentes pensamientos al respecto, pero todos ellos, podemos decir, que giran alrededor de esta concepción fundamental.

Un primer ejemplo de lo que acabamos de decir lo tenemos en la concepción Hegeliana; para Hegel, el Estado está formado por un todo que lo abarca todo, (encontrando en ese todo a los tres elementos fundamentales del Estado, o sean: pueblo, territorio y gobierno), y considera que el Hombre no puede gozar de la libertad negando -

(42). Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. Pág. 53.

por tanto el derecho natural del Hombre. Confiriéndole a éste un carácter secundario y viendo al Estado como el centro vital, considera tres períodos dentro de la evolución humana, el primero el de la Fé (China), el segundo el de la Razón (Grecia y Roma) y el tercero con carácter --- Nacionalista (Período Germánico).

Postula su proceso dialéctico como fuente del fenómeno - constante en la aparición de los Estados, explica a los mismos como - consecuencia inmediata de las ideas incubadas en la mente del Hombre y que han sido (según él, el factor motriz del mundo y generador de los diferentes regímenes sucedidos al través de la existencia de la humanidad (43).

Una de las doctrinas que más trascendencia ha tenido en la Historia de las Sociedades Humanas por sus radicales concepciones respecto del Estado es la encabezada por Marx y Lenin, que habla de la lucha de clases, para alcanzar la igualdad entre los Hombres, por la - cual la clase trabajadora o proletaria deberá asumir el mando ostentado por la clase burguesa, capitalista; y una vez alcanzado todo ésto pueda - haber una igualdad económica y social, estableciendo un Estado de li--- bertad y justicia (al final de la evolución) sin clases sociales, lo que -- aparejará la desaparición del Estado, necesario elemento de todo Estado. Explicando que no es necesario dicho régimen, si el pueblo obser-

(43) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. Pág. 61

va reglas elementales de la vida social. (44).

Completamente diversa de la doctrina anterior es la propugnada por Duguit, quien concibe al Estado como la relación del orden obediencia; facultad fundamental del Estado dentro de cualquier orden - jurídico por medio de la vía coactiva, notándose claramente la división entre gobernantes y gobernados, hecho positivo y real representativo - de un fenómeno de fuerza. Siendo pues evidente el proceso de diferenciación entre los mismos, esencia del concepto que del Estado sostiene este autor (45).

Otro autor que estudia al Estado desde el punto de vista - real es Jellinek, haciendo una distinción de los tres elementos del Estado (pueblo, territorio y gobierno), sin los cuales no sería posible concebirlo dada la importancia y necesidad de los mismos (46).

Tenemos por otra parte, una muy particular concepción, la de Kelsen, acerca del Estado, ya que él presupone la existencia del Estado a la creación del Derecho, al revés de la mayoría de los autores quienes piensan que el Estado es creado por el Orden Jurídico Fundamental. Este autor identifica al Estado con el orden jurídico positivo, sosteniendo que el Estado crea al Derecho y una vez creado éste, aquél se somete al mismo. Así que cualquier fin o actuación de él, deberá -

(45) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. Pág. 83

(46) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. Pág. 78

ajustarse a las normas establecidas por el orden jurídico (47).

Finalmente tenemos a Heller, para este autor, el Estado significa la unidad soberana organizada de decisión y acción; no acepta que esté constituido por los elementos tradicionales (pueblo, territorio y gobierno), a diferencia de Jellinek, el cual los considera esenciales para la formación del Estado.

Heller considera a estos tres elementos como secundarios debido a que el individuo pertenece a diferentes organizaciones --- (religiosas, culturales, económicas, políticas, etc.), y el Estado solo se encarga en lo referente al poder físico coactivo dentro del orden -- jurídico establecido, para que exista una unidad en las actividades protectoras de la comunidad en general y que tenga carácter de representante del Estado frente a los demás (48).

Concluimos pues en este primer capítulo que la dilucidación de un concepto del vocablo Estado sin penetrar mucho a lo que sería el concepto del Estado como persona moral o ente jurídico superior a cualquier otro dentro de la sociedad nos conduce a la siguiente cadena de referencias históricas.

En primer lugar debemos aclarar que el mencionado vocablo, no aparece sino hasta la Edad Media con Maquiavelo. De modo

(47) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. Pág. 87

(48) Idem. Op. cit. Pág. 99.

que en Grecia, primer pueblo en el que aparece la inquietud del Hombre por estudiar su alrededor, además de su interior, encontramos los primeros restos o intentos por saber o conocer la sociedad que rodea al individuo. El griego pues estudia, el fenómeno producido en su núcleo social, en el cual ya aparece el fenómeno de diferenciación entre unos miembros de su núcleo que vienen a ser los ciudadanos y otros de ellos mismos que son los dirigentes del destino del núcleo social llamado --- Polys. No interesa en nuestro estudio saber o calificar el sistema social imperante en los tiempos de la democracia griega, sino solamente señalar la aparición de un poder director del núcleo y la incapacidad de los estudiosos griegos para señalar o distinguir las dos capas de la comunidad, designándolos con un nombre propio y exclusivo a cada uno de ellos. Solamente fueron capaces de distinguir su comunidad social denominada Polys de otras similares también llamadas Polys.

Existe pues un concepto entre los griegos y es el de Polys. Ese concepto más que jurídico o filosófico es necesidad social, por que existía entre los griegos un elemento de vinculación social a la comunidad que no era el territorial o espacial (como lo podríamos denominar), sino eran otra clase de nexos: culturales, históricos y sociales y otros comunes a un pueblo, es decir no había fuerza decisiva de la localización geográfica como elemento determinante del concepto Polys, era un elemento vinculatorio social, resultando por lo mismo un concepto social.

La poderosa influencia cultural griega en el pueblo romano, sobre todo en la intelectualidad romana, arroja como resultado un trasplante de los valores griegos a la cultura (civilización) romana, del cual podemos afirmar no fue sino, en el problema que nos ocupa, una continuación de la estada cultural griega. Quedando en consecuencia los romanos carentes de un pueblo jurídico designador del Estado Romano como tal, y no queda, sino el término Civitas, como una traducción política y social de la polys griega. No debemos de desconocer por eso la existencia de una organización jurídica y social del Imperio Romano, pero tampoco podemos afirmar la existencia del vocablo Estado y mucho menos un concepto jurídico del mismo en época del Imperio Romano.

Con la caída de ese Imperio y el comienzo de la Edad Media, empieza la evolución definitiva de la organización estatal; su nacimiento y conformación jurídica mediante la constitución de los Estados Medievales. Ante dichos fenómenos, aparece, la necesidad de su designación y es cuando Maquiavelo aporta por primera vez la palabra Stato, habiendo pasado por los términos: regno, imperio, terra citta, etc., utilizados por otros autores.

Pero ese uso del vocablo Estado, se puede decir que ha sufrido una evolución aunque sin muchas variantes, ya que en resumidas cuentas, se refiere a lo mismo: a la entidad estatal.

La evolución más bien la podríamos señalar en cuanto -

al surgimiento de nuevos elementos necesarios para designar al Estado y las cuales tienen necesariamente que tomarse en cuenta cuando se utiliza el vocablo Estado.

Esos elementos han surgido desde la Edad Moderna en la que madura la concepción del Estado, ya como una organización jurídica sin elementos derivados de la autoridad espiritual de la Iglesia ni de super-entidades como lo era anteriormente el Sacro Imperio Germánico. Es concomitante pues al pensar en el Estado la aceptación de la autoridad en su carácter puramente temporal.

Finalmente, respecto de los últimos autores citados, podemos decir que se toman en cuenta cuando se usa la palabra Estado la designación conjunta de sus elementos esenciales como son: el territorio, la población, el gobierno y el Derecho (aunque sin aceptar la teoría Kelseniana que impone al Estado como anterior al Derecho) inclinados más bien por la tesis de Jellinek, en cuanto a considerar como esenciales los tres primeros elementos o sean: el territorio, la población y el gobierno, reconociendo, de paso la existencia real de la diferenciación acusada por Duguit, pero aclarando que no es este un elemento fundamental del Estado en su formación, sino que lo calificamos como característica accidental, pero sin caer en la utopía Marxista de la igualdad absoluta de clases, y mucho menos la desaparición del Estado.

## CAPITULO II - 1

### CONCEPTO DE EXENCION

## CAPITULO II - 1

La palabra exención supone un privilegio en favor de una persona o de un grupo de personas respecto de alguna carga u obligación.

Ahora bien, a lo largo del presente capítulo analizaremos el vocablo "exención" desde un punto de vista impositivo, con la finalidad de posteriormente, hacer una comparación con el término "subsidio", que de alguna manera está ligado a la materia tributaria a tal grado que nos parece que en ciertos momentos algunos autores llegan a confundirlos, por las consecuencias que producen, por una parte, el eximir de una carga fiscal a un individuo y, por otra, el hecho de que el Estado coopere económicamente para la prosecución de ciertos fines, con sentido social, primordialmente.

En efecto, las consecuencias que generan estas dos figuras, en realidad son tan similares que a simple vista y sin hacer un estudio a fondo del problema, puedan ocasionar confusiones y por esto es preciso que desde el inicio de este capítulo hagamos hincapié en ese peligro, a fin de no caer en ese error.

A continuación expondremos la opinión, sobre el particular, de diferentes autores, para que con posterioridad sea factible desprender las características de cada una de las instituciones

jurídicas referidas.

Al respecto, el maestro Ernesto Flores Zavala concibe la exención como "un privilegio"; es decir, una gran prerrogativa que se concede a una persona liberándola de una obligación. Conceder -- una exención de impuestos significa dispensar del cumplimiento de la obligación de pagarlos. (1).

Para Jarach, exenciones subjetivas son: "Aquellas en - que determinados hechos imposibles se atribuyen a sujetos que resultarían contribuyentes, pero, por su naturaleza especial y atendiendo a fines de diferente índole, como de fomento, de favorecimiento, etc., quedan exentos del impuesto". (2)

Según Giannini, "El concepto de exención subjetiva, -- en sentido propio, se dá tan sólo en casos en que la ley, mediante una disposición del derecho singular, declara no obligada al pago del impuesto a una persona o a una categoría de personas que, conforme a - las disposiciones más generales de la propia ley, quedarían comprendidas entre los sujetos pasivos y no en los casos en que, por el modo de estar descrito y circunscrito a la ley el presupuesto del tributo, - aquellas personas o aquel grupo de personas no resultan incluidos --- entre los sujetos pasivos del impuesto. Así, por ejemplo, los entes -

(1) Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" 12a. edición, Edit. Porrúa, S. A., México 1970. Pág. 186.

(2) Jarach D. Curso. Vol. 1, Pág. 198

colectivos no quedan sometidos al impuesto completamente sobre la renta, (en Italia), no ya por efecto de una exención, sino porque el expresado impuesto, dada su estructura orgánica, se aplica tan sólo a las personas físicas" (3).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que "se considera que hay exención de impuestos, cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes, en igualdad de circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos ya causados". Tal exención es contraria a la prohibición consagrada en el Art. 28 Constitucional. (4)

También ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que "la prohibición que contiene el Art. 28 Constitucional, no puede referirse más que a los casos en que se trata de favorecer intereses de determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando por razones de interés social o económico se exceptúa de pagar impuesto a toda una categoría de personas por medio de leyes que tienen un carácter general". (5)

Por otra parte, Harold M. Groves habla en su Tratado de Finanzas Públicas, acerca de las llamadas exenciones privilegiadas,

(3) Giannini, A.D., Instituciones, pág. 41

(4) y (5) Seminario Judicial de la Federación, V. Epoca, Tomo XVI, - pág. 451.

diciendo que son "las deducciones que procede hacer en el ingreso bruto, para llegar a una base de impuesto son, esencialmente, de dos distintas clases. La primera es la concesión por gastos del negocio, cubiertos para la creación de la renta y que requieren una operación algebraica sobre las entradas y las salidas en el negocio del contribuyente. La segunda es una concesión por las salidas de orden personal --- gastos de consumo--- que concede una condición privilegiada a ciertas disposiciones de los ingresos. Las cuatro principales deducciones pertenecientes a la clase de privilegio personal son los intereses pagados (no devengados por préstamos al negocio), los impuestos estatales y -- locales (también fuera del negocio); las contribuciones o aportaciones para obras de beneficencia y los gastos médicos. Cada una de ellas -- produce perturbaciones, tanto de carácter político como de carácter -- administrativo". (6)

Suponemos que a este tipo de deducciones, el mencionado autor las llama exenciones de carácter privilegiado, por ser deducciones impositivas que el mismo individuo reclama en beneficio propio, con -- carácter legal y de las cuales únicamente saca provecho la persona -- que en su favor las hace valer, lesionando así la recaudación de ingresos del Estado, ya que éste deja de percibir gran cantidad de dinero -- por este concepto, en detrimento de la economía nacional; --aunque --

(6) Groves, ob. cit. pág. 288.

Groves se refiere a las deducciones o exenciones llamadas "personal - exemptions o standar deductions), del impuesto sobre la renta de los - Estados Unidos, alegando este autor que no existe menoscabo en la --- política económica porque de ante mano no se cuenta con ese dinero-, seguimos pensando que de cualquier manera se perjudica el renglón -- económico del país, ya que si alguna cantidad extra puede ingresar, - de esta manera queda fuera de toda posibilidad de hacerlo.

Por otra parte, tenemos que la Ley indica como expresión de capacidad contributiva a los diferentes hechos económicos --- señalados en la misma y es frecuente que se llame exención a las si-- tuaciones que quedan fuera del presupuesto.

El concepto de exención incluye, por razones determi- nadas, a quienes, de acuerdo con los términos de la Ley, alcanza el gravamen. Es frecuente considerar por razones políticas excluidos del impuesto a algunos estamentos sociales, pero hoy priva el crite- rio de que el impuesto debe ser general cubriendo la totalidad de la - mayor parte de los contribuyentes clasificados en categorías, de ma- nera que nadie pueda ser excluido sino por motivos muy especiales y, por tanto, una exención que careciera de racionalidad sería conside- rada inconstitucional.

En el concepto moderno de exención impositiva sólo --

puede comprenderse en sus beneficios al Estado y su instrumentalidad a los Estados extranjeros y representantes diplomáticos por razones de reciprocidad, a las Iglesias por los bienes espirituales que prodigan a la colectividad, y por último, suelen emplearse para favorecer el desarrollo de ciertas actividades útiles a la sociedad. Es aquí donde se ha abierto una brecha al principio de la igualdad, por razones de carácter social, resultando beneficiadas las clases sociales económicamente más débiles.

En virtud de esto, la palabra exención debiera estar -- prohibida en el vocabulario tributario.

En caso de que en determinadas ocasiones se otorgue a una persona o a un grupo social, económicamente débil, dicho privilegio, éste debe tener las siguientes características: a) ser expreso, -- b) interpretársele strictissimi juris; alcanzar solamente al beneficiado, no se transmite al sucesor. Además, como debe ser materia de un texto expreso de la Ley, no hay personas totalmente exentas de tributos" (7).

---

(7) Exenciones Impositivas. (P. 497 y 498 Enciclopedia Jurídica - Omeba, Tomo XI. Editorial Bibliográfica Argentina. - La Valle 1328, Buenos Aires.

## CAPITULO II - 2

### JUSTIFICACION DE LAS EXENCIONES

## CAPÍTULO II - 2

Una vez que conocemos la diferencia entre los vocablos "exención y subsidio" hemos de ver en este inciso lo que diferentes - autores opinan acerca de la justificación de las exenciones, ya que estas originan discusión en materia económica, política y social.

Las exenciones excluyen de la lista de contribuyentes -- a no pocas personas que perciben ingresos. Esto da por resultado que haya representación sin impuestos y tiende a corromper la moral del gran contribuyente, que puede ser un ciudadano con gran sentido de -- responsabilidad, pero que no está de acuerdo con ser explotado, debido a que considera a esta figura como una ventaja política indebida.

Tenemos, por ejemplo, que el Licenciado Hugo B. --- Margáin advierte que "La idea de igualdad en las cargas públicas no - significa necesariamente que todas las personas, sin distinción, cu--- bran la misma cuota proporcional al Erario Público, puesto que sería, este, un principio, un principio más bien de desigualdad. Por lo contrario, es indispensable tratar de manera desigual a quienes son distintos; según los postulados de la justicia conmutativa. Antes de la - Revolución Francesa - se dijo-, los impuestos pesaban sobre campesinos, obreros y burgueses, en tanto la nobleza escapaba a su orbita

de aplicación. Este criterio igualitario de ese movimiento obligó a --- una derrama de los gastos en forma proporcional hasta que cambió el criterio impositivo con la adopción de las tasas progresivas, por virtud de las cuales se grava con mayor intensidad en la medida en que los recursos del sujeto del impuesto son mayores, y por otra parte, se libera de las cargas públicas a quienes cuentan con recursos económicos - limitados, con la tendencia de respetar un mínimo de ingresos inafectables a fin de permitir la subsistencia del individuo" (8).

Al respecto, Giannini hace hincapié en esta idea de justicia social tributaria diciendo que "las exenciones, en su sentido mismo, encuentran su justificación en elementos de naturaleza política, -- económica o social, que son externas a los individuos declarados ---- exentos". "Las exenciones no representan, por tanto, un privilegio y, como tales no contradicen el principio de la igualdad tributaria" (9)

El Maestro Burgoa en su Tratado sobre las Garantías -- comenta que "La exención de un impuesto es otra medida que la Constitución toma para proteger la libre concurrencia; esta garantía en --- cuenta en el propio Artículo 28 Constitucional salvedades importantes. Las autoridades pueden acordar la exención de impuestos por un tiempo determinado a los inventores o perfeccionadores de algún aparato o pro

(8) Margain, H.B. "Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa", México 1958, pág.58.

(9) Giannini, ob. cit. pág.4

cedimiento industrial, el Ejecutivo suele autorizar dichas exenciones - también a las actividades que sean totalmente nuevas o necesarias para el fomento industrial del país". (10)

Con respecto a las salvedades del Artículo 28 Constitucional, de las que habla este autor, pensamos que la protección por -- tiempo determinado a los inventores o perfeccionadores de algún aparato o procedimiento industrial, invade el terreno de igualdad en que - debe basarse toda medida tributaria, porque no todos los individuos - caen sobre este supuesto de igualdad, por lo que se podría ver la posibilidad para la creación de un fondo económico por parte del Gobierno - Federal a manera de ayuda en las tareas de investigación para el progreso socioeconómico del país. Sin caer en la desigualdad legislativa protectora de un determinado grupo social no enmarcado dentro de la - categoría de los mínimos de subsistencia.

Creemos que las exenciones que se conceden a ciertas categorías de personas que no se encuentran dentro de los mínimos -- de existencia; como las cooperativas, las industrias nuevas, etc., se fundan en el propósito de facilitar el desarrollo de ciertos grupos so-- ciales más necesitados, de nuevas actividades industriales o de la inversión de nuevos capitales; pero así como este tipo de exención que - se encuentra basado en función al desarrollo, podemos decir que son

---

(10) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Garantías" pág. 428. Edit. Porrúa, S. A.

contrarios al principio de generalidad. Por esa razón creemos que se debe abandonar éste sistema de exención y emplear, como ayuda, la forma de subsidio que tiene, además, la ventaja de permitir un mayor control sobre él, de manera que permitan ampliarlo, restringirlo o suprimirlo, según sea necesario.

A continuación analizaremos el texto del Artículo 28 Constitucional, para poder formarnos un criterio comparativo establecido en las opiniones de diversos autores:

ARTICULO 28. 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 en los relativos a la acuñación de la moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o proce-

dimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquiera menra que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses, tampoco constituyen monopolios las asociaciones y sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzca, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Por ejemplo, el Maestro Flores Zavala al analizar este-

precepto dice:

"La Interpretación que podemos llamar tradicional, es en el sentido de que se prohíbe la exención de impuestos concedida a -- título individual, pero no los que se otorgan por medio de disposicio-- nes de carácter general. Así, el Artículo 13 de la Ley Orgánica del -- Artículo 28 Constitucional, en Materia de Monopolios del 25 de agosto de 1934, dice: "Se considera que hay exención de impuestos, cuando -- se releva total o parcialmente, a una persona determinada, de pagar -- un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circuns-- tancias, o se condonan en forma privativa los impuestos ya causados" (11).

Dentro de lo que llama Flores Zavala Interpretación -- tradicional nos parece que deja entrever que si una exención trae co-- mo consecuencia una medida de tipo general, ésta no es mal acogida -- por la sociedad; sin embargo, al definir claramente el concepto de --- exención, el Artículo 13 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitu-- cional en materia de monopolios, deja claro que no debe existir esta -- figura en detrimento de la igualdad de las personas.

El criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto, es el siguiente:

(11) Flores Zavala, Ernesto, ob. cit. pág. 185.

"La prohibición que contiene el artículo 28 Constitucional no puede referirse más que a los casos en que se trata de favorecer intereses de determinada o determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas por medio de leyes que contienen un carácter general" (12).

Creemos que esta interpretación es incorrecta, porque la prohibición constitucional es terminante y no permite hacer distinciones.

Por otra parte, agrega el Maestro Flores Zavala, que los preceptos constitucionales deben relacionarse para su interpretación, unos con otros, y al admitirse la posibilidad de las exenciones de impuestos, aún cuando sean de carácter general, se rompe con el principio de generalidad de los impuestos que forma parte del de justicia, que exige otro de los preceptos de la propia constitución (Art. 31, frac. IV). (13)

Así pues, debemos interpretar el texto constitucional en el sentido de que está prohibida en términos absolutos, la exención de impuestos. Cuando el Estado pretenda ayudar a determinadas categorías de individuos, debe emplear la forma de subsidio, que pre-

(12) Tomo XVI, pág. 451, Prontuario, Tomo VIII, pág. 88

(13) Flores Zavala, Ernesto. ob. cit. pág. 186.

senta la ventaja de que puede ser gravado o regulado, de acuerdo con -- las necesidades y criterio que normen la ayuda.

Muy importante resulta la opinión de Harold M. Groves cuando trata lo relativo a los incentivos que los gobiernos de los esta-- dos otorgan para el establecimiento de industrias dentro de su jurisdic-- ción, sea, no nada más por razones de atraer infraestructura nueva en esas zonas, sino, que a su vez, constituya ésto un ejemplo de la debi-- lidad con que los estados aplican los impuestos a las industrias que --- pueden emigrar o que amenazan con hacerlo; pudiendo pensarse tam--- bién que los motivos que inducen a conceder a las industrias exencio-- nes de impuestos y otros incentivos pueden ser de carácter defensivo o expansivo.

El motivo defensivo puede presentarse en una ciudad pe-- queña con una población obrera abundante y pocas fuentes de trabajo, - o bien, por el traslado de una fábrica importante de esa zona a otra, - en la que se le concedan mayores incentivos de los que goza en la ac-- tualidad.

Todo esto trae aparejada la paralización del comercio y el desarraigo de los pobladores de ese lugar en busca de nuevas fuen-- tes de trabajo, disminuyendo, como consecuencia, la recaudación de - impuestos para el Estado.

En tales circunstancias, un subsidio o ayuda legal que permitiese la instalación de una industria o la conservación de una ya existente, podría considerarse como una buena inversión de los fondos públicos.

Los motivos de expansión son más complejos, explica este autor. Es muy posible que una entidad desee contar con industrias nuevas a fin de elevar el nivel de los negocios de esa región, el valor de los inmuebles, y por consiguiente, el aumento de los impuestos, logrando un equilibrio entre la población rural y la urbana, ofreciendo a la gente diversificación en las fuentes de trabajo. (14)

En este renglón del que habla Groves cabría hacer mención a la labor que en nuestro país realiza la Nacional Financiera, S.A., Organismo de crédito que junto con el Estado ayuda a la estabilidad de la economía del país, manteniendo constantes relaciones con los directivos de las diferentes empresas que esta Institución administra, cuidando siempre el equilibrio existente entre la población del lugar y las fuentes de trabajo, para evitar principalmente el desempleo y el abandono de hogares, situación que, aparte de ser difícil para los habitantes del lugar, reduce, en gran parte, el ingreso tributario del Estado. Por eso es que decimos que la labor de la Nacional Financiera, S.A., es benéfica para el país, porque significa una ayuda por parte del Estado -

(14) Groves, ob. cit. pág. 141

que se presenta a través de esta Institución, a manera de subsidio para la creación de centros generadores de productividad.

Lo que anteriormente dijimos sirve, sin duda, para --- afirmar el principio de generalidad en materia impositiva, que dice -- que todos deben pagar impuestos o en términos negativos, que nadie -- debe de estar exento de la obligación de pagar impuestos; lo que se debe procurar es que el sistema de impuestos afecte a todos de tal forma que nadie con capacidad contributiva deje de pagar algún impuesto.

El maestro Flores Zavala, en este aspecto apunta un -- caso especial, que es la exención de impuestos para lo que se llama el mínimo de necesidades o el mínimo de existencia, es decir, para ---- aquella renta o capital que se considera como indispensable para que - un hombre pueda subsistir, claro está, hay quienes consideran que no debe concederse esta exención porque es contraria al principio de generalidad.

También considera que deben concederse exenciones de los impuestos directos a los mínimos de existencia, por principio de - justicia, y por último, considera que esta clase de rentas mínimas deben estar exentas de toda clase de rentas mínimas deben estar exentas de toda clase de impuestos, tanto directos como indirectos. (15)

Esta última teoría es la que nos parece la mejor, puesto que en las legislaciones actuales, con enfoques sociales, se trata de -- ayudar de la mejor forma posible al individuo y no de imponerle una -- carga, que en vez de beneficiarlo a él, lo perjudique, poniéndole un -- obstáculo en su progreso individual, que repercute en el colectivo; se trata de que, poco a poco, a medida que pase el tiempo, se acabe la --- pobreza, no que se arraigue más.

Prueba de ello es que el Gobierno trata por eso de evitar los impuestos indirectos también para estas personas, poniendo cerca de los núcleos de población económicamente débiles, tiendas en donde -- se venden mercancías a muy bajos costos. De esta manera incluímos -- el principio de justicia en sí mismo sin violar el principio de generalidad, tomando en cuenta que no existen privilegios en sentido minoritario.

El pensamiento de Flores Zavala en este sentido, es el -- siguiente:

"Si hemos expresado que el principio de generalidad --- consiste en que todos los que tienen capacidad contributiva deben pagar impuestos, la exención de los mínimos de existencia no rompe con el -- principio de generalidad, porque no puede tener obligación de pagar -- impuestos quien no tiene capacidad contributiva; -- la capacidad contributiva empieza por encima de la cantidad que se considera indispensable

ble para que el hombre subsista.—.

Entonces, si la persona que tiene rentas inferiores al -- mínimo no tiene capacidad contributiva, no puede quedar comprendida dentro de la regla de Generalidad de los impuestos y, por lo mismo, -- la exención que a su favor se concede no viola el principio que analiza-- mos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo - con este criterio, cuando la ley exceptúa de impuestos ciertos mínimos, propiamente no está concediendo una exención, sino reconociendo un -- límite a partir del cual empieza la capacidad contributiva.

La exención para los mínimos de existencia, que supone la inexistencia de capacidad contributiva, debe ser absoluta. (16).

Grizlotti, justificando este desgravamiento dice:

"Si el impuesto grava el consumo mínimo necesario para la existencia, se va directamente a una de las siguientes consecuencias: o se empeoran las condiciones de vida con daño evidente para la sociedad, o los obreros obrienen un aumento de salarios y los impuestos --- indirectos sobre los consumos repercuten sobre la clase de los empresarios y éstos, a su vez, los pueden transferir a otras clases, a los --

(16) Flores Zavala, Ernesto, ob. cit. pág. 134.

consumidores, y en tal caso, los impuestos indirectos no recaen, en definitiva sobre el destinatario concebido por el legislador, sino que aumentan en costo de producción y constituyen una condición de inferioridad de la economía del país, respecto a la concurrencia internacional o en otros casos los impuestos indirectos que gravan el mínimo de existencia pueden tener por consecuencia disminuir el ahorro, que es un elemento indispensable para la seguridad de la existencia de las familias.

La falta de ahorro, a su vez, produce una disminución en la oferta de capitales y provoca, por consiguiente, un aumento del interés, de forma que los impuestos indirectos sobre los consumos de todo o en partes indispensables, repercuten sobre los consumidores de capitales, es decir, sobre los empresarios y en último término, sobre toda la economía nacional y constituyen un elemento que aumenta el costo de producción con evidente daño para el país. (17).

De lo expuesto por flores Zavala y Grizziotti, debemos establecer claramente que la exención a los mínimos de subsistencia no viola el principio de generalidad de la ley, porque la capacidad contributiva empieza teniendo como base la cantidad mínima considerada para que el individuo sobreviva; por tanto, creemos que no se debe pensar ni siquiera en llamarle exención a la concedida a los mínimos

(17) Grizziotti, ob. cit. pág. 125 y 127.

de subsistencia puesto que esta figura debe ser liberada de toda carga fiscal ya que carece de capacidad contributiva, misma que se da dentro de los estratos sociales de menores recursos económicos y a los cuales hace más falta ayudar para mejorar su nivel de vida, puesto que cualquier alza de carácter impositivo, repercute de inmediato en un desajuste a su economía.

El Maestro Fraga opina sobre este tema que "Existe a nuestro parecer una justificación jurídica de las exenciones, pero dicha justificación se encuentra íntimamente ligada con otra que es de carácter económico, es decir, aún cuando en la Constitución expresamente se prohíben las exenciones de impuestos en su Artículo 28, infinidad de autores se inclinan a interpretar que dicho artículo se limita a prohibir las de orden meramente individual.

Sin embargo, nosotros no encontramos ningún antecedente que nos señale tal situación jurídica porque la redacción del Artículo 28 es clara y no parece que hubiera querido decir que solamente se prohíben las exenciones de carácter individual.

Pero, si tocamos el aspecto económico de la cuestión, nos es fácil percatarnos que efectivamente, siguiendo la luz que al respecto puede arrojar el principio de que a los desiguales merecen un trato desigual, apoyamos que existen las exenciones de impuestos,

pero dicha exención debe, o más bien, obedece a razones de carácter económico. Tal puede ser el tratamiento que se da a Industrias nuevas o ciertas actividades que se encuentran sujetas desde un principio, cuando aún se encuentran muy débiles económicamente no podrían subsistir y, por lo tanto, dejarían de generar ingresos a los gobernados que de ellas dependen económicamente.

Son, pues, medidas persecutorias del bienestar social las que deben orillar a las autoridades a conceder tales favores de exenciones de impuestos. En tal ocurrencia, si existe una verdadera desigualdad entre los sujetos del impuesto, se crea una protección en favor del individuo exento y se le coloca en una situación de superioridad en la lucha económica.

Por lo que hace al caso de exenciones de impuestos otorgados por virtud de una cláusula de una concesión, las opiniones no son uniformes, pues mientras en unos casos se sostiene su validez, en otros se le niega.

La doctrina que ha venido dominando a este respecto, es la de considerar que la exención de impuestos concedida en un contrato o en una concesión es válida en tanto que el particular se obligue a proporcionar determinadas ventajas al Estado que exime de impuestos; que por lo mismo, siendo la cláusula respectiva perfectamen

te válida y fundada en la compensación que recibe el Estado, una ley o acto de la autoridad administrativa que pretendiera exigir los impuestos respecto de los cuales se ha concedido la exención sería violatoria de los derechos del contratista o concesionario.

Esta teoría de la compensación se tomó de la doctrina y jurisprudencia americanas, en las que se sostiene que "un convenio celebrado por un Estado, a cambio de una compensación recibida o que se supone ser recibida, de que cierta propiedad, derecho o franquicia serán exentos de impuestos o serán impuestos con determinadas cuotas convenidas, es un contrato protegido por la Constitución", agregándose que "en todo caso, sin embargo, debe hacer una compensación, de tal manera que pueda suponerse que el Estado ha recibido un beneficio equivalente; porque es admitido unánimemente que si la exención se hace solamente como un privilegio, puede ser revocada en cualquier tiempo". (18)

Otro aspecto dentro de la justificación de las exenciones son las que se otorgan a los concesionarios de ciertos servicios públicos como compensación por sus prestaciones; algunos autores consideran que se trata de exenciones aparentes, porque lo que deben pagar los concesionarios por concepto de impuestos lo cubren con servicios prestados al gobierno. Con referencia a este tema Flores Zavala sos-

(18) Cooley, On Constitutional Limitations, pág. 396, citado por Fraga Gabino, ob. cit. 341.

tiene que existe la compensación, es decir, una contraprestación que --  
 corresponde exactamente al importe de las prestaciones fiscales, no --  
 se rompe con el principio de generalidad, porque no hay, en realidad, --  
 exención de impuestos. Sin embargo, este sistema debe proscribirse --  
 por las siguientes razones; es muy difícil determinar si la prestación  
 que otorga el particular corresponde a lo que debe pagar por concepto  
 de impuestos de manera que en la mayor parte de los casos sí habrá --  
 exención fiscal; por otra parte, la naturaleza misma del crédito fiscal,  
 exige que sea cubierto precisamente en la forma que señalan las leyes  
 respectivas.

Además, si la ley es la que establece la forma de pago  
 de un impuesto, una concesión para que una parte cubra el crédito --  
 por medio de servicios, será una violación a la ley. Por último, si  
 la exención se concede abarcando todos los impuestos que se establez  
 can en el futuro, no puede hablarse en forma alguna de compensación  
 ya que ésta implica un cálculo del valor del impuesto y el del servicio  
 y no puede cancelarse lo que no se sabía si existía. (19).

Debemos pensar que el propio Código Fiscal en su ---  
 artículo 2o. dice "Son impuestos las prestaciones en dinero o en espe-  
cie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de per--  
 sonas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos". Esta auto-

rización para el cobro de impuestos que permite la ley es la que nos --  
lleva a pensar que no se debe entender como exención la concedida a --  
algunos concesionarios que cubren en especie --por medio de servi--  
cios prestados al gobierno-- su imposición fiscal; por el contrario, se  
debe pensar que tocará realmente a la Secretaría de Hacienda y Crédi-  
to Público realizar los estudios necesarios para fijar adecuadamente --  
los porcentajes en que deben cubrir los concesionarios este tipo de tri-  
buto de manera que no se piense que se conceden ciertos privilegios --  
a esta clase de individuos, respetando así, en todo momento, el prin-  
cipio de generalidad en el que debe fincar-se toda imposición tributaria.

CAPITULO II - 3

EL SUBSIDIO

## CAPITULO II - 3

La historia de los subsidios a nivel de la relación Federación Entidades Federativas, nace con la institución de dichas entidades jurídicas. La situación que ha prevalecido hasta el presente, obedece más bien a motivos financieros que de otro orden. Es decir, -- las Entidades Federativas cuentan con escasos recursos económicos y de pocos medios para allegárselos. Esto ha desembocado una situa--- ción de dependencia económica de los Estados al Poder Central que, -- a pesar de todo, es quien cuenta con más recursos económicos, de --- donde se deriva la situación o relación de dependencia.

A este estado de cosas se la ha dado en nuestro país, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el tratamiento de que en orden de proveer a los Estados con recursos vitales para su desarrollo, se les otorgue, por parte de la Federación, ingresos bajo la forma de subsidios. Esto, desde luego, escapa a los tratamientos fiscales que se desprenderían si la misma relación se instituyera entre un organismo público y un particular.

La regulación de los denominados subsidios a los Estados fueron reglamentados por la Ley, de la siguiente manera: "En --- atención a cierta resistencia de los gobiernos locales para acogerse - al sistema del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y convencido el -

Gobierno Federal de la necesidad de impulsar la aceptación, expidió la Ley del 28 de diciembre de 1953, que establece que los Estados -- que celebren convenios de coordinación con el Gobierno Federal, para la aplicación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, percibiera un aumento del 10% en sus participaciones, en impuestos federales". (20)

Se habla de coordinación entre Gobierno Federal y Estatal, con respecto del cobro de impuestos, para que el particular no se sienta presionado al tener que cubrir impuestos tanto al Gobierno Federal como Estatal. Como dijimos anteriormente, el 28 de diciembre de 1953, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre el Gobierno Federal y los Estados, que es reglamentaria de la Fracción IX del Artículo 73 Constitucional.

Esta Ley llevó a la creación por parte del Gobierno Federal de la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como Presidente, o por un representante designado por él; por un representante de la Secretaría de -- Gobernación; por un representante de la Secretaría de Industria y Comercio; cinco representantes de las entidades federativas, divididos en las siguientes zonas: Norte - Central del Norte - Centro - Golfo - Pacífico; y, tres representantes de los causantes de la Confederación -

de Cámaras Nacionales de Comercio, de la Confederación de Cámaras Industriales y de la Asociación de Cafeteros.

La Comisión tuvo como deber fundamental realizar un estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada Estado de la República; representantes de la entidad junto con los representantes de la comisión, realizaban un estudio y formaban un programa del que se desprendía la integración de nuevas leyes fiscales; que agrupaban nuevos procesos de recaudación, el aumento de una o varias participaciones en impuestos federales, otorgamiento de créditos bancarios para mejorar servicios públicos o ejecución de obras para el fomento económico, mejor participación de las empresas del Gobierno Federal en beneficio de la Entidad (que estén ubicadas dentro de su Territorio), así como otorgamiento de un subsidio temporal del Gobierno Federal en tanto se obtenían resultados satisfactorios.

Por otra parte, los métodos de defensa que existían para las Entidades Federativas y para el Gobierno Federal, eran: una vez que la Comisión Nacional de Arbitrios presentaba el estudio de la legislación tributaria vigente, (de cualquier localidad) al Ejecutivo Federal, y fuera aprobado dicho estudio por éste, tenía dicha Entidad un término no mayor de dos meses para hacer suyo el estudio y aplicar, por lo tanto, el programa trazado por la Comisión para la recaudación de los ingresos fiscales; si transcurrido el término de

dos meses-, el Estado no modificaba las leyes, o vicios en ellas, el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podía tener -parcial o totalmente- los subsidios concedidos - al Estado.

En su defensa, la Entidad Federativa, tenía la oportunidad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pidiendo amparo en los términos del 105 Constitucional, demandando la nulidad del acuerdo tomado por la Federación en su contra, respecto de las -- leyes y procedimientos impugnados en perjuicio de ésta.

El juicio se llevaba a cabo de la siguiente forma: se -- promovía dentro de los 30 días siguientes a la notificación del acuerdo. Se corría traslado de la demanda al Ejecutivo Federal, representado - por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que, en un término no mayor de 30 días, contestara la demanda. (Hecha la - notificación se suspendería la ejecución del acuerdo). Al admitirse la demanda se señalaba fecha para la audiencia que debería celebrarse - dentro de los 90 días siguientes, pudiendo las partes durante dicho lapso, aportar las pruebas que estimaran pertinentes para presentar sus alegatos. Verificada la audiencia la Suprema Corte de Justicia de la - Nación pronunciaba su fallo.

Aparte de esta regulación jurídica, debía avocarse a la

formación de un cuerpo de medidas económicas que tendiera a proporcionar a los Estados una mayor independencia económica para poder lograr el cumplimiento tanto social como económico, pretendiendo un orden armonizador del Pacto.

Este grupo de ideas avalan, aunque de modo un poco más teórico, que práctico, pero llevado a la realidad en nuestra práctica institucional, por lo que dice Groves, al hablar de subsidios e impuestos de recaudación central y participación local, la diferenciación que encuentra este autor y que de manera simpática expone comparando estas figuras, es la siguiente: "Parientes cercanos de los subsidios son los impuestos de recaudación central y participación local, si bien difieren unos de otros en diversos aspectos. El criterio normal de diferenciación es el de que los subsidios son cantidades aprobadas por el Congreso, que se distribuyen de acuerdo con la finalidad a que se destinan, en tanto que los impuestos compartidos se prorratean conforme a determinados porcentajes del rendimiento de un determinado impuesto, por lo que la participación en el impuesto depende totalmente de lo que el mismo rinda". (21).

En general, los subsidios se distribuyen tomando en consideración alguna base de necesidades y dan más peso al factor intervención por las unidades centrales, o sea, el poder que lo dá,

---

(21) Groves, ob. cit. pág. 682

del que dan los impuestos compartidos.

Por otro lado, la idea de una participación o asociación de intereses sirve de justificación a los subsidios estatales y municipales. De acuerdo con este criterio, cuando los gobiernos centrales hacen tales concesiones no tratan, como a veces se ha supuesto, ni de ayudar a las comunidades locales ni presuponén que éstas sean incompetentes. Están, simplemente, proporcionando participación financiera dentro de los lineamientos del interés y el provecho social. Así, pues, actúan en una clara y simple ideología encuadrada dentro del bienestar social mayoritario. No ocurre lo mismo con los subsidios incondicionales ni con los llamados impuestos compartidos que, para nuestros fines, podemos agruparlos con aquéllos. En el caso de esas concesiones, la distribución debe tener su origen en impuestos o bien, en alguna medida contributiva.

La concesión de un subsidio puede servir para emparejar el costo de ciertas funciones en las diferentes entidades, o bien, para igualar las oportunidades dentro de las mismas. La concesión que se otorga para equilibrar el costo en determinadas funciones es de gran importancia:

1. Cuando la función equilibradora es una en la que haya un fuerte interés, tanto central como local.

2. Cuando sean muy grandes las variaciones existentes entre las unidades locales en cuanto a capacidad financiera para sufragar la función.
3. Como alivio en los impuestos locales para atenuar la imposición regional.
4. Para fines de fiscalización central de los gastos locales. A través de los subsidios se puede asegurar alguna intervención central efectiva en los gastos locales mediante normas fijadas de suficiencia y eficiencia en el ejercicio de una función.

Prescindiendo de los propósitos, los subsidios o ayudas suelen llevar consigo fiscalizaciones encaminadas a asegurar que los fondos centrales y locales no sean malgastados o invertidos en funciones de carácter e interés exclusivamente locales. En bien de la eficiencia y la economía, los subsidios suelen llevar consigo la exigencia o el estímulo para que se logre cierto grado de consolidación en los diferentes distritos como condición para la percepción del subsidio.

Al respecto, opina que, de todos modos, la institución del subsidio se adapta perfectamente a un programa estatal de impulso en la economía de los gobiernos locales; comentando algunas de las diferentes formas en que se puede basar el gobierno federal para su dis-

tribución.

"Los subsidios pueden distribuirse de acuerdo con un criterio bürdo, basado en las necesidades, tal como el número de la población, o en una base más afinada de calcular las "necesidades netas", teniendo algo en cuenta la relativa capacidad local para sufragar la función designada. El primer método se limita simplemente a medir las relativas necesidades para el servicio; por ejemplo, en el caso de los subsidios para enseñanza, el número de niños en edad escolar que haya en los distintos distritos. El segundo método trata de relacionar estas necesidades con las relativas posibilidades financieras de las diversas unidades a cuyas necesidades haya que atender. La mayor parte de los subsidios federales se han distribuido solamente siguiendo el primer método y han sido prorrateadas sobre una base, bien de la población total, bien de alguna clase concreta de población, como la rural, la agrícola o la urbana. Los subsidios para asistencia fueron dejados al arbitrio de los administradores, en el supuesto de que distribuirían los subsidios de acuerdo con su cálculo de necesidades. Esto motivó muy laboriosos esfuerzos por parte de las autoridades, tanto federales como estatales, para medir las necesidades relativas, las "necesidades netas", así como las "necesidades de servicio" (22)

Actualmente la política de economía nacional seguida --

(22) Groves, ob. cit. pág 689.

por el Presidente de la República, puesta de manifiesto en su IV Informe, sobre el desarrollo industrial, en el que hace notar claramente -- que, si bien en épocas pasadas estuvimos ligados por causa de fuerza mayor a una economía a base de subsidios, tanto a empresas privadas como de participación estatal, en la actualidad no debemos de pensar en una economía contemplativa de esta figura que nos comprometa en materia económica con otros países.

"Las exigencias de nuestro progreso económico requieren que México acelere su proceso de industrialización. Incrementar las fuentes de trabajo, aprovechar los recursos humanos y naturales -- de todas las regiones, promover la descentralización, satisfacer la -- demanda interna y aumentar las posibilidades de exportación, son las metas fijadas en nuestra política industrial".

Hemos de recordar que el dominio de la Nación sobre -- algunas industrias básicas y los recursos del subsuelo no se alcanzó -- de manera gratuita. México tuvo que realizar enormes sacrificios -- para lograrlo. Aún estaríamos expuestos, inermes, a las eventual-- dades de la política mundial y a los caprichos de los consorcios inter-- nacionales, de no habérselo efectuado los actos reivindicadores de la -- Revolución, que tenemos la obligación de consolidar.

La prolongada política de precios subsidiarios, si bien

durante algún tiempo favoreció a la industria, al comercio y al consu--  
mo en general, acabó por comprometer el desarrollo del país en su ---  
conjunto.

El hecho de que durante muchos años se haya pospuesto -  
 esta medida fundamental, no nos eximía del compromiso histórico de --  
 cumplir nuestro deber. No hacerlo, hubiera equivalido a hipotecar el -  
 porvenir de la Nación en aras de una prosperidad ilusoria y de un falso  
 concepto de la popularidad. (23)

Cabe hacer notar que en las actuales reformas a la po--  
 lítica fiscal en esta materia, se concede a las entidades federativas --  
 una mayor participación en los ingresos que se recauden por concepto  
 de impuestos, afirmando con ello la política de desarrollo económico -  
 para una mejor distribución del bienestar económico social de los gru--  
 pos más necesitados en nuestro país.

Todo esto tiende a evitar el otorgamiento de subsidios,  
 por parte de la Federación, a las diferentes localidades, para la eje--  
 cución de sus planes de trabajo. Lo anterior es con el propósito de --  
 dar impulso a la economía regional y lograr que los planes de desarro--  
 llo sean realizados exclusivamente por cada entidad conforme a sus ne--  
 cesidades primordiales.

(23) Revista Pensamiento Político, No. 65, Vol. XVII, Septiembre -  
 de 1974. (Anexo texto íntegro del IV Informe de Gobierno del --  
 C. Presidente Luis Echeverría Álvarez.

CAPITULO II - 4

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS DOS

F I G U R A S

## CAPITULO II - 4

Como lo expresamos ya en el inciso primero de este capítulo, la palabra exención supone un privilegio en favor de una persona o de un grupo de personas respecto de alguna carga u obligación.

Ahora bien, hemos analizado el vocablo "exención", desde un punto de vista impositivo, con la finalidad de hacer una comparación con el término "subsidio", que de alguna manera está ligado a la materia tributaria, por las consecuencias que producen, por una parte, el eximir de una carga fiscal a un individuo y, por otra, el hecho de que el Estado coopere económicamente para la prosecución de ciertos fines, con sentido social, primordialmente.

Esta situación jurídica que nace con estas dos figuras que por una parte eximen de una carga fiscal a una persona o a un grupo de ellas, y, por otra, el hecho que el Estado contribuya de manera económica a la realización de obras de tipo económico sociales, nos hace pensar que se deben estudiar estas situaciones de carácter tributario en razón a la función coordinadora en el sentido administrativo, a fin de ver si conviene más que el gobierno tenga un mejor control hacendario con base en la figura del subsidio o no.

Desde nuestro punto de vista creemos que sea mejor --

optar por la forma de ayuda que presta el gobierno con sentido económico social, que dispensar de sus obligaciones a una persona o a un grupo determinado de personas que obtienen ingresos por encima de los mínimos de subsistencia; porque puede llegarse con esto a un mejor control en materia impositiva, como ya dijimos, en virtud de que así la Secretaría de Hacienda y C.P. recibe todas las percepciones y destina la parte que cree conveniente a obras de tipo social que benefician directamente a las clases más necesitadas, lo que, de otra manera, no es factible proporcionar por la falta de control que existe, ya que carece, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de datos, muchas veces, puesto que el privilegio de que gozan algunas empresas es por un número determinado de años y traían, además, que estos se prolonguen haciendo doblemente la tarea difícil para las autoridades fiscales, pues tienen que checar los mismos mediante auditorías si los documentos entregados sobre la contabilidad de la empresa corresponden efectivamente a lo declarado y posteriormente, analizar conforme a los estudios hechos para declaratoria de exención, si corresponde o no seguir concediendo ese privilegio.

Todo lo que acabamos de expresar se refiere únicamente a empresas particulares, sin tomar en cuenta el tiempo empleado por la Secretaría de Hacienda para las empresas descentralizadas de participación estatal, etc., y aún más, la pérdida de tiempo en el cobro por

los impuestos que por concepto de imposiciones, tanto estatales como federales, percibe el Gobierno Federal.

Para este concepto, los gobiernos de los Estados tienen convenios firmados con las autoridades de la Secretaría de Hacienda a fin de que ésta sea la que cobre los mismos y posteriormente, conforme a los acuerdos, la Federación pueda repartir los porcentajes que corresponden de estos a las diferentes entidades conforme a los porcentajes establecidos, dándonos a entender que estos porcentajes que corresponden a los Estados son una especie de subsidio por parte del Gobierno Federal.

Creemos que únicamente esto trae consigo tan sólo una función administrativa un poco inadecuada, la cual se podría reformar para que en vez de seguir todo este largo proceso los estados mismos fueran los que percibieran y destinaran como mejor creyeran conveniente, los impuestos estatales causados dentro de esa Entidad, simplificando todo esta larga función administrativa.

Una opinión muy atinada es la que el maestro Olivera -- Toro expone, respecto de la coordinación en la orden administrativa, diciendo que: "Se entiende como aquel principio que tiene por objeto -- conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica y jerarquizada en el tiempo, de los distintos fines, ---

funciones, servicios, órganos o agentes administrativos, o la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o las lagunas que pudieran producirse, así como -- que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarias y que persigue al mismo tiempo, la más posible economía en la gestión de la administración pública, mediante el empleo de un mínimun de personas y de esfuerzos" (24).

En otras palabras, se puede decir que la coordinación -- administrativa encaminada a las realizaciones económico sociales del país tiende a evitar la competencia inútil, que trae consigo un perjuicio social falta de coordinación entre el sector estatal y el sector privado, dando como consecuencia duplicidad y desperdicio de energía, misma -- que aumenta los costos.

Muy interesenta es el comentario de Groves, que dice:

"Una exención de impuestos es lo mismo que un subsidio pagado por -- toda la comunidad y hay sobrado motivo para dudar de que todos los -- contribuyentes participen en la misma medida de sus ventajas" (25).

En realidad, esta idea encuadra en lo que tantas veces -- hemos apoyado nosotros en el sentido de que si bien ninguna de las dos figuras estudiadas nos parecen convenientes, sí nos inclinamos en pen

(24) Olivera Toro, Jorge, ob. cit. pág. 46

(25) Groves, ob. cit. pág. 142.

sar que sea más conveniente para el Estado utilizar la figura del subsidio que la de la exención, debido a que la reportan más beneficios al Gobierno, en primer lugar por el control que se pueda tener del dinero obtenido por razones tributarias, y, en segundo lugar, porque es el propio Estado el que designará en qué obras se proporcionará mayor utilidad a la colectividad. La utilización de estos fondos, serán destinados dando prioridad, a las obras que reporten mayores beneficios de manera que el mayor número de gobernados posible disfrute y participe en estas obras, puesto que todos, de una manera u otra, en menor o mayor cantidad, contribuyen conjuntamente al desarrollo del país.

Por otra parte, no sucede lo mismo cuando se trata de las exenciones ya que éstas rompen con el principio de generalidad de las leyes, al ser concedidas a un grupo de personas muy reducido, privilegio del que disfrutaban pocos y, al que contribuyen todos los gobernantes para mantener esa diferencia de la que gozan unos cuantos solamente.

Queremos dejar muy claro que no tomamos en cuenta los mínimos de subsistencia dentro de estos privilegios, porque no se pueden considerar dentro de esta clasificación a todas aquellas personas sin capacidad contributiva, ya que ésta empieza teniendo como base la cantidad mínima considerada para que el individuo subsista, afirmando nuevamente lo expresado por el maestro Flores Zavala, dicen-

do que no se rompa con el principio de generalidad, dado que no puede tener obligación de pagar impuestos quien no tiene capacidad contributiva.

Desde el principio de este capítulo hemos enfatizado que el vocablo exención, desde el punto de vista impositivo y el término -- subsidio, están tan ligados en la materia tributaria, a tal grado que algunos autores, en diversos momentos, llegan a confundirlos. Un claro ejemplo de esta confusión es demostrado, cuando Groves dice que: "La deducción al impuesto sobre la renta se considera a veces como un subsidio; no obstante, que esto se aplique también a los impuestos sobre artículos de primera necesidad y sobre las ventas, aunque con efectos menos visibles".

Como observamos en lo expresado por este autor, existen momentos en que se confunden los términos cuando habla de deducción-exención al impuesto sobre la renta y dice que se considera como subsidio, está considerando de igual manera estos dos vocablos. (26)

Otro ejemplo marcado por este mismo autor, es cuando habla sobre los métodos de distribución de ayuda por parte del Gobierno, diciendo que: "Las dos finalidades en que comúnmente se piensa -- al conceder la ayuda son: el elivio fiscal -exención- y el igualamiento

(26) Groves, ob. cit. pág. 597.

-subsidio-, El primero se consigue asignando una co cesión fija --  
 -subsidio-, para cada unidad que la necesite. Este método, aunque -  
 nivela hasta cierto punto los gastos, no tiene en cuenta las desigualda-  
 des en recursos fiscales. Sirve principalmente para atenuar el grava-  
 men del impuesto y para asegurar fondos más adecuados. No obstante,  
 cuando el apoyo del estado constituye una mayor proporción de los gas-  
 tos, el igualamiento o nivelación es inevitablemente de importancia" -  
 (27).

Como observamos, este autor, al tratar los métodos de  
 distribución de la ayuda que proporciona el Gobierno, utiliza las dos -  
 figuras que son objeto de nuestro estudio dejando ver la marcada impor-  
 tancia que tienen los subsidios a manera de igualar el trato entre los -  
 habitantes de los Estados procurando distribuir sus fondos de una ma--  
 nera justa y equitativa, es decir, de acuerdo a las necesidades distri--  
 buyendo los mismos por medio de subsidios.

A través de este capítulo en el que hemos hecho un breve  
 estudio comparativo de las figuras jurídicas -exención y subsidio- lle-  
 gamos, después de analizar algunas opiniones de diferentes autores, --  
 entre otras, a la conclusión que es más aceptable para nosotros la adop-  
 ción de la figura del subsidio por parte del Gobierno, debido a la protec-  
 ción que éste puede darle a los individuos de clase más necesitada, con-

forme a programas de tipo económico-social, que protejan y ayuden a los estratos sociales más débiles; medida que de ninguna manera protege a unos cuantos, atentando en contra de los principios de generalidad, igualdad, justicia, etc., de las leyes, sino que por el contrario, beneficia a un mayor número de personas.

Será precisamente, en nuestro siguiente capítulo, donde analizaremos los problemas con los que se encuentra el Estado para la adopción de estas medidas protectoras que benefician a la clase social débil.

C A P I T U L O I I I - 1

ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL ESTADO  
MEXICANO FRENTE A LAS EXENCIONES

## CAPITULO III - 1

En este inciso de la tesis, como su título lo indica, estudiaremos los problemas con los que se encuentra el Estado frente a la figura jurídica de la exención, debiendo ver nosotros claramente las dificultades que existen para que el Estado aplique las leyes, tales como: la pobreza del país, la tasa de natalidad tan alta, una economía débil, etc., siendo algunas de éstas las razones por las que el Gobierno debe sentar principios administrativos para poder manejar las leyes, de tal manera que en muchos casos aplicarlas de modo que sean flexibles en beneficio de la mayoría.

Esta función administrativa que realiza el Estado para obtener un mayor beneficio en favor de la mayoría es la que muchas veces nos hace pensar en un intervencionismo de Estado, justificado en algunas ocasiones y otras no.

Con relación al exceso que pueda existir en la aplicación de las leyes y que da lugar al intervencionismo de Estado, el Gobierno deberá cuidar mucho este aspecto para que esta situación no se llegue a presentar, ya que únicamente la Ley será el límite dentro del cual deberá actuar la administración gubernamental, y el medio para satisfacer las necesidades sociales planeadas por la política del Estado.

La Administración Pública, prácticamente es la actividad del Estado que dentro del progreso económico y social del país se encarga de satisfacer necesidades sociales de manera más o menos inmediata, o sea, que al Estado le interesa que se cumpla con la finalidad de la Ley, cayendo en diversas ocasiones en la intervención estatal, lo que ha hecho decir a Waline que "la tutela en Derecho Público, tiende a garantizar más al Estado, que a lo tutelado, o sea, a la libertad humana". En la Administración Privada, la actitud del Estado es sólo de fiscalización de la actividad particular para salvaguardar los intereses de la sociedad; sobre esta idea, el maestro Olivera Toro --- comenta que: "La anterior distinción no debe tomarse en forma radical, dado que el intervencionismo del Estado afecta hoy, no sólo a la fiscalización de los entes de la administración privada, sino que abarca también su tutela o control y aún la realización indirecta de sus actividades, y así, la Administración Pública ha tenido que adaptarse en algunos casos a una actividad flexible de tipo empresarial privado, -- dentro del campo de la llamada administración económica, flexionando el rigorismo administrativo, al producir bienes o servicios evitando elevación de costos" (1).

Lo anteriormente dicho por Olivera Toro podría tomarse como una justificación de las exenciones que gozan ciertos organis-

(1) Olivera Toro, Jorge: "Manual de Derecho Administrativo". 3a. Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1972. pág. 14.

mos de participación Estatal, cuando realizan actividades de índole --  
comercial-empresarial, que trae consigo una competencia desleal en  
relación a los demás empresarios dedicados a esa misma actividad.

También este proteccionismo puede ser peligroso por--  
que acostumbra al individuo a pensar siempre en la ayuda que pueda --  
recibir por parte del Gobierno. Colmenciro, al respecto opina que: -  
La Administración acompaña al hombre de tal manera que, "a fuerza  
de ver que nada se hace sino por orden o mediante la autorización del  
poder central, la actividad individual se adormece y los particulares  
se habiúan a no contar con sus propias fuerzas y a requerir protección  
e impulso donde sólo debe otorgárseles libertad" "El espíritu públi--  
co también se vicia y la opinión se corrompe haciéndose a considerar  
como regla de todos los actos administrativos, no la legalidad, sino -  
la voluntad de la administración" (2)

Lo que en verdad se debe de pensar es que los indivi---  
duos no les importa la protección que el Gobierno ha brindado a los --  
empresarios; a la sociedad le preocupa saber a quien le corresponde -  
satisfacer sus necesidades diarias, con quien va a obtener mayor segu  
ridad social, elevado nivel de vida y tranquilidad; en sí, que lo que re-  
cibe por parte de la Administración Pública, (sea servicio público o --  
servicios al público), sea efectivo y pueda disfrutar de él. Exige que

(2) Colmenciro. . citado por Olivera Toro, Jorge; ob. cit. pág. 18

esta actuación administrativa se adapte a las normas legales.

Consideramos que la actuación de la administración se mueve dentro de una órbita predeterminada que es el Derecho, al que no puede infringir, bajo pena de incompetencia o ilegalidad, pero sin olvidar la realidad social en donde los intereses colectivos son determinantes y hay que satisfacerlos.

Además, debemos tener en cuenta que en la actualidad el Estado ha tomado parte en la vida social, en la satisfacción del bienestar común, así que tiene que conseguir un aumento de bienes, prestaciones y servicios de los que ya disfrutaban los ciudadanos, o bien, reparto más justo de los mismos.

Esta organización del Estado de que hablamos, constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión" (3).

(3) Mollitor A. Administración Public., UNESCO, pág. 18

El Poder Ejecutivo, en determinado momento es el que regula la actividad administrativa por medio del artículo 89 Constitucional, en el que se le conceden facultades para gobernar, las cuales apoyamos, con excepción de la concedida en la fracción XV de este artículo, que a la letra dice: . . . "Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la Ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria". . Decimos que no apoyamos esta facultad del Ejecutivo por la simple y sencilla razón de que sería conceder privilegios a cierto grupo social, pisoteando el principio de generalidad, de igualdad, de justicia, etc., de las leyes, que si bien esta gente puede, en determinado momento, encontrar una fórmula que beneficie a la humanidad, puede también no encontrarla.

Por eso, "La función administrativa tiene aquí un amplio campo de acción. El fomento, la limitación y la vigilancia son actos que necesariamente deben tener un alcance concreto, individual.

El otorgamiento de una subvención, el cobro de un impuesto, la realización de un acto de beneficencia constituyen actos que determinan situaciones jurídicas individuales.

El control de los actos particulares, por medio de la vigilancia que sobre ellos se tenga, es un acto material que forma par-

te de la función administrativa" (4)

Por eso creemos que la Administración debe esforzarse por acatar las normas jurídicas, pero satisfecha esa condición, la administración debe ver en el campo de la política por el mejoramiento social.

Por eso, discutible es la opinión que el Magistrado De la Peña señaló cuando dijo: "Soy un Magistrado acostumbrado a contemplar los problemas de la vida social a través del cumplimiento estricto de la ley y de la justicia. . .", fijaba ya las bases, comenta Olivera Toro, de la doctrina, aunque haciendo de ella una aplicación discutible, supuesto que si como Magistrado tenía razón en no ver los problemas de la vida social, sino en el cumplimiento del Derecho, como autoridad no podía limitar a eso su función. (5)

Creemos, sin lugar a duda, que los actos denominados de decisión o resoluciones, constituyen el principal fin de la actividad administrativa, que son declaraciones unilaterales de voluntad que crean una situación jurídica subjetiva de Derecho. Por todo esto, entendemos que el Poder discrecional no es sinónimo de poder arbitrario, que no supone nunca que las medidas y las decisiones administra-

(4) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", pág. 25 14a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1971.

(5) Magistrado De la Peña; citado por Olivera Toro, Jorge, ob. cit. pág. 13

tivas dictadas con esa facultad, dependan de intereses personales o de los caprichos de los funcionarios. Sin embargo, no podemos dejar de pensar que, mientras la actividad de dar órdenes provoca, principalmente, problemas de carácter legal, la prestación de servicios suscita fundamentalmente problemas de hecho que la administración debe vigilar.

A continuación expondremos algunos casos de los problemas que en la práctica se encuentra el Gobierno, para poder determinar su política tributaria a través de la Administración Pública.

Por ejemplo, el Maestro Flores Zavala expone las razones por las cuales en materia tributaria no se debe aplicar lo referente a Derechos adquiridos, porque:

"Existen casos en que aparentemente se puede hablar de un derecho adquirido a una exención de impuestos, como cuando -- por concesión o por disposición legal se ha declarado exenta de un -- gravamen a determinada categoría de individuos, pero el derecho adquirido es sólo aparente por las siguientes razones: en primer lugar, la exención es indebida porque es injusta y rompe el principio de generalidad de los impuestos, de manera que tiene un vicio de origen. En segundo lugar, admitir que al otorgar el ejecutivo o el legislador una exención, existe un derecho adquirido a no pagar impuestos, significaría reconocer que el Estado puede comprometer el ejercicio de

su soberanía, lo que no puede hacer. En tercer lugar, sería tanto como reconocer que el acto de un órgano del Estado, ejecutivo o legislativo, puede vedar o coartar el ejercicio de las funciones constitucionales que competen al legislativo, al impedirle establecer nuevos impuestos sobre determinada "frente" Cuanto, daría lugar a que en determinado momento el Estado no pudiera cobrar impuesto alguno, si las legislaturas o ejecutivos anteriores habrían concedido toda clase de exenciones. Por estas razones, en materia tributaria no puede hablarse de derechos adquiridos frente a la actividad impositiva del Estado; sólo puede hablarse de hechos realizados: (6).

(6) Flores Zavala, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas -- Mexicanas" 12a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1970, pág. 160.

- \* Pág. 166, op. cit. C. Cooley (Constitutional Limitations, pág. 152). "El legislativo no puede expedir leyes que tengan el carácter de irrevocables, ya que esto sería alterar la constitución misma de la que deriva su autoridad, supuesto que si una legislatura, por virtud de sus leyes pudiera restringir el poder de la subsecuente, podría, en iguales términos, limitar al legislativo de todos los ejercicios, y repetido este procedimiento se llegará al extremo de que quedarán excluidos de la acción legislativa, uno a uno, todos los negocios de su competencia, nulificándose así el precepto constitucional que confía al Congreso la facultad de Legislar". (expediente 1876/45 y -- otros).
- \* Pág. 167, op. cit. "Gastón Jezu, en su obra Principios Generales de Derecho Administrativo, dice: "La característica -- de la situación general, impersonal y del acto que la ha creado, es la de poder ser modificada en todo instante..."
- \* Pág. 168, op. cit. "La constitución, en el Art. 135, expresamente declara: "Esta Constitución puede ser adicionada o reformada". Y cuando no dice expresamente que las leyes ordinarias también pueden ser reformadas o derogadas, al hablar

en el artículo 72 del procedimiento para la elaboración de las leyes, dice en el inciso f), que... "Para la interpretación, -- reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

Por lo que se refiere al primer argumento, debemos indicar que ni la teoría ni la legislación señalan los casos en que debe existir una derogación expresa de determinada disposición legal.

Cuando una ley nueva contiene disposiciones opuestas a la Ley anterior, ésta queda derogada sin necesidad de declaración expresa, ya que, de otra forma, daría margen a la interposición de infinidad de amparos.

Este mismo autor hace un análisis constitucional de las siguientes situaciones:

10. La exención de impuestos a los mínimos de existencia.

"No hay violación al Artículo 28 Constitucional, en el caso de las exenciones que se conceden a los mínimos de existencia, porque en estos casos no existe propiamente exención de impuestos. (Artículos 55, 92 y 105 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, primer renglón de la tarifa Art. 6, fracs. I y II, de la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados del 7 de septiembre de 1940; 5º frac. I de la Ley del Impuesto Sobre Donaciones, del 25 de abril de 1934).

La obligación de pagar impuestos, dijimos, empieza con la capacidad contributiva, de manera que, si el que percibe una renta mínima no tiene capacidad contributi-

va no se le puede dispensar del cumplimiento de una obligación que no tiene.

La exención que otorga la Ley no tiene otro valor que el de un reconocimiento, por parte del Estado, de la existencia de la obligación de pagar impuestos, por lo mismo, no es contraria al Artículo 28 Constitucional.

Sobre el particular, ya anteriormente nosotros dimos -- nuestra opinión.

2o. Las exenciones que conceden ciertos artículos de las leyes especiales que reglamenten un impuesto determinado.

A. Cuando se exceptúa de un gravamen a ciertas personas en virtud de que están sujetas a otro impuesto especial. Ejemplo: Cuando la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles exceptúa de este gravamen los ingresos derivados de la venta de productos gravados con algún impuesto especial federal a la producción, la explotación o sobre ventas de primera mano.

En estos casos no hay exención de impuestos, --- sólo sustitución de un gravamen por otro, en con-

secuencia, no hay violación del artículo 28 Constitucional.

- B. Cuando se declaran exentas a ciertas personas -- que de interpretarse estrictamente la ley que establece el impuesto, no quedarían comprendidas en sus términos.

Ejemplos: Cuando la Ley del Impuesto Sobre la Renta declara exentas a las corporaciones benéficas, científicas, políticas, literarias, etc., - que destinen sus ingresos a sus propios fines.

No existe propiamente exención, se trata solamente de un procedimiento para determinar el verdadero alcance de la Ley y no habrá violación Constitucional. Creemos que la Ley del Impuesto sobre la Renta grava el ingreso de las --- personas físicas o morales y no la calidad de las mismas, pero también debemos entender que al Estado le interesa alentar las actividades de las personas morales - de las cuales algunas de --- ellas corresponden al Estado (como educación, politización, beneficencia, IMSS, ISSSTE, IMAN, INPI, etc.), pero ante la imposibilidad de llevar-

las a cabo decide impulsarlas con tales incentivos.

Por otro lado, pensamos que el medio legal acorde a --- nuestra posición de que no deben existir exenciones a -- este tipo de instituciones, es la del subsidio.

C. Cuando se declaran exentas a ciertas categorías de personas, en virtud de que el Estado reconoce que no tiene derecho a gravarlas, por lo expuesto en tratados internacionales o por otras -- causas, como:

Ejemplos: Cuando el Artículo 30 del Código Fiscal de 1938 declaraba exentas de impuesto a las naciones extranjeras, a los diplomáticos, etc., en casos de reciprocidad, lo mismo hace el --- Artículo 16 del Código Fiscal de 1966.

Reconocer que el Estado no tiene derecho a gravar a ciertas personas, no es eximir las de un -- impuesto, porque no hay obligación preexistente que dispensar.

En cualquier otra situación, la exención será -- contraria al texto del Artículo 28 Constitucional.

30. Las exenciones de diversos gravámenes a determinadas categorías de personas, como las que establezcan industrias nuevas, cooperativas, etc.

Por lo que se refiere a las exenciones que por diversas razones sociales, económicas, etc., se conceden a -- ciertas categorías de personas como cooperativas, industrias nuevas, asilos, beneficencia pública, etc., -- creemos que sí son contrarias al texto constitucional.

40. Las exenciones para los que exploten una concesión. -- Por lo que se refiere a los casos en los que se otorga -- una exención a una persona determinada, concesionaria de algún servicio público, la Suprema Corte de Justicia estableció jurisprudencia diciendo: "La exención del -- impuesto supone la concesión gratuita; pero no puede -- decirse que se exima a alguien, de pago de contribu--- ciones, cuando a cambio de ellas, dá alguna cosa, en -- cumplimiento de algún contrato celebrado entre el con- tribuyente y las autoridades. El Artículo 28 Constitu- cional, que se refiere a la exención de impuestos, tra ta de evitar la desigualdad de condiciones en los pro- ductores de la riqueza, para impedir que unos sean -- favorecidos, en perjuicio de otros; más no puede decir

se que existe tal exención cuando, a cambio de contribuciones, se otorgue determinada prestación". (Jurisprudencia apéndice al Tomo LXXVI, 1a. parte, Vol. II, --- Pág. 676).

Al tratar lo relativo a las exenciones, como contrarias al principio de generalidad de los impuestos, nos pronunciamos en contra de las de este tipo, que aún en el supuesto de que se otorguen como compensación por servicios, violan cuando menos las leyes tributarias -- que determinan la forma de pago de cada impuesto. (7). En este caso creemos que la compensación por servicios es correcta, máxime que no existe exención alguna ya que el artículo 2o. del Código Fiscal acepta tributos en especie.

Otro problema será el de la Inmunidad fiscal de los entes del Estado. El Código Fiscal dispone que están "exentos" de impuestos, salvo lo que las leyes especiales determinen, los Estados, - Distritos y Territorios Federales y los Municipios, en caso de reciprocidad, a menos que sus actividades no correspondan a derecho -- público. Art. 16-1. El Código Fiscal anterior extendía la exención - a los derechos, para todos los casos y además la hacía aplicable a --

(7) Flores Zavala, Ernesto, ob. cit. págs. 186-189.

los organismos públicos, con personalidad jurídica, dependientes de las entidades mencionadas o de la federación, en lo relativo a los impuestos sobre la renta y sobre herencias, legados y donaciones.

La posición que asume el Estado frente a la inmunidad entre las Entidades es aceptado, las bases que la legislación y la jurisprudencia establecen aceptando la doble personalidad del Estado, unas veces actuando como soberano en carácter de poder jurídico y otras -- como particular, acatando normas y de ninguna manera imponiéndolas. Apoyando ésto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 1863/60, resuelto el 21 de febrero de 1962, siendo ponente Felipe T. Ramírez, resolvió de la siguiente forma: "El Estado puede asumir dos posiciones: una, en que se advierte su índole de entidad -- soberana; otra, según la cual obra de modo análogo a como lo hacen -- los particulares. (Tesis No. 450, pág. 867, del Apéndice publicado en -- 1965).

"La inmunidad es reconocida por el Código Fiscal de la Federación a las entidades públicas, únicamente cuando actúa como -- poder soberano y no cuando realiza actos económicos privados; y en -- materia de Impuestos Sobre la Renta, cuando las empresas que le pertenecen prestan servicios públicos, y no cuando se dedican a actividades económicas que coinciden con las actividades económicas de los -- particulares" (8)

(8) De la Garza, Sergio Fco. "Derecho Financiero Mexicano", -- Editorial Porrúa, México 1970, pág. 484

"Ahora bien, dice Jarach, se advierte generalmente que mientras corresponde inmunidad fiscal a las entidades políticas en el ejercicio de los poderes soberanos, no les corresponde en cuanto ejercen actividades económicas, comerciales o industriales. La inmunidad, en el proceso derivaría de una pretendida incompatibilidad entre cualidad del contribuyente y la de ente soberano, como, asimismo, de los inconvenientes prácticos de la imposición, que pondría trabas al desenvolvimiento de las funciones propias de las entidades públicas.

A nuestro parecer si la inmunidad fiscal de las entidades públicas se hace derivar del concepto soberanía y de la distinción entre actos soberanos y actos económicos privados, el problema no se resuelve, sino que se transforma en otro, el de la distinción entre actividad pública y actividad privada del Estado y de las demás entidades públicas. Y este problema es de difícil, si no, de imposible solución, hasta hay quien lógicamente afirma que el Estado nunca se despoja de su soberanía; si el hecho de su sujeto pasivo de un impuesto fuera incompatible con la cualidad de entidad soberana, la inmunidad fiscal -- debería corresponder al Estado por cualquiera de sus actividades. (9)

Por eso estamos de acuerdo en que se diferencien los actos del Estado cuando éste actúa en su calidad de soberano, (cuando realiza actividades exclusivamente que son servicios públicos, toman-

(9) Jarach D. "El Hecho Imponible" págs. 153-155 citado por -- De la Garza, ob. cit. pág. 486

do como base, que los remanentes que se obtengan de estos servicios públicos se utilicen para crear otros tantos más, o bien en la ampliación de los mismos, para dar alcance a satisfacer las necesidades del país o bien para reducir los costos de operación, disminuyendo muchas veces las tarifas, con un mejor servicio). Ejemplo: teléfonos, agua, luz, drenajes, pavimentos, etc., y los otros actos cuando realiza actividades que pueden perfectamente estar afectadas por tratarse de actuaciones que se asemejan y son análogas a las actividades particulares, tanto por el objeto como por la forma de los actos jurídicos.

Debemos también tomar en cuenta por otro lado que hay actividades del Estado, cuando actúa como particular, que sí deben estar gravadas, para evitar la competencia desleal, aún cuando aparentemente nos parezcan, a simple vista, como servicios públicos prestados por el Estado, pero que, a su vez, también son realizados por particulares, sean éstos concesionados o no, evitando, por tanto, que los particulares pidan al Estado inmunidades, dado que ni el mismo Estado cuando realiza esta clase de actividades gozaría de ellas.

El Código Fiscal de la Federación (Artículo 16, Fracción I), ha reconocido que los Estados, los Municipios, los Territorios Federales y el Distrito Federal gozan de inmunidad fiscal, pero sólo en cuanto su actividad corresponda a sus funciones propias de --

Derecho Público. Como hemos visto de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello sucede únicamente cuando el Estado, en cualquiera de sus divisiones públicas, obra, -en ejercicio de su soberanía o de su poder de mando y usa plenamente su facultad de imperio, es decir, actúa unilateralmente, como superior a los particulares, quienes por ello están subordinados-, pero cuando el Estado --- desarrolla una actividad que no corresponde a sus funciones propias de derecho público; que entendemos que en la terminología usada por la --- Suprema Corte sucede cuando sin dejar de ser persona de derecho público, trata con los particulares sobre base de igualdad, en virtud de un concierto espontáneo y no impuesto, sin hacer uso la autoridad de sus atributos de mando.

"Por otra parte la Ley de Impuestos Sobre la Renta (Art. 5o.) al exceptuar del pago de dicho impuesto a las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes al Gobierno Federal, a las personas -- de los Estados y Territorios y del Distrito Federal y a los municipios, cuando están destinados a un servicio público, está comprendiendo tanto a los establecimientos públicos como a las empresas paraestatales organizadas bajo forma de derecho privado. Respecto a los establecimientos públicos tienen esta categoría Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y otras instituciones análogas, habiendo establecido el Tribunal Fiscal de la Federación que los rasgos carac-

terfísticos de los establecimientos públicos son los siguientes:

- a). Constituyen un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden.
- b). Tienen personalidad jurídica propia, otorgada por un -- acto especial del Estado.
- c). Se extinguen como consecuencia de un acto emanado del propio Estado.
- d). La dirección de la institución se encomienda a funcionarios señalados por el Estado. (10).

Como conclusión diremos que: la riqueza de los diferentes estados no representan para nosotros capacidad contributiva, porque significaría contribuir a los gastos públicos y no se puede admitir, por contradicción que el patrimonio del Estado contribuya a formar el patrimonio del Estado.

Otra distinción que debemos establecer es la distinción -- entre inmunidad fiscal y derecho o tasas; a continuación Jarach opina, -- en lo que atañe a las tasas, la contestación debe ser evidentemente ne-- gativa, la doctrina de la inmunidad se funda sobre la naturaleza del -- presupuesto de los impuestos sobre su causa jurídica, la capacidad --

(10) V. RTFF., No. 20-24 pág. 3092, citado por Flores Zavala, Ernesto, op. cit. pág. 55

contributiva, y por otro, la prestación de un servicio individualizado -- por el sujeto activo al sujeto pasivo o si, como muchos creen, el fundamento de la inmunidad fuese la cualidad del sujeto pasivo de ser ente soberano, ella debería aplicarse también a la tasa. Sin embargo, dada la causa jurídica de este atributo, no hay contradicción lógica ni incompatible en la atribución del presupuesto de hecho a un sujeto pasivo que sea ente soberano, según el fundamento de la inmunidad que hemos sentido antes, el Estado o sus dependencias pueden ser sometidos a las tasas si el presupuesto de hecho aparece como atribuible a ellos, porque la naturaleza del presupuesto no se opone a esa atribución. Entonces, si la Ley expresamente no exime al Estado de la tasa, no hay razón --- jurídico-dogmática que exija la exención y las normas positivas de exención con excepciones y no iniciación de un principio general. (11)

Estamos completamente de acuerdo con el razonamiento de Jarach, debido a que estamos tomando en cuenta que a pesar de que se trata de la prestación de un servicio público individualizado por parte del Estado si se quiere decir así, con la diferencia que en un momento dado, el Estado hace las veces de un particular, además que se trata de una contraprestación que está realizando y que debe reembolsarse - al Estado, para que ingrese de nuevo a él para la contribución del gasto público, conforme nos dice nuestro Art. 2 del CFF. Viene siendo un -

(11) Jarach, D. "El Hecho Imponible", pp. 155-156, citado por De la Garza, Pág. 488.

Intercambio de un servicio prestado por el Estado, (actuando éste como particular), por el cual debe el mismo percibir una remuneración aplicable al gasto público.

Otra distinción que debe verse es la distinción entre la -  
 inmunidad fiscal y la contribución especial; esta contribución corresponde  
 al reembolso que recibe el Estado, por la realización de una obra --  
 material, y que el Estado (cuando actúa como particular) recauda por -  
 corresponder a una obra de beneficio público; esta contribución especial  
 se aplica debido a que es un gasto público previsto pero a su vez reinte-  
 grado al Estado, para que éste siga su función de realizar obras para -  
 el bienestar común.

Además que recae indirectamente la actividad del Estado  
 en el mismo Estado y éste tiene la capacidad de imposición con respec-  
 to de esa Contribución especial, dado que no se trata de una contrapregta  
 ción, sino de una obra pública que corresponde exclusivamente al Es-  
 tado realizar, y que al sujeto pasivo corresponde contribuir para que la  
 función encomendada al Estado, siga su camino para beneficio de los --  
 propios contribuyentes.

De la Garza comenta, con respecto a las contribuciones,  
 en todas las épocas de la historia de la humanidad, el Estado ha ejerci-  
 tado su Poder Fiscal, es decir, ha exigido a los particulares que le trasg

laden una parte de su riqueza. Tales aportaciones han recibido el nombre de tributos, de contribuciones, de impuestos. Tributos e impuestos son palabras que denotan por sí mismas esa situación de superioridad o de soberanía del Estado, muchas veces ejercida en épocas pasadas, en forma despótica y arbitraria. En cambio la palabra contribución tiene una denotación más democrática que está más a tono con la época moderna, en que el Estado procura, guiado por criterios de justicia, hacer que los particulares hagan esas aportaciones de acuerdo con su capacidad contributiva, dando el sentido de que los particulares verdaderamente "contribuyen" para que el Estado pueda realizar sus atribuciones. (12)

Como hemos visto a lo largo de este inciso, es muy difícil la posición en la que se encuentra el Estado, para poder determinar una exención, ya que no debe rebasar los límites de igualdad, generalidad y justicia que establecen las leyes impositivas; sería una buena solución para el Gobierno el determinar contribuciones especiales que le ayudaran a obtener más recursos para poder seguir realizando obras que beneficien al público en general y que sean pagadas por medio de estas contribuciones especiales que pagan únicamente las personas que requieren de servicios especiales prestados por el Gobierno, sin ser desagradable su pago al contribuyente evitando la evasión.

---

(12) De la Garza, ob. cit. pág. 242

C A P I T U L O III - 2

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

SOBRE LAS EXENCIONES

## CAPITULO III - 2

A manera de introducción de este inciso señalaremos - el principio de justicia de Adam Smith, el cual sirve de base a los prin cipios establecidos por los legisladores en materia tributaria, y es el siguiente:

"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 que -- gozan bajo la protección del Estado. De la observación o el menosprecio de esta máxima, depende lo que se llama la equidad o falta de equidad en los impuestos". (13)

Lo fundamental que debemos tomar en cuenta de este - principio es la afirmación de que los impuestos deben ser justos y equi tativos, actualmente esos principios son el de generalidad y el de uniformidad, en los cuales debe fijarse la Administración Pública para -- determinar el establecimiento de una Ley.

Ahora bien, a la Administración Pública se le contempla desde los siguientes puntos de vista, afirma Olivera Toro.

Legalista. Enmarca la administración en un sistema --

de normas rígidas. Lo importante en ella es la legalidad formal de -- los actos administrativos; indica únicamente la forma como puede alcanzar la administración sus objetivos, sin ajustar la acción de ella a la variedad de circunstancias cambiantes de la sociedad.

Eficientista. La Administración Pública es un complejo mecánico de órganos y su funcionamiento sirve para la satisfacción --- del interés público, en forma económica y eficiente.

Psicosociológica. El problema vital de toda organiza--- ción es el comportamiento humano y surgió la preocupación por el bienestar del personal administrativo; además, se sintió la necesidad de atender a las personas que están colocadas fuera de la organización -- administrativa para establecer relaciones favorables de ésta con aquéllas, se incrementaron las relaciones con el público, la conducta de -- los administradores con los ciudadanos, los medios de comunicación, -- etc. "En este sentido las relaciones humanas, al llegar mejor a la realidad social, a conocerla y a poder atender, con toda precisión, sus -- verdaderas necesidades. (14).

Analizaremos la evolución administrativa a través de -- los diferentes ordenamientos que han legislado o pretendido legislar -- en materia impositiva, y de una manera en especial, todos aquellos --

---

(14) Olivera Toro, Jorge, ob. cit. pág. 40.

casos en los que se trate algo relacionado a las figuras jurídicas de --  
exención o subsidio.

Tenemos, por ejemplo, que en el Acta Constitutiva de la  
Federación en 1824 se habla únicamente con respecto de facultades del  
Poder Legislativo en el Artículo 13, fracciones IX - XI y XII, de esta--  
blecer contribuciones para cubrir gastos, contraer deudas, etc., den--  
tro de las facultades del Ejecutivo en su Artículo 16 fracciones III y -  
IV habla de cuidar de la recaudación y distribución de las contribucio--  
nes. Con respecto de los Gobiernos de los Estados en el capítulo de --  
prevenciones generales, en su Artículo 28 prohíbe que sin el consenti--  
miento del congreso general se dispongan contribuciones o derechos -  
sobre importaciones o exportaciones, mientras la Ley no regule cómo  
hacerlo. (15)

Se vé cómo tratan ya los legisladores de proteger el ---  
ámbito de la materia impositiva regulando el establecimiento de con--  
tribuciones para cubrir el gasto y las deudas contraídas por la reali--  
zación de obras públicas.

En ningún momento, en esta acta constitutiva se habla  
todavía de alguna ayuda económica por parte del Gobierno hacia los --  
particulares.

(15) Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México" ---  
1808-1971, Editorial Porrúa, S. A., México 1971.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en la sección quinta, al hablar de dar facultades del Congreso General en su artículo 20, fracciones VIII y IX reconocen las mismas facultades que en el Acta Constitutiva de la Federación del mismo año: en la Sección Sexta, cuando habla de la formación de las leyes en el Artículo 21 autoriza únicamente a que la Cámara de Diputados conozca de las leyes que versan sobre contribuciones o impuestos; pensamos que ésto se ha regulado así siempre porque como representantes del pueblo que son, saben de las necesidades económicas y sociales del núcleo de población que representan.

En el título IV Sección cuarta, que habla de las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades, en su Artículo 110, habla de la facultad para cuidar la recaudación y la manera en que, conforme a la Ley, se va a distribuir esos fondos en el gasto público.

En el Título VI, Sección Segunda, que habla de las obligaciones de los Estados en el Artículo 161 que dice: "Cada uno de los Estados tiene obligación de remitir anualmente a cada una de las cámaras, del congreso general, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen las ramas de industria agrícola, mercantil y fabril; de

los nuevos ramos de industria que pueden introducirse y fomentarse, - con excepción de los medios para conseguirlo y modo de protegerla y fomentarla" (16).

Este artículo nos parece muy importante por el control que se tiene, pues se sabe, en un momento dado, por qué concepto se perciben más impuestos, pero más importante resulta que ya se pensaba en fomentar la creación de industrias.

En las bases y leyes Constitucionales de la República -- 1835/1836, cuando habla de la formación de las Leyes en el Artículo 44 que dice corresponde al Congreso General exclusivamente en su fracción III, habla de la facultad para decretar los gastos y las contribuciones con que deben cubrirse. En la tercera Ley de las bases orgánicas en el Artículo 26 que dice corresponde la iniciativa de Leyes en su fracción III habla de que toca a las juntas departamentales en lo relativo a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales; quizá esta iniciación de leyes por parte de las juntas departamentales se debió a que como --- eran estas las que conocían mejor sobre esta materia fueran ellas --- mismas quienes manejaran la iniciativa de leyes sobre los conceptos - que se mencionan.

En el Artículo 52 de la misma Ley otras de las faculta-

des que se conceden a la Cámara de Diputados en su fracción I es la de vigilar por medio de una comisión inspectora a la contaduría mayor y a las oficinas generales de Hacienda, en su fracción II la de nombrar a los jefes y demás empleados de la contaduría mayor y en su fracción III la de confirmar los nombramientos de los jefes de las oficinas generales de Hacienda.

Como vemos, a los representantes del pueblo se les tomaba muy en cuenta respecto de la vigilancia en lo concerniente a la materia tributaria.

En la Sexta Ley que se refiere a la División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los pueblos; en el artículo 14, fracción I, habla de que a las juntas departamentales toca iniciar las leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.

En el artículo 15, fracción I, habla sobre las restricciones a los Gobernadores y juntas departamentales para imponer contribuciones sino en los términos que expresa la ley, ni destinarlos a otros objetos de los ya señalados. Es en esta misma Ley en la que por primera vez se usa el término exención como privilegio del que gozarían algunos funcionarios de los cuales hace referencia en el Artículo 31, que dice:

"Una Ley Secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de perfectos, superperfectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los Gobernadores, ministros de las juntas departamentales y perfectos y las exenciones de que gozarán los demás" (17).

El Proyecto de Reforma de 1840, en su sección sexta que hablaba de las atribuciones y restricciones del Congreso y que en su Artículo 63 fracción III dentro de lo que corresponde al Congreso Nacional autoriza a éste para que en su segundo período de sesiones decreta los gastos que han de hacerse en el siguiente año, y establezca las contribuciones con que han de cubrirse el gasto y por lo que corresponde a sus fracciones VI y VII equivalen a las fracciones XI y XII del Artículo 13, que habla de las facultades del poder legislativo en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

Igualmente, sucede lo mismo con el Artículo 67 que equivale al Artículo 52 de las Bases y Leyes Orgánicas de la República 1835/1836.

Una cosa nueva en este proyecto es el que se establecía en su título séptimo, que en su sección única hablaba de la Hacienda Nacional en sus artículos 157 y 158.

(17) Tena Ramírez, Felipe, ob. cit. pág.

ARTICULO 157. Una Ley sistemará la Hacienda Pública en todas sus ramas establecerá el método de cuenta y razón; organizará el tribunal de división de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo,

El consejo se ocupará inmediatamente de proponer el --- proyecto de dicha Ley al Presidente de la República y en lo sucesivo las mejoras que la experiencia indique, para que dirija al Congreso Nacional, las iniciativas que tengan a bien, sin perjuicio de los demás que se hagan con el mismo objeto.

ARTICULO 158. Cualquiera que sea el sistema de Ha--- cienda que se adapte, se cubrirán de preferencia los gastos del presupuesto común y ordinario de cada Departamento con los productos de -- las ventas ordinarias del mismo. (18).

En los proyectos de Constitución de 1842, tenemos que - en el primer proyecto en el Artículo 1o. hablaba de las obligaciones -- del extranjero en su fracción III, diciendo que debería cooperar a los - gastos del Estado con las contribuciones que se impongan a los mexicanos, y de que no estén exceptuados; como vemos desde esta época ya -- se pensaba en cierta reciprocidad con respecto de exceptuar del pago - de impuestos a algunos extranjeros como el caso de los diplomáticos. En el capítulo que corresponde a Derechos y Obligaciones de los Mexi-

canos, el Artículo 15 expresa: . . . " Los mexicanos gozarán de los derechos que les concede la Constitución y las leyes y por éstas se les dispensarán exenciones y prerrogativas que hagan su condición mejor que la de los extranjeros, Los que pierdan la calidad de mexicanos, por -- condenación judicial y los que estén legalmente presos, no podrán usar del derecho de libertad de impuesto, sino para su propia defensa. (19)

Es en realidad, la primera vez que se hace mención del sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria en estos proyectos de - constitución, porque anteriormente sólo se enuncian las facultades - del Congreso. Un ejemplo de ello es el artículo 13 del Acta Constituti- va de la Federación de 1824 y el artículo 20 de la Constitución de 1824, incluso en este proyecto en su artículo 79 fracciones IV y V reproduce las mismas facultades del congreso anteriormente citadas; es en la --- fracción XXVI donde hablaba de proteger y fomentar la industria nacio- nal, concediendo exenciones y prohibiendo la importación de los artícu- los y efectos que se manufacturaran o explotaran en la República.

Creemos que para la época en que fue proyectada esta - fracción del Artículo 79 fue buena por tratar de fomentar la industria nacional, aunque pensamos que el proteccionismo siempre será perju- dicial en cualquier época.

En el segundo Proyecto de Constitución del 3 de marzo

(19) Tena Ramírez, Felipe, ob. cit. pág.

de 1842, en el título IX, que trataba de las facultades del Congreso Nacional, en el Artículo 70 fracciones XX y XXIV, que dicen:

XX. Conceder conforme a las leyes, privilegios exclusivos por un tiempo que no exceda de 10 años, a inventores, introductores o perfeccionadores a alguna industria útil a toda la nación, oyendo precisamente a la mayoría de las asambleas de los Departamentos y tomando en consideración el perjuicio que pueda resultar a algunos.

XXIV. Fomentar y proteger la industria nacional, concediendo exenciones o prohibiendo la importación de los artículos y efectos que la perjudiquen. (20).

La fracción XX de este Artículo consagraba parte de las ideas que ahora forman parte del artículo 28 constitucional, dejando a discreción del Presidente de la República lo concerniente al tiempo que duraran los privilegios concedidos; regulada esta facultad en el Artículo 89 Constitucional, fracción XV.

El Proyecto de Constitución de 1856, en su artículo 20 -- que decía: "No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria". (21)

Si comparamos este artículo con el artículo 79, fracción

(20) Tena Ramírez, Felipe, ob. cit. pág.

(21) Tena Ramírez, Felipe, ob. cit. pág.

XXVI del primer Proyecto de Constitución de 1842 y el Artículo 70, ---  
 fracción XXIV del Segundo Proyecto de Constitución de 1842, vemos que  
 es contrario lo que se dice porque en los artículos mencionados se ha--  
 blaba de conceder exenciones y de cerrar las fronteras para proteger  
 a las industrias, en tanto que en este último artículo del Proyecto de ---  
 Constitución de 1856 se hablaba de que no iba a existir protección para -  
 la industria.

La Constitución de 1857, en su artículo 28 dice: "No ---  
 habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a istu-  
 los de protección a la industria, exceptúan a los correos y a los privi--  
 legios que por tiempo limitado conceda la Ley a los inventores o perfec-  
 cionadores de alguna mejora.

Como ya comentamos anteriormente del Artículo 20 del  
 Proyecto de Constitución de 1856, también se opone por la misma ra--  
 zón a los artículos 79, fracción XXVI del primer proyecto de Constitu-  
 ción de 1842 y del artículo 70, fracción XXIV del Segundo Proyecto de  
 Constitución de 1842.

Conforme a la reforma del 2 de junio de 1882, el artícu-  
 lo 85 de esta Constitución de 1857 quedaba de la siguiente forma:

ARTICULO 85. Facultades y obligaciones del Presidente  
 son: Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo

a la Ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria. (22)

Esta facultad actualmente se encuentra consagrada en el artículo 89, fracción XV de la Constitución vigente.

Posteriormente la Reforma que se hizo del 22 de noviembre de 1886, al artículo 124 quedó de la siguiente manera, con respecto a las alcabalas.

ARTICULO 124. Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación anterior. Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pues únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía a no ser por motivo de policía, ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o para otro Estado.

Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma sea cual fuera su procedencia sin que pueda asignársele mayor fravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni a inspección o registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por ley federal. (23)

Es muy interesante analizar este Artículo porque con él se daban por terminadas las alcabalas o impuestos por tránsito que se cobraban al trasladar la mercancía de un Estado a otro.

Además en esta medida también se tomaba en cuenta la igualdad en el trato a todas las mercancías de especie similar con relación a los impuestos que debían pagar o no pagar, porque les eran condonados total o parcialmente, por el Gobierno de la Unión.

Una cosa que nos parece muy interesante es la encontrada en el Programa del Partido Liberal Mexicano del año de 1906, que en lo referente a impuestos, en su Artículo 40 proponía algunas reformas tributarias que en algunos casos eran similares a las que se acaban de

(23) Tena Ramírez Felipe, ob. cit. pág.

establecer actualmente.

El Artículo 40 decía: "Gravar el agio, los artículos de lujo, los vicios y aligerar de contribuciones los artículos de primera necesidad. No permitir que los vicios ajusten iguales con el Gobierno para pagar menos contribuciones de las que les impone la Ley".

Por último y como consecuencia de los antecedentes ya mencionados a lo largo de este inciso, apareció el Artículo 28 en la Constitución del 5 de febrero de 1917, el cual todavía se encuentra vigente y que a la letra dice:

ARTICULO 28. 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 la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los que para el uso exclusivo de inventos se otorgan a inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por

objeto obtener el alza de los precios, todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria y comercio, o servicios públicos; todo acuerdo o confinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que son la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la regulación y amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar cuando las necesidades públicas así lo exijan las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Otra cosa discutible a nuestra manera de ver, que también con-

sagra la Constitución de 1917, es la fracción XV del Artículo 89 que -- comprende las facultades y obligaciones del Presidente, que dice:

ARTICULO 89. Facultades y Obligaciones del Presidente.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Algo muy interesante y que se asemeja a lo que nosotros proponemos en nuestro trabajo, pero que difiere en el sentido de que - el Gobierno Federal con base a estudios de todo tipo que realice en cada Entidad determine zonas para el establecimiento de las industrias - es el propuesto en el Proyecto de Reformas Constitucionales de 1936

"El año de 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Constitución General de la República, que aunque no fue aprobado, reviste importancia, - por lo siguiente:

La exposición de motivos del proyecto entre otras cosas decía:

IV. En la primera de las fases del Artículo 131 de la -- Iniciativa, se enumeran los tributos que en forma exclusiva se asignan a la Federación, párrafo 14.

" Se agrega en seguida, la facultad privativamente federal para establecer los tributos especiales que gravan la producción industrial, que por su importancia se localiza en varias entidades federativas, lo que quiere una legislación homogénea que sólo puede expedir con efectos saludables al Congreso de la Unión, para impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina su emigración artificial de los primeros hacia los segundos, en ocasiones --- contrariamente a lo que se aconsejaría una prudente política indus---  
trial interesada en acercar los centros productores a los de consumo,  
o a las regiones en que la materia prima puede obtenerse con menos --  
costo, o en buscar favorables condiciones climáticas, o en una palabra,  
en hacer más barato y mejor el producto. La necesidad de eliminar -- la competencia local en sus impuestos, se ha sentido con gran precisión al dictarse en las leyes federales reguladoras de los impuestos especiales sobre la gran industria, preceptos que ofrecen participaciones en -- sus rendimientos a Estados y Municipios a cambio de que no impongan -- cargas fiscales sobre las mismas fuentes. (24)

Como observamos, la diferencia en este proyecto y lo sustentado por nosotros anteriormente, es que aquí se tratan de fijar tributos especiales por zonas que traería consigo una clara desigualdad.

Como hemos observado a lo largo del análisis de los di--

ferentes Proyectos y Constituciones que han existido, nuestro régimen constitucional prohíbe los monopolios, tanto del Estado (estancos) como el de los particulares, estimando que constituye el más grande --- obstáculo para la economía nacional, al producir demasiada riqueza -- en unos cuantos, en contraste de excesiva pobreza en muchos.

El Maestro Olivera apoya todo esto diciendo:

"No régimen de monopolio de Estado, ni acaparamiento de la riqueza pública en unas cuantas manos, sino un sistema en que - coexista el individualismo, con derechos sociales que son la base de la vida económica de nuestra nación. (25)

C A P I T U L O III - 3

EL ESTADO REGULADOR DE LA ECONOMIA

## CAPITULO III - 3

Dentro de las atribuciones que tiene fijadas el Estado se encuentra la de vigilar el equilibrio de la economía del país; por ello - la administración pública no puede actuar alejada de la realidad político económica, ya que si actuara fuera de esta realidad perjudicaría a las esferas sociales más necesitadas.

Por esta razón el contenido de las normas jurídicas debe radicar principalmente en la regulación de las relaciones entre los individuos, y las de éstos con el Estado, sea que éste actúe con carácter público o privado, frente a esto también debe verse los intereses colectivos que, sin lugar a duda, resultan más importantes por el número de personas que resultan beneficiadas.

El Poder Legislativo al dictar cualquier norma jurídica -- deberá vigilar que los intereses individuales y colectivos no se contrapongan y en caso de que alguno se vea afectado será preciso sacrificar - el interés individual en beneficio de la sociedad.

El Derecho, al regular las relaciones sociales, forzosa-- mente limita la actividad de los sujetos para mantener la armonía dentro de la sociedad, el orden jurídico debe prohibir que la libertad individual origine conflictos entre los miembros de la sociedad y afecte valores o --

intereses que correspondan a la colectividad, en la inteligencia de que tal prohibición debe determinarse por el derecho de manera positiva y justa. Se debe pensar que todo régimen jurídico, al consagrar libertad a la actividad individual, tiene también que establecer límites o restricciones al ejercicio absoluto de ésta para mantener el orden dentro de la sociedad.

El maestro Burgos opina sobre el particular que el orden jurídico debe reconocerle al individuo la libertad económica en la medida indispensable para que éste conserve tal calidad y pueda lograr sus fines vitales; debe limitar la actividad individual en aquellos aspectos que dañen a la sociedad o a otros sujetos de la comunidad en su integridad económico-social; imponer determinadas obligaciones cuyo cumplimiento redunde en el beneficio social de una manera económica, y frente a los intereses colectivos el orden jurídico debe autorizar la intervención del poder público para preservar a la comunidad procurando una igualdad económica. (26)

Al surgir la intervención del Estado, comenta Olivera -- Toro que se relega a segundo término el fomento, para aparecer el servicio público que se caracteriza por la acción del Estado directa o indirecta, al través de organismos propios o creados por esa finalidad, -- sustituyendo la actividad particular por la pública. La sucesión histó-

(26) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Garantías", 4a. Edición, Editorial - Porrúa, S. A. México 1970 pág. 433.

rica se encuentra en la fórmula: policía, fomento y servicio público, -- sin que al final se dejen de utilizar conjuntamente los tres, es más, uno de ellos puede apoyar al otro. El Estado, mediante el control o incentivo a la iniciativa privada o la asunción de riesgos y costos superiores a las fuerzas individuales, o también, mediante la gestión directa, se considera más capaz, que los particulares, de asegurar el progreso -- económico y civil general y la justicia social. (27)

En seguida veremos el análisis que hace el maestro Burgoa del Artículo 28 Constitucional con relación a la libre concurrencia aunada a la libertad de trabajo...

... "El artículo 28 constitucional, al consignar la libre -- concurrencia como derecho público subjetivo individual, derivado de la relación jurídica que prevé y que existe entre el Estado y sus autoridades por un lado y los gobernados por el otro, no hace sino afirmar la -- libertad de trabajo, toda vez que la idea de libre concurrencia descarta la del exclusivismo en una función económica, esto es, implica la -- prohibición de que una persona o un grupo de individuos determinados -- tengan el privilegio o la prerrogativa de desplegar una cierta actividad, sin que ésta sea susceptible de ejercitarse por otros sujetos" (28).

La libre concurrencia en el terreno económico aporta -

(27) Olivera Toro, Jorge, Ob. cit. pág. 59

(28) Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob. cit. pág. 417

beneficios para los individuos que compiten por el estímulo de superación y el mejoramiento de su situación económica y para la del país, porque se intensifica la actividad económica nacional en diversas ramas, puesto que también en este artículo se prohíbe la protección a las industrias, tratando de evitar así con esta medida el surgimiento de monopolios. Ahora bien, el ejercicio exagerado de la libre competencia puede provocar diversos fenómenos económicos que sería preciso prevenir o remediar, pues dicha libertad, al excluir con todo acierto los monopolios, tiene como finalidad colocar al individuo en situación de competir con sus semejantes en cualquiera rama industrial o comercial, por lo que, conforme a ella, a nadie puede negársele que desempeña una actividad económica que ya se está realizando por otras personas. Puede suceder que en una determinada rama de la economía haya excesivos comerciantes o industriales, circunstancia que, si bien es favorable en principio para los intereses del público consumidor al originar la baja en los precios de las mercancías, a la larga produciría una crisis de sobreproducción o sobrecomercio, las cuales cuando afectan importantes sectores de la economía nacional, también repercuten indiscutiblemente en detrimento de la sociedad.

Burgoa sigue diciendo: el artículo 28 constitucional prohíbe la existencia de monopolios o estancos;\* la prohibición de los

\* La Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional considera como estanco: el monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al Fisco. (Art. 2o.).

primeros veda la creación y el funcionamiento de entidades económicas (trusts o cartels)\*\* , que con exclusión de otra o de cualquier individuo, desempeñen una actividad económica, bien sea de producción, de consumo, colocando a todo sujeto en la posibilidad jurídica de dedicarse a cualquier ocupación, circunstancia de la que surge la libre concurrencia como fenómeno natural. (29).

Como advertimos en el artículo 28 constitucional, su texto responde principalmente al reconocimiento en favor de los individuos, sean personas físicas o morales, la libertad de concurrir en la industria o en el comercio, con las demás personas que desarrollan la misma actividad económica, velando primordialmente por los intereses de las comunidades sociales más necesitadas sin conceder ventajas exclusivas en favor de una o varias personas que perjudiquen las garantías y la libertad de la comunidad.

Con respecto a la intervención del Estado con el carácter regulador de la economía, podemos decir, que en algunos casos es conveniente porque ayuda a regular y establecer a la economía, como ya comentamos anteriormente, sin causar daño a los intereses sociales, porque en el momento que afectara esta situación a los intereses sociales se encontraría menoscabando la libertad de los individuos que tanto protege la Constitución.

\*\* Se denomina trusts o cartels a las entidades económicas formadas por dos o más monopolios.

(29) Burgoa Orihuela, Ignacio, ob. cit. pág. 418.

Afirmando el criterio expuesto por nosotros, el Maestro Burgoa opina que la situación en que este precepto coloca al Estado frente a la libre concurrencia se traduce -eso sí, con razón- en que éste sea un perseguidor y castigador de todo aquello que evite o merme dicha libertad, sin otorgarle, en cambio, ninguna facultad para intervenir en el ejercicio de la misma con miras a preservar a la sociedad -- cuando su desempeño excesivo e ilimitado pueda producir trastornos en la economía pública. No es lo mismo, por tanto, proteger el interés -- social mediante la tutela de libre concurrencia, que escudarlo contra el desarrollo desorbitado de ésta.

En conclusión, con el objeto de que el artículo 28 constitucional cumpla con el sentido de armonizar los intereses del particular con los intereses sociales, dicho precepto debe ser materia de una importante adición, la cual, además de consagrar en beneficio de todos y cada uno de los individuos la libre concurrencia como derecho público, declare que ésta podrá vedarse cuando dañe a la sociedad. (30)

La administración económica como las normas jurídicas que regulan los procedimientos y órganos por medio de los cuales la -- autoridad pública interviene en la economía, ha llevado en la vida contemporánea a una serie de intervenciones por parte del Estado, unas -- veces justificadas y otras no, por ejemplo, lo correspondiente a lo de

(30) Burgoa Orihuela, Ignacio, Ob. Cit. pág. 435.

vigilancia para la seguridad de las personas, policías, cuestiones de --- salubridad, control de calidad, prohibiciones de fabricación y de nego--- cios, reglamentos en la producción y en la distribución, promoción en --- las inversiones industriales, subvenciones, vigilancia en las faltas y --- los abusos de las empresas privadas por conceptos tributarios, crea--- ción de servicios públicos, muchas veces en este renglón se dividen en --- empresas del gobierno, con carácter industrial y comercial que compli--- ten con las empresas privadas, amenazando, en ocasiones, con la crea--- ción de estancos o monopolios gubernamentales, cosa que no debe suce--- der y que el Estado debe vigilar porque crea incertidumbre futura en --- relación a la inversión de carácter privado, por eso pensamos que el Go--- bierno, al definir su política administrativa, debe fijar bases para ac--- tuar de manera coordinada con el sector privado, sin perjuicio de que --- se afecte a la colectividad.

Con relación a este problema Olivera Toro analiza si --- Poder Ejecutivo y Administración Pública son equivalentes.

"Para ello, si por Poder Ejecutivo entendemos la idea --- de Gobierno, atributo común de todos los Poderes estatales, pero que --- sobresale en el ejecutivo; éste desarrolla no solamente la actividad ad--- ministrativa sino la acción gubernamental, esto es la política, la que --- da fuerza, impulso supremo e imprime dirección a toda la vida y acción del Estado: la política regula y atempera la actividad económico social

y concerta todos sus movimientos, imprimiéndoles una misma dirección y subordinándolos a un solo impulso. Esta es la más alta actividad estatal, por ello la administración pública no puede actuar separada de la política económica, no puede desvincularse de ella porque nada de lo que afecta a los intereses públicos, a la cosa pública, le puede ser ajeno. La política determina y cristaliza la voluntad de la comunidad y una vez explicitada por procedimientos públicos, la administración la ejecuta, en una complementación admirable de valores políticos, jurídicos y económicos", (31)

Debemos ver que si bien en el nacimiento de nuestro Gobierno la estructura administrativa fue muy simple, con el tiempo se fue consolidando y ya con la reforma liberal la administración fue encaminada hacia un desarrollo económico con miras a dar solución al problema social; posteriormente, con las reformas revolucionarias, la organización administrativa del Estado tomó un mayor impulso acelerando el desarrollo social en beneficio y protección de la clase social más débil.

En realidad el problema actual de la administración pública, es el de establecer la limitación de las actividades que corresponden a los particulares, ya que la intervención del Estado debe ser en tal forma que en vez de destruir la iniciativa privada, la impulse y la fortalez-

(31) Olivera Toro, Jorge. ob. cit. pág. 11

ca para que el Estado no rebase la esfera de libertad que está destinada al particular.

Según Fraga, las atribuciones de servicio público, de seguridad y de justicia social, por virtud de las cuales el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial, se reducen a dos criterios fundamentalmente: el del individualismo o liberalismo y el del estatismo o socialismo. (32)

La doctrina del individualismo o liberalismo se basa en el papel que juega el individuo como factor del progreso social, pues ésta considera que el individuo es capaz de desarrollar cualquier actividad para satisfacer sus necesidades, considerando como estímulo su iniciativa y la libre concurrencia.

El equilibrio y la armonía en el trabajo que se forma alrededor de la libertad y la libre concurrencia hará que el Estado deje a los particulares que obren libremente sin que éste intervenga en el juego económico a menos que sea necesario el aseguramiento de la libertad de los demás. Dentro de esta teoría se trata de reducir al mínimo las atribuciones del Estado a menos que se perjudique el bienestar general, entonces sí es conveniente la vigilancia del Estado para corregir la desigualdad económica.

(32) Fraga, Gabino, Ob. cit. pág. 11

Bonnard opina: "La doctrina jurídica, en general, ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva" (33)

Con relación a las atribuciones que tiene el Estado para reglamentar la actuación de los particulares podríamos decir que esa intervención tiene el carácter de regulación jurídica puesto que los intereses individuales necesitan ser coordinados para mantener el orden jurdico, limitando ciertas acciones de los particulares evitando violaciones a la ley que origine daños y perjuicios.

Por lo que respecta al fomento y su vigilancia deben excluirse las atribuciones que fomenten la actividad privada en forma que coloquen al individuo en una situación de superioridad en la lucha económica, alterando los factores de la producción y perjudicando la libre concurrencia.

Fraga argumenta que: "la doctrina individualista debe fomentar el libre cambio, puesto que eso ayuda en gran escala al consu-

(33) Bonnard, Dr., citado por Gabina Fraga en la ob. cit. pág. 13.

midor, por lo tanto el Estado debe vigilar este libre cambio y no el proteccionismo, reducirse el intervencionismo de Estado a una expresión moderada del mismo" (34)

Atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. La finalidad que el Estado persigue de promover todo lo que pueda redundar en favor del bienestar público, y la convicción de que determinados intereses colectivos no pueden satisfacerse por las empresas privadas, la necesidad que el Estado tiene de allegarse medios económicos para su sostenimiento y la de crear los medios adecuados para poder realizar otras atribuciones, lo llevan a la intervención más enérgica que el Estado tiene, respecto de la actividad de los particulares.

La apreciación más visible de todo esto, es, sin duda, cuando la actividad del Estado se combina con la privada, lo cual puede ocurrir, bien realizando una actividad paralela, como es el caso en materia educativa o beneficencia, o bien asociando la acción pública con la acción privada, como sucede con las empresas de economía mixta.

En relación a la doctrina estatista o socialista habremos de decir que ésta pugna por la concentración y socialización gradual o violenta de todos los medios de producción.

(34) Fraga, Gabino, ob. cit. pág. 15

Esta doctrina considera que la intervención del Estado en la reglamentación de la actividad privada debe hacerse por medio de -- leyes imperativas y leyes preventivas porque las otras son ineficaces, principalmente en todos aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas es insuficiente para -- mantener el equilibrio entre las clases sociales.

Por lo que toca al fomento sostienen que el fomento y ayuda a la actividad privada constituyen medios necesarios para corregir -- las desigualdades que crea la lucha económica, que la subvención, la -- tarifa proteccionista y el impuesto que se establece con el propósito de proteger determinadas actividades, son medios a los cuales el Esta-- do debe recurrir si no quiere ver trastornada su economía por las injustas y perjudiciales consecuencias de la libre concurrencia.

La opinión de Fraga, con relación al Estatismo en este -- punto, es que, el fomento y ayuda de la actividad privada con el fin de -- acabar con la desigualdad económica, otorga subvenciones, tarifas proteccionistas y en ocasiones exenciones de impuestos, puede crear sin -- quererlo un ambiente propicio para que el producto abuse de estas medidas protectoras y las utilice muchas veces sólo en su provecho y no -- en el de la colectividad, por eso creemos que la teoría individualista -- protege más a la colectividad desde el punto de vista que encamina su -- actividad a una libre competencia entre productores, trayendo como ---

consecuencia beneficio colectivo. (35)

El estatismo, en lo referente a atribuciones para sustituir, total o parcialmente, la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de las necesidades colectivas, sostiene que el Estado en todo momento debe suplir la actividad de las empresas privadas debiendo pasar éstas a poder del Estado para que sean manejadas por la clase obrera.

Hay quienes afirman que el intervencionismo en algunos casos sirve para llenar las diferencias en los diversos problemas económico-sociales que la iniciativa privada no alcanza a cubrir. Es por ésta razón que el Estado Moderno se ha convertido en productor de satisfactores para que sus organismos alcancen a solventar los nuevos problemas que se suscitan.

Por eso es que el Estado crea empresas públicas como ya dijimos, ante la urgencia de satisfacer necesidades sociales en aquellos campos en que la iniciativa privada es deficiente o indiferente, y también en donde se intensifican los problemas de las empresas particulares.

También podemos pensar que este criterio se fundamenta en la consideración de no dejar en manos de los particulares deter---

minadas actividades en las que operan razones de defensa nacional o política de nacionalización, fundamentalmente en aquellas industrias vitales del país y en donde la intervención estatal es básica y no complementaria.

Olivera Toro opina... "Vivimos una época de nacionalización y estatización de las empresas. Hay una realidad evidente: la amplia intervención del Estado en la vida social, al que no le son ajenas las actividades industriales y comerciales.

Existe, indudablemente, un interés público que mueve la administración a prestar o proporcionar bienes o servicios de tipo económico, industrial o comercial y se adoptan las siguientes formas:

Mínimo de intervención con suficiente control estatal. -- Mejor libre competencia que es igual a mayor desarrollo en el menor tiempo; creando comisiones de vigilancia que eviten frenar el desarrollo y la burocratización, con prestaciones sociales que garanticen en un máximo la actividad del trabajador..." (36)

Como hemos visto, la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa es realizada fundamentalmente por el Gobierno.

Una opinión más que afirma lo tratado en éste inciso es -

(36) Olivera Toro, Jorge, ob. cit. pág. 312

la del maestro Fraga que dice: "Desde el punto de vista formal la Administración Pública se identifica dentro del sistema constitucional con el Poder Ejecutivo. Si así fuera, propiamente se produciría, no una -- simple descentralización, sino una organización especial del Estado en la que el Gobierno sería el único encargado de realizar las atribucio-- nes del Estado, sino que frente a él, y sin ninguna conexión, existirían otros elementos a quienes estaría encomendada una parte de dichas -- atribuciones, lo cual contrariaría fundamentalmente la concepción de -- la unidad esencial del Estado moderno, ayudando a satisfacer las nece-- sidades económicas más importantes de la colectividad, más bien es -- que; para conservar dicha unidad, el Estado se reserva las facultades -- necesarias para garantizar la economía, la autorización de las institu-- ciones admitidas a colaborar y el ejercicio del control y vigilancia ne-- cesarios para mantener la economía dentro de los límites legales" (37)

En síntesis podemos decir que la legislación mexicana -- en todo momento protege y regula el equilibrio que debe existir dentro de la economía del país, tomando en sus leyes las medidas necesarias -- para que en ningún momento la clase más débil se vea perjudicada en -- sus derechos o su economía.

(37) Fraga, Gabino, ob. cit. pág. 234.

C A P I T U L O III - 4

ARGUMENTOS EN FAVOR Y EN CONTRA DE LAS

EXENCIONES

## CAPITULO III - 4

Por último, analizaremos los puntos de vista que dan algunos autores argumentando en favor o en contra de las exenciones.

Pensemos que la percepción de los impuestos, para el Estado es de carácter obligatorio. Una vez que la ley establece un impuesto el fisco debe cobrarlo, pues si dejara de hacerlo, estaría concediendo en ese momento una exención, violando con ello la Constitución y colocando al particular en una situación privilegiada frente a los demás, perjudicándose el mismo Estado al disminuir sus ingresos y a todos los causantes en la medida que sean eximidos de los impuestos, un número determinado de individuos.

Olivera clasifica de la siguiente manera la ventaja que otorga el fomento dividiéndolo en honorífico y económico. El primero comprende distinciones o recompensas; enalteciendo socialmente al beneficiario (condecoraciones, trofeos, diplomas, etc.). El económico proporciona una ventaja pecuniaria o la dispensa de un pago obligatorio, ventajas éstas que pueden ser de carácter real o financiero. Las últimas se subclasifican en directas, mediante un desembolso que haga la administración o indirectas porque se exima al beneficiario de alguna obligación fiscal. (38)

(38) Olivera Toro, Jorge. ob. cit. pág. 60

Como hemos observado, toda la historia administrativa de México está llena de casos en que el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo han establecido en concesiones para muy diverso objeto cláusulas en virtud de las cuales el concesionario queda libre, por un tiempo determinado, de los impuestos que establecen las leyes generales.

Igualmente ha sido también una práctica dentro de nuestro sistema legal, otorga, por virtud de disposiciones legislativas, exenciones de impuestos a algunas ramas de la actividad de los particulares por un tiempo determinado.

El estudio de esta cuestión nos ha llevado directamente a tratar el punto relativo a la exención de impuestos y a fijar el alcance del texto constitucional que a ella se refiere.

De la Garza comenta: No existe discusión respecto a aquellas "exenciones" subjetivas u objetivas, por virtud de las cuales se limita el elemento subjetivo de la relación tributaria. Por ejemplo, cuando el Código Fiscal de la Federación (Artículo 30) dispone que están exentas de impuesto las personas que carecen de capacidad contributiva o las instituciones de beneficencia; cuando la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que están exentas de dicho impuesto las cámaras de comercio o de industria; o cuando la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles dispone que no están gravados los ingresos proce--

dentos de ventas de maíz, de frijol o de otros artículos de consumo necesario. En todos esos casos, el significado de esas exenciones es delimitar el campo de aplicación, subjetivo u objetivo de cada tributo, o bien, reconocer la falta de poder fiscal respecto a quienes carecen de capacidad contributiva o se encuentran fuera de su alcance, (como sucede --- cuando se reconocen exenciones a favor de las naciones extranjeras o --- sus representantes diplomáticos). En todos esos casos, no existe exención de impuestos en el sentido que lo ha interpretado, como prohibida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "la exención de impuestos supone la concesión gratuita" (Jurisprudencia No. 458), (39)

Por el contrario, otros autores opinan que la discusión se ha encontrado en relación con las exenciones que se han concedido a --- ciertas categorías de personas, como las cooperativas y las Industrias nuevas, o las que se han otorgado a favor del concesionario de servi--- cios públicos.

"En lo que toca a las exenciones que en un tiempo fueron concedidas a las sociedades cooperativas, indudablemente están afectadas de inconstitucionalidad, pues significa una prerrogativa desigual e indebida en favor de una determinada forma de organización comer--- cial" -Flores Zavala, a este respecto, también opina que son incons--- titucionales-; en cambio Margáin considera que sí están apegadas al -

---

(39) De la Garza, Sergio. Fco., Ob. cit. pág. 327

texto de la Constitución argumentando que el Artículo 28 Constitucional, prohíbe las exenciones de impuestos. Sin embargo, las leyes fiscales que las conceden como un incentivo al desarrollo de México, contravienen el Artículo 28, supuesto que no las establecen en beneficio de algún causante en particular, sino de todos aquellos que se encuentran en la misma situación general. Esta interpretación corresponde a un cabal conocimiento de las necesidades de expansión industrial en nuestro medio. Si se quiere no cumple con el estricto criterio de generalidad de los impuestos, conforme a las ideas más rígidas del liberalismo. Sin embargo, está de acuerdo con las necesidades reales del desarrollo económico de nuestro medio; por ello, el Estado está capacitado para conceder beneficios fiscales a las empresas que integran la industrialización del país, lo cual en el fondo, no es sino subsidio del tesoro a una actividad necesaria". (40)

Creemos que la necesidad del Gobierno a exentar, obedece, más que a un fundamento jurídico a uno de tipo económico, basando las ideas en un ingreso potencial futuro, lo cual, en ocasiones, no da los resultados deseados.

Estimamos también que son constitucionales estas exenciones, pues el espíritu del constituyente fue indudablemente prohibir las prerrogativas o privilegios indebidos, que introducían desigualdades

(40) Margain, H.B., citado por De la Garza, S.Fco. ob. cit. pág. 86.

en los ciudadanos, pero no proteger a aquellas industrias que realizan un esfuerzo para lograr el desarrollo económico del país, en el que todos tenemos interés y del que todos los ciudadanos derivamos beneficios indirectos".

Respecto a las exenciones concedidas a los concesionarios de servicios públicos, cuando adquieren obligaciones a cambio de ellas, en un principio la S.C.J.N., sentó jurisprudencia — la No. 458 — declarándolas constitucionales pero posteriormente ha dictado varias resoluciones en sentido contrario. (41)

\* Revisión Fiscal 171-50 Refrigeradora Comercial de Culiacán, S.A., 5 de enero/1955. Informe del Presidente de la S.C.J.N. auxiliar. Año 1955. p.58. En esta ejecutoria fue ponente Felipe Tara Ramírez. La S.C.J., también ha reconocido su validez constitucional, como se desprende de la siguiente tesis: -- "Por lo que se refiere a la argumentación recurrente en sentido de que en materia fiscal la teoría de los derechos adquiridos no pueden prevalecer en ningún caso frente a la voluntad soberana del Estado, que se manifiesta a través de las leyes impositivas; debe decirse que es equivocada, ya que la actividad del Estado no es arbitraria ni omnímoda, sino que, por el contrario, se norma por un régimen de Derecho. En los casos de -- ejecuciones de impuesto a industrias nuevas o necesarias, el -- Estado contrae el compromiso de mantener la exención, mientras subsistan las condiciones en que fue otorgada y por el --- tiempo señalado al efecto, todo ello en consideración a los beneficios que a la parte obtendrá el propio Estado, una vez consolidada la situación de dichas industrias a cuyo favor concede las franquicias. Y es tan cierto que la conducta soberana del - Estado no es arbitraria al dictar sus disposiciones, que cuando la Hacienda Pública considera que las exenciones concedidas por indebidas o perjudiciales para su interés, debe ocurrir ante los tribunales competentes a demandar la nulidad de la exen

ción correspondiente, Artículo 160, Fracción VII, en relación con el Artículo 19 del Codigo Fiscal de la Federación.

Informe del Presidente a la S.C.J.N., año 1941 y S.J.F. Apéndice al tomo LXVI, 1a. Parte, Vol. II p. 677.

"La S.C. argumentó lo siguiente en una de dichas ejecutorias: - La exención de impuestos otorgada por virtud de un contrato o - concesión, es inconstitucional, en primer lugar, porque cuando el Estado se compromete a no cobrar impuestos sobre los capitales que se invierten en razón de un contrato o comisión está - controlando una de las facultades que le corresponden de la soberanía, no constituyen bienes que estén en el comercio y que - puedan en forma alguna ser objeto de transacciones entre particulares; en segundo lugar, porque una contratación de esta naturaleza, implica que el poder que se otorga está llegando al -- propio poder para lo sucesivo, de tal manera, que no puede --- hacer uso de sus facultades constitucionales, lo que es inadmisiblemente, pues el Poder, por ningún título, puede contraer compromisos que lo inhiban del ejercicio de sus facultades constitucionales, porque en esta forma se llegaría al absurdo de reducir a la nada las facultades que la constitución le otorga, y en tercer lugar, porque la teoría de la compensación es una teoría incompatible con nuestra organización constitucional y con el sistema legal en materia de contratos y concesiones, además de que, aunque el Estado reciba por virtud del contrato o preste dicho tráfico al Estado, lo haga simplemente por razón de que se le exceptúe de contribuciones sino que en todos los casos lo presta sobre la base de obtener una remuneración y, por lo mismo, no -- hay razón para que el Estado prescinda de sus medios de vida y beneficie en perjuicio de los demás contribuyentes, el interés -- individual del contratista o concesionario".

La Ley de Hacienda del Distrito Federal, (Artículo 31), dispone que no es objeto del impuesto predial la posesión de los predios cuando los titulares de esos derechos sean la Federación, el -- Departamento del Distrito Federal, los territorios federales, - los Estados y Municipios; la misma Ley exceptúa (Art. 422) de pago de las contribuciones especiales llamadas por esa Ley --- "derechos de cooperación a la Federación, al Departamento del Distrito Federal, a los Territorios Federales y a los Estados y Municipios.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta (Art. 18), exceptúa del pago

de dichos impuestos a las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes al Gobierno Federal, al del Distrito Federal, a los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales y a los Municipios, cuando están destinados a un servicio público.

Estamos de acuerdo con estos artículos porque creemos conveniente que así sea, puesto que es dinero del gasto público el que se maneja y sería cobrado de impuestos a las mismas personas que se encarga al recaudarlos. Siendo imprescindible que se practiquen quejas, año con año, auditoría, para estar al tanto de cómo funcionan esas empresas y en un momento dado, en que al Gobierno le sean costosas, ver la posibilidad de otorgar concesiones a los particulares para que exploten esas empresas, que en un momento dado tengan que hacer vigilancia en las manos de un particular.

---

Más adelante, en la Obra de Finanzas Públicas de Groves, veremos que este Autor nos dá bases y ejemplos a favor y en contra de las exenciones y la repercusión que las mismas tienen en la economía de los países; toma como ejemplo a Estados Unidos de Norteamérica, no obstante, a pesar de ser un país desarrollado, padece de los inconvenientes que traen consigo las exenciones. Tomaremos ejemplos dados en su obra, con el fin de encuadrarlos a la realidad de nuestro país, justificándolos en ciertas ocasiones y criticándolos en otros casos, pero siempre tratando de ver hacia un futuro y un progreso mejor programado evitando caer en las experiencias malsanas en las que ha incurrido un país ya desarrollado como los EE.UU., para no incurrir nosotros en esos mismos errores, los cuales causarían a nuestro país en vías de desarrollo muchos más estragos que en cualquier otro país -

completamente desarrollado en toda la extensión de la palabra.

Así pues, en este trabajo buscaremos las soluciones que a nuestro parecer sean más convenientes y se adapten mejor a nuestra forma de vida, evadiendo siempre y en todo momento las ideas que traigan consigo cualquier esfuerzo humano que engendre pérdida de tiempo así como alguna erogación sin causa justificada, motivando todo esto -- solamente factores completamente negativos que harían más dilatado -- nuestro camino hacia un pleno y eficaz desarrollo integral.

Así pues, como primer ejemplo Groves nos dice que las exenciones en el impuesto sobre la propiedad traen consigo que sean -- grandes grupos los que queden excluidos del pago fiscal, calculando en casi una octava parte de los bienes inmuebles de los EE. UU., los que gozaban de exención de impuesto sobre la propiedad; dentro de esas -- excepciones se encuentran muchos inmuebles de carácter público, es -- decir, pertenecientes a los organismos oficiales y el fundamento de su exención consiste, bien en ciertas normas de la legislación constitucional, bien en la teoría de que gravar con contribuciones las propiedades públicas equivaldría a sacar dinero de un bolsillo para meterlo a ---- otro. (42)

Esto nos parece razonable porque ya muchas veces he---  
mos insistido en este aspecto, debido a que es el propio Estado el que -  
(42) Groves, pág. 135).

se encarga de recaudar el impuesto, por tanto está cobrándose a sí mismo; pero todos debemos de tomar en cuenta que es él también el encargado de realizar obras en beneficio de la comunidad, utilizando, para ello, el gasto público, haciendo hincapié en el hecho de que actúa como ente soberano y no en igualdad de circunstancias a la de los particulares, ya que en ese caso, sí consideramos nosotros que se le debe gravar.

Una opinión más es la del maestro Fraga respecto del párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, que dice: "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..."

Esta prohibición contenida en el precepto transcrito, indudablemente no puede referirse a aquellos casos en los cuales se libra a una clase determinada de individuos o de actividades del pago de los impuestos; la proporcionalidad y la equidad del impuesto exige que se reconozca la desigualdad de condiciones que hay entre los individuos, no significando la proporcionalidad en el impuesto la universalidad de su pago, sino, como dice Vallarta, su relación con los capitales que afecta. Por tanto, es indudable que cuando por vía de disposición general se eximen capitales que están abajo de cierto mínimo en el cual empieza a cobrarse el impuesto, no se viola la prohibición constitucional,

pues en dicho caso no se concede una protección individual que venga a romper la igualdad entre los particulares ni a obstruir el libre juego de las leyes económicas sobre la concurrencia. En dicho caso, la exención tiene un carácter de generalidad que hace que gocen de ella todos aquellos que reúnan las condiciones legales.

De aquí se desprende que lo que la Constitución prohíbe es la exención para un caso individual, es decir, que se sustraiga a un caso particular de una regla general creada de antemano. En tal ocurrencia, si existe una verdadera desigualdad entre los sujetos del impuesto, se crea una protección en favor del individuo exente y se le coloca en una situación de superioridad en la lucha económica. (43)

No estamos de acuerdo con la opinión del maestro Fraga ya que el texto constitucional es claro y no señala diferencias. Prohíbe el género y, por lo tanto, la especie que forma parte del género no puede ser contraria al género.

De la Garza clasifica las ayudas a los Estados en dos aspectos: uno dogmático-jurídico, que consistirá en determinar si existe una inmunidad fiscal a las entidades y cuál es su fundamento y el otro aspecto técnico-legislativo determinante de verdaderas exenciones o también de una inmunidad basada sobre la no atribuibilidad de hechos imposibles a entidades públicas, por la misma naturaleza de

aquellos órganos.

Esta inmunidad, cabe advertir, que sólo encuadra cuando son funciones con carácter de derecho público y que se conceden debido a que pertenecen a las entidades y a la Federación, siempre y cuando estén destinadas exclusivamente a un servicio público y no a actividades lucrativas que perjudiquen la economía misma del Estado, únicamente cuando realiza actos como poder soberano y en el caso de las empresas cuando realizan actividades económicas que coinciden con las actividades económicas de los particulares; a este respecto pensamos que en algunos momentos son convenientes esas inmunidades puesto que bajan el costo de los productos, sobre todo si se trata de artículos de primera necesidad. (44)

Jarachi comenta: "La soberanía es un presupuesto de la imposición en el sentido de que es la cualidad que permite al Estado dictar leyes que prevén obligaciones fiscales de todos los que se encuentran en una determinada situación, es decir, a los cuales sea atribuible el hecho imponible. Si en la sanción de la Ley no se tuvo en cuenta que el hecho imponible, puede atribuirse también a entidades públicas, significa que éstas serán sometidas igual que los otros contribuyentes al tributo porque la obligación tributaria en sí no disminuye para nada la soberanía, como no es una limitación del derecho de propiedad, es una ---

(44). De la Garza, S.Fco., ob. cit. pág. 484.

obligación legal exactamente como la de la reparación del daño y nadie dice que esta obligación en cuanto grava una entidad soberana, sea una violación de su soberanía. En suma, si el hecho imponible por su naturaleza fuera atribuible al Estado o a otras entidades públicas o a dependencias de ellas, no habría razón dogmática para excluir la imposición y no se justifica ninguna doctrina de la inmunidad. (45).

Forzosamente tiene que tratarse al Estado de la misma manera impositiva que a los particulares que realizan las mismas actividades sin que afecte la esfera jurídica del Estado, si no caeríamos en el caso que Jarach apunta, o sea, el que cualquier actividad que realizara el Estado, justificada o no, en leyes impositivas estuviera exenta de todo tributo, basándose en la soberanía, cayendo en la concepción de un Estado intervencionista en el cual no se respeten las garantías de los particulares.

Jarach sigue diciendo: "La inmunidad fiscal de las entidades públicas y de sus dependencias respecto a los impuestos es, al contrario una consecuencia de la naturaleza substancial del hecho imponible, en correspondencia con sus causas jurídicas. El presupuesto de hecho de todo impuesto tiene naturaleza económica consistente en una actividad o situación económica de la cual resulta capacidad contributiva. La capacidad contributiva significa apreciación por parte del

(45) Jarach, D. "El Hecho Imponible" pp. 153-155, citado por De la Garza, S. Fco. ob. cit. pág. 485.

legislador de que el hecho económico que se ha verificado para el sujeto le permite distraer una suma de dinero de sus necesidades privadas para destinarla a los gastos públicos. Pero estos conceptos básicos del medio imposible no tendrían sentido si el hecho imposible se atribuyera al Estado a las entidades públicas o a las dependencias de ellas (que realicen actividades de orden o servicio público). Las situaciones o las actividades económicas de las mismas nunca representan capacidad contributiva porque toda la riqueza del Estado ya sirve directamente a las finalidades públicas y sería sin sentido atribuirle una capacidad de contribución a las finalidades para las cuales toda su actividad y su existencia misma están destinadas" (46)

Estamos de acuerdo con Jarach porque sería risible que se cobrara impuestos el mismo Estado y que éste a su vez los utilizara para los mismos fines que están siendo destinadas las contribuciones.

Sólo puede advertirse excepcionalmente la imposición tributaria, cuando resulte evidente la voluntad legislativa de equiparar completamente una empresa pública a las empresas privadas, sometiendo al mismo régimen jurídico y económico.

De acuerdo al sentido de igualdad, con el cual el legislador trata de imponer su carga, sería ilógico pensar en que algunas em-

(46) Jarach D. "El Hecho Imponible", citado por De la Garza, ob. cit. pág. 485.

presas de participación estatal gozaran de privilegios frente a los particulares puesto que se vería claramente una competencia desleal por parte del Estado, lo que crearía un estado de inconformidad por parte de los empresarios o industriales sean (pequeños o grandes industriales), y con más razón los pequeños industriales, porque verían reducidas sus ganancias por tantas imposiciones, resultándoles más difícil la competencia, además, no tendría caso que el Estado tratara de aceptar así con el progreso económico del país, dado que él solo no se daría a basto para satisfacer todas y cada una de las necesidades del país, debido principalmente, a la falta de satisfactores que en nuestro país en particular hacen falta.

Siguiendo este criterio, el artículo 13 de la Ley de Monopolios reglamentaria del artículo 28 constitucional, previene que: "se considera que hay exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos ya causados".

En cambio, la opinión del Ministro de la Suprema Corte de Justicia, don Salvador Urbina, sobre la exención de impuestos en los casos de la teoría de la compensación, dice que es perfectamente anti-constitucional. Los motivos que fundan esta opinión son los siguientes:

En primer lugar porque en realidad cuando el Estado se compromete a no cobrar impuestos sobre los capitales que se invierten por virtud de un contrato o concesión, está contratando una de las facultades que le corresponden como Poder soberano, y es bien sabido que los atributos de la soberanía no constituyen bienes que estén en el comercio y que puedan en alguna forma ser objeto de transacciones con particulares.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, un contrato o una concesión en la forma que hemos indicado, implica que el Poder que la otorga está ligando al propio Poder para lo sucesivo, de tal manera que no puede ya hacer uso de sus facultades constitucionales.

En tercer lugar, la teoría de la compensación que las autoridades judiciales han admitido como básica para legitimar esa clase de exenciones de impuestos, es una teoría que no cuadra con nuestra organización constitucional ni con el sistema legal en materia de contratos y concesiones. Aunque el Estado reciba por virtud del contrato o concesión un beneficio, eso no quiere decir que el particular que preste dicho beneficio al Estado lo haga simplemente por razón de que se le exceptúe de contribuciones, sino que en todos los casos lo presta sobre la base de obtener una remuneración. El particular que realiza un acto que puede ser benéfico para la colectividad, va buscando principalmente

la satisfacción de sus intereses individuales sin que haya en él la idea de prestar al Estado un beneficio prescindiendo de su interés personal.

Ahora bien, no existiendo esa idea, no hay razón para - que, por su parte, el Estado prescinda de sus medios de vida y beneficio con perjuicio de los demás contribuyentes el interés individual del contratista o concesionario. (No estamos de acuerdo -esto ya lo vimos antes-). Es legal y no antieconómico el pago en especie, permitido -- por el Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.

Por último, hay otras razones que son de segunda importancia para la estimación del caso, pero que de todos modos es conveniente tener presentes. Como la facultad de imposición se ejercita por períodos de tiempo marcados en la Constitución, y como los contratos y concesiones a que nos venimos refiriendo generalmente tienen una duración mayor de un año, si el Estado otorga una exención de contribuciones por toda la vigencia del contrato o de la concesión, viene a contrariar el principio de periodicidad con que deben renovarse las disposiciones fiscales. (47)

A pesar de las razones anteriores la Suprema Corte de Justicia considera que no existe la exención de impuestos prohibida por el artículo 28 constitucional cuando a cambio de los impuestos el conce-

(47) Fraga, Gabino, ob. cit. pág. 342.

sionario da alguna cosa, que en ese caso no existe la desigualdad que trata de evitarse con aquella prohibición. (Jurisp. de la S.C.J. 1917 - 1965. Segunda Sala, tesis 88).

Ahora bien, una vez que a lo largo de este trabajo hemos expuesto las opiniones de algunos autores respecto de las figuras jurídicas de la exención y del subsidio, nos toca exponer las razones por las cuales nosotros no estamos de acuerdo en la existencia de estas figuras, nos inclinamos más por la aceptación de la segunda que por la primera.

En el Capítulo siguiente habremos de expresar nuestra opinión e ideas de las conclusiones que hemos sacado sobre este estudio.

CAPITULO IV - 1

CONCLUSIONES

## CAPITULO IV - 1

Mientras el gobierno sostenga la postura de proteccionismo hacia industrias de nueva creación o necesarias y éstas se encuentren exentas de algunos impuestos total o parcialmente, la situación económica y social del país se verá siempre muy por debajo de las de los países desarrollados.

Esamamos que, el lapso transcurrido desde el inicio de las actividades de dicha industria nueva, hasta el tiempo en que se terminan los privilegios concedidos en materia tributaria, es un lapso perjudicial tanto para la economía interna como para la externa del país, en virtud de que la calidad de los productos no compite con los artículos del mercado internacional, puesto que en vez de obtener una óptima calidad e los productos en un reducido tiempo para poder competir con un mercado internacional, buscan la manera de que ésto no suceda ya que el Gobierno, al protegerlas, cierra sus fronteras con el pretexto de que es un producto que se fabrica en México y que la industria que lo fabrica no nada más está capacitada para satisfacer las necesidades de consumo existentes sino también para exportar, de tal manera que su producción excedente la lanza al terreno internacional a conquistar el mundo del mercado mundial, lo cual generalmente ha dejado más tristes que felices experiencias, por lo que habría que poner fin a tales

hechos.

Por qué no pensar en suprimir a las empresas nuevas -- estos privilegios de exención de impuestos que el Gobierno les concede?. Pienso que sería más benéfico suprimir dichos privilegios, tanto para la industria por entero como para los consumidores que en última instancia son quienes consumen la materia prima elaborada o simplemente permitir competencia extranjera, aunque sea mínima, para que el productor nacional, bajo esta presión, se sienta comprometido a mejorar su calidad.

Podrán argumentar muchas personas que tomar ese camino sería perjudicial para los empresarios, debido a que son ellos -- los que arriesgan su capital buscando siempre que su inversión produzca más dinero, si no fuera así, dejarían que esa necesidad la cubriera el Gobierno, dado que es el único que puede trabajar sin obtener ganancias.

Por lo anterior proponemos la creación de empresas -- "Imperio-socialistas", que agrupen al capital y al trabajador, de una manera en la cual resulten ambas partes beneficiados, a tal grado que se logre una armonía lo más perfecta posible.

Digamos que es el capital el único capaz de crear nuevas fuentes de trabajo y digamos también que es el trabajador quien desém-

peña esas fuentes de trabajo, necesitando el uno del otro para formar una industria.

Debido a que es el capitalista quien arriesga la mayor parte, debe estar más garantizado, asegurándose plenamente sobre las garantías de productividad de este capital que invierte.

Se debe ver también que el trabajador adquiere día a día mayor importancia para el Gobierno y que es preocupación de éste velar porque sus derechos sean respetados por el empresario, tratando de que su condición económica mejore en razón de una igualdad.

La idea de formar un plan en el que todos salgan beneficiados consiste en crear una empresa a la cual al finalizar el ejercicio, en el reparto de utilidades, parte de dichas utilidades se destinen a comprar acciones que sean de los trabajadores y a medida que pase el tiempo, con los dividendos adquiridos y con las subsecuentes compras de acciones, vean los trabajadores que el empeño que ponen en el trabajo les está reeditando, de tal manera que adquieran parte de la empresa. Las acciones de los trabajadores nunca rebasarían de un 45%, considerando que no sería justo que se rebasara este límite pues el capitalista fué el que arriesgó e hizo posible esta empresa.

Por otro lado si las acciones de los trabajadores alcanzan un límite mayor del 45% se convertiría prácticamente en un régi-

men parecido al de las cooperativas, mismo que no ha dado los resultados deseados, ya que su meta económica-social no se ha logrado más que en muy pocos casos.

Para el buen funcionamiento de esta empresa imperio-socialista, habría que cuidar dos aspectos: primero el aspecto capitalista y segundo el aspecto de los trabajadores. El primero sería el de controlar que las acciones de los trabajadores no rebasen el límite del 45%, solucionando este problema, obligando al inversionista mayoritario --empresario-- al aumento del capital y de esta manera aumenta su interés y el segundo cuidar que la inversión, por parte de los trabajadores, siempre esté a su máximo y no baje del 45% de las acciones, obligándolos también a mantener su interés dentro de la misma. Una vez que se logre este equilibrio, veremos que aumenta la producción, bajan los --costos, se requiere de más mano de obra, aumentan las fuentes de trabajo, hay progreso en el país desde el momento en que existe menos --desempleo y sube el nivel de vida per cápita, consecuentemente.

Es importante todo lo anteriormente dicho, si tenemos --en cuenta que un problema muy grande que se presenta en las industrias es el sindical y con la formación de sociedades como la que se propone, dicho problema se acabaría, debido al interés que tendrían los trabajadores en la empresa; esto no quiere decir que nuestra idea es que las --organizaciones sindicales se acaben, puesto que sería retrasar el ade--

lanto que existe en este punto para que a los trabajadores se les respeten sus derechos y que también en un momento dado puedan exigir algún otro o pelear por el respeto de alguno ya existente.

Se evitaría, de esta manera, que surgieran intromisiones por parte de gentes extrañas, que perjudicarían a los trabajadores, a los patrones y al público consumidor, obstaculizando la entrega de los productos en el mercado, en el caso de existir una huelga, más aún, -- atreviéndonos a pensar que el país se retrasa cuando existen problemas laborales porque estos detienen el avance económico y social.

Uno de los problemas que se presentan es el correspondiente al del REPARTO DE UTILIDADES. La mejor manera, a nuestro criterio, para dar solución a este problema será la de formar -- como se hizo hace poco cuando se fundó el Instituto de Fomento Nacional de -- la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) -- que formó una Comisión Mixta integrada por los tres sectores (Estado - Trabajadores - Patrones), que se encargue de vigilar la contabilidad de la empresa, para que no se vean afectados los intereses de ninguna de las partes, beneficiándose con ello también de una manera indirecta, el Fisco, porque -- en cualquier momento conoce la situación que guarda la contabilidad de la empresa.

Esto trae como consecuencia que el fisco perciba lo co--

responsable a sus impuestos de manera más rápida ya que estando la contabilidad al día no hay problema para la Secretaría de Hacienda al hacer auditorías. Si los libros y documentos se llevan al corriente se hacen por lo tanto, los créditos fiscales más líquidos, percibiendo más rápido el fisco, lo que le corresponde y evitando a las empresas el pago de multas y recargos por no presentar sus declaraciones en el debido tiempo.

Teniéndose este resultado; el Estado puede plantear mejor sus inversiones futuras, porque está seguro de las percepciones que les corresponden pudiendo disponer de ellas en determinado tiempo.

Otro punto a tratar es lo referente a la intervención del Estado en diferentes empresas; creemos que no es conveniente ni fructífero para el mismo, que intervenga o tenga interés en varias empresas, lo mismo que sea él quien exclusivamente arriesgue su capital y su esfuerzo en los grandes proyectos que existen para el desarrollo de nuestro país.

Si bien apoyamos que sea el Gobierno el que realice los estudios económicos necesarios para la localización de los puntos convenientes para realizar las obras ya sean industriales, agrícolas, hidráulicas, etc., no apoyamos la teoría de que sea el Estado el que realice la completa inversión. Saltando a la vista estos dos grandes inconvenientes.

- 1o. Una vez terminada la obra, se descuida la atención y vigilancia de las empresas por parte del Estado.
- 2o. El Gobierno adquiere grandes compromisos por -- fuertes préstamos a pesar de sus bajos intereses. Pudiendo permitir que los capitalistas inviertan --- con él.

Sobre los anteriores inconvenientes nuestra opinión es -- la siguiente:

El primer problema es cierto; una vez realizada la obra, existe descuido, ya que el Estado al tener gran cantidad de obras y empresas, estatales, paraestatales, descentralizadas, etc., que atender, no puede poner el debido cuidado. Por lo que hemos comentado, basta que una empresa sea del Estado, para que el fruto que deba percibir -- sea menos de lo normal, se acrecenten los gastos, haya más fugas, -- por el simple hecho de que la gente que trabaja en esa empresa sabe -- que es el Estado el que sufraga los gastos y en ningún momento tratan -- de economizar para obtener mayores utilidades, pues ellos, de todas -- maneras, gane o pierda la empresa, perciben sueldo, no necesitaría -- crear conciencia para evitar todas las anomalías enumeradas anterior- mente, y obtener mejores resultados en estas empresas para un mejor empleo del dinero en el desarrollo económico del país.

Por lo que respecta al segundo punto, se podría ver la manera de que los capitalistas invirtieran junto con el Estado o bien que una vez terminadas las obras, el Gobierno las traspasara total o parcialmente a personas de la iniciativa privada, para que el Estado reciba de inmediato dinero de manos de los particulares y ésto sirva para que emprenda nuevas obras y a su vez, al dejar el Estado como propietario de parte o del total de la empresa a los particulares, podrían éstos encargarse de la administración de la misma, cosa que sería más benéfica para ambos, pues por un lado el Gobierno no perdería tanto dinero, porque habría alguien vigilando que la empresa trabajara a su máximo y a su vez el capitalista ganaría.

Se podría también ver la manera de vender acciones a los trabajadores, para que la empresa funcionara de la manera anteriormente expuesta, dejando que los trabajadores se beneficien más, resultando benéfico para los tres sectores las inversiones hechas por el Estado en un principio.

Anteriormente, a lo largo de este trabajo, expusimos la necesidad del Estado de que se realizaran estudios de todo tipo económicos, geográficos, hidráulicos, étnicos, climatológicos, mercadotécnicos, etc., en las diferentes entidades, a manera de ver reglamentado por parte del Gobierno, el establecimiento de nuevas empresas, en los diferentes lugares de nuestra República, que por su situación --

geográfica, climatológica, zona de distribución de los productos, etc., sean propicias para regular el mejoramiento de su economía, evitando esfuerzos inútiles y aprovechando al máximo sus recursos.

La realización de estos estudios económicos, en todas las entidades federativas, permitirá la realización de un desarrollo -- uniforme, estableciendo centros laborales en zonas que realmente -- ofrezcan una mayor eficiencia desde todos los puntos, pues permitirá que:

- La producción se lleve a cabo en los lugares más pro picios, evitando altos costos de bienes y servicios, tanto de consumo como de inversión, generando, de tal modo, un ahorro nacional que a su vez, al ser invertido, aumentará la producción.

- Respecto a la distribución, será más eficaz, debido a que se contará con los medios suficientes de comunicación efectiva y rápida, para que los productos lleguen en el menor tiempo posible y con un bajo costo por la rápida transportación, disponiendo en todo --- momento, de suficiente mercancía almacenada para cubrir cualquier - demanda, sea nacional o extranjera.

- Como tercer punto, el consumo será más cómodo -- pero, sobre todo, menos costoso, debido a que se evita cualquier movimiento inútil de la mercancía.

En otras palabras, "fijar zonas determinadas y exclusivas para el establecimiento de las industrias".

Esta regulación para el establecimiento de industrias, traerá como beneficio inmediato que cada región de cualquier entidad sea explotada a su máximo, en relación a la riqueza que exista en ella.

De esta manera, se aprovecharán perfectamente las --- fuerzas de trabajo de cada localidad, ya que no creemos que el trasladar a personas de un lugar que se cree potencialmente pobre a un lugar potencialmente más rico por cualidades naturales sea la solución, porque no siempre los individuos se adaptan al nuevo medio ambiente; para la mayoría de las personas, no es fácil acostumbrarse, porque -- generalmente su forma de vida y la sociedad que frecuentan, se encuentran muy apegados a sus costumbres locales, por lo que sería muy difícil trasladarlos a otro lugar en donde se tendrían que desenvolver en una sociedad diferente a la de ellos, ya que si esta nueva sociedad a la que llegaron en un determinado momento, también la cambiaran de lugar, sus habitantes se encontrarían con el mismo problema de arraigo, principalmente la del campo pues se han tenido amargas experiencias a este respecto ya que en varias ocasiones se ha presentado este problema y se ha querido solucionar, trasladando a pueblos enteros, pero el arraigo de estos individuos a su lugar de origen es tan grande que -- los ha hecho regresar, fracasando todo intento del Gobierno que busca -

encontrar la forma para que el individuo obtenga por su trabajo una mejor remuneración económica y aumente su nivel de vida.

Sólo así, y no por medio de exentar a las industrias, puede haber un avance en la economía del país en forma equilibrada, ya -- que creemos injusta la medida establecida por algunos Estados para -- exentar a las empresas, por no encontrarse regulado el establecimiento de las mismas, conforme a zonas determinadas, sino que las entidades, conforme a su criterio, conceden ciertos privilegios de tipo tributario para atraer industrias nuevas; y si por una parte es cierto que se benefician los Estados, (principalmente algunos municipios), concediendo -- este tipo de facilidades al industrial. también es cierto que otros Estados a causa de esto se empobrecen más por no poder competir su economía con la de otras localidades, ya que no goza de una situación geográfica cercana a los grandes centros de población.

Además de todas estas razones expuestas, debemos tomar en cuenta que lo anterior va en contra de lo que dice nuestra Carta Máxima en su Artículo 28 y leyes secundarias, como el Código Fiscal, que dice, respecto de los impuestos, que deben de ser justos, generales y equitativos y no proteger a un sector determinado. Haciendo disminuir por estas dispensas bajo el pretexto de que son industrias nuevas, la recuperación del Estado en materia Hacendaria, por lo que se deja de beneficiar a otros sectores más necesitados con obras y servi--

cios públicos por falta de erario suficiente.

También, con base en estos estudios realizados por el Gobierno, se podría pensar en la "FORMACION DE REGIONES INDUSTRIALES, AGRICOLAS Y GANADERAS A CARGO DE PARTICULARES".

Es importante hacer notar desde el momento en que se mencionan regiones agrícolas y ganaderas, que en ningún momento estoy de acuerdo con la creación de los ejidos, puesto que el único resultado que se viene observando día a día en nuestro país, es la merma gradual de la riqueza agrícola y ganadera, debido al temor que existe por parte del pequeño propietario a invertir, si él mismo se ve amenazado constantemente por las comunidades ejidales que piden la ampliación del ejido. Pensemos, por un momento, en el caso del agricultor, pequeño propietario, que para obtener una cosecha que le rinda beneficios, tiene que recurrir a instituciones de crédito y una vez que se ha hecho mercedor al préstamo desde ese momento requiere de trabajar para obtener su cosecha, para pagar el crédito y sus intereses (altos en comparación a los de las comunidades agrarias), pero a todo esto se le agrega otro factor, que el Estado también le impone cargos con los impuestos dentro de los cuales se encuadra su actividad además de buscar la consabida ganancia para poder satisfacer sus necesidades de vida. Ese mismo ejemplo lo podemos también enfocar tratándose de materia ganadera, por lo tanto, debemos de pensar que si unido a -

ésto se tiene el temor de que el Gobierno afecte la propiedad por razones de satisfacción colectiva, veremos que siempre existirá miedo a invertir si se tiene la amenaza de afectación, por lo que sacamos como conclusión que la tierra en México no rinde lo que debería rendir.

Si este mismo ejemplo lo observamos en las comunidades ejidales, veremos en primer lugar, que se encuentran protegidas en el sentido que no tienen el peligro de que sus tierras sean motivo de afectación, que los créditos que se le otorgan son a bajos intereses, que se les dá toda clase de facilidades por parte del Gobierno en la obtención de semillas y fertilizantes, y sobre todo, que en momento dado y como acaba de suceder por no existir manera de cubrir sus adeudos se les condonan. Como vemos, sí hay desigualdad, puesto que no se trata a las personas de igual manera, el particular, pequeño propietario, invertiría más dinero en el campo si pensara que su inversión iba a estar asegurada; pero esa duda es la que frena el desarrollo del país, por lo menos en el sector agrícola que es el factor económico más importante en todos los países, tanto desarrollados como subdesarrollados.

## B I B L I O G R A F I A

1. Burgoa Orihuela, Ignacio.  
"El Estado"  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1970.
2. Burgoa Orihuela, Ignacio.  
"Las Garantías Individuales"  
6a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1970.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio.  
"El Juicio de Amparo"  
7a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1970.
4. Carré de Malberg.  
"Teoría General del Estado"  
Fondo de Cultura Económica.  
México, 1948.
5. De la Cueva, Mario  
"Teoría del Estado" (Apuntes)  
Facultad de Derecho  
U. N. A. M. 1969.
6. De la Garza, Sergio Fco.  
"Derecho Financiero Mexicano"  
3a. Edición  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1970.
7. De Pina, Rafael.  
Diccionario de Derecho.  
1a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1965.

8. Enciclopedia Jurídica Omeba.  
Tomo VII, X y XI  
Editorial Bibliográfica Argentina.  
Buenos Aires.
9. Flores Zavala, Ernesto.  
"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"  
12a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1970.
10. Fraga, Gabino.  
"Derecho Administrativo".  
14a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1971.
11. García Maynez, Eduardo  
"Introducción al Estudio del Derecho".  
14a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1967.
12. Giannini, A. D.  
"Instituciones"  
Editorial F. Trillas, S. A.  
México, 1963.
13. González Uribe, Héctor.  
"Teoría Política".  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1972.
14. Groves M., Harold.  
"Finanzas Públicas"  
Universidad de Wisconsin.  
Editorial F. Trillas, S. A.  
México, 1968.
15. Jarach, Dino.  
"El Hecho Imponible"  
Fondo de Cultura Económica  
México, 1965.

16. Margain B., Hugo.  
"Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa".  
Fondo de Cultura Económica.  
México, 1958
17. Olivera Toro, Jorge.  
"Manual de Derecho Administrativo"  
3a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1972.
18. Porrúa Pérez, Francisco.  
"Teoría del Estado"  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1969.
19. Recaséns Siches, Luis.  
"Tratado General de Filosofía del Derecho".  
3a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1965.
20. Revista "Pensamiento Político"  
"Texto íntegro del IV Informe de Gobierno del C. Presidente Luis Echeverría".  
No. 65 Vol. XVII  
México, 1974.
21. Rojina Villegas, Rafael.  
"Introducción al Estudio del Derecho"  
2a. Edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1967.
22. Serra Rojas, Andrés.  
"Ciencia Política".  
Tomo I.  
Instituto Mexicano de Cultura  
México, 1971.
23. Serra Rojas, Andrés.  
"Derecho Administrativo"  
Tomo I y II  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1968.

24. Serra Rojas, Andrés.  
"Teoría General del Estado".  
Librería de Manuel Porrúa, S.A.  
México, 1964.
25. Tena Ramírez, Felipe.  
"Derecho Constitucional Mexicano".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1967.
26. Tena Ramírez, Felipe.  
"Leyes Fundamentales de México"  
4a. Edición.  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1971.
27. Trueba Urbina, Alberto.  
"El Nuevo Artículo 123"  
2a. Edición.  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1967.