



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**“La extrafiscalidad en los impuestos como instrumento de
protección al derecho fundamental de la salud.”**

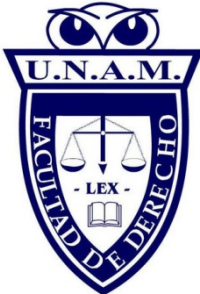
TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ROMÁN ANTONIO GARCÍA TORRES

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO



MÉXICO, D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO 2013



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.



**UNIDAD DE SEMINARIOS “JOSÉ VASCONCELOS”
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, D. F., 13 de junio de 2013.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P r e s e n t e.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **GARCÍA TORRES ROMÁN ANTONIO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **“LA EXTRAFISCALIDAD EN LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA SALUD”**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

**Atentamente
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Directora.**

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL**

Agradecimientos

A mis padres, quienes con su inconmensurable esfuerzo, buen ejemplo, y amor incondicional, me hecho la persona que soy.

A mi hermano quien con su cariño, ánimo y devoción, me ha dado fuerzas para buscar mi perfeccionamiento como ser humano.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho y a sus catedráticos, los cuales me otorgaron más que solo conocimientos académicos y me dieron las herramientas para ser una mejor persona y un mejor mexicano.

A la Doctora Margarita Palomino Guerrero, quien hizo posible la terminación de mis estudios, con sus conocimientos e invaluable apoyo.

A mis abuelos, tíos y primos, quienes siempre estuvieron a mi lado con su sabio consejo y grata compañía.

A todos aquellos que me han considerado un amigo, quienes me han acompañado a lo largo de mi vida, haciéndola más amena.

Índice

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1.- El sistema tributario.....	3
1.1. Ingresos del Estado.....	10
1.1.1. Ingresos no fiscales.....	13
1.1.2. Ingresos fiscales.....	17
1.1.2.1. Contribuciones.....	21
1.1.2.2. Aportaciones de seguridad social.....	23
1.1.2.3. Derechos.....	25
1.1.2.4. Impuestos.....	27
1.2. Principios constitucionales.....	32
1.2.1. Principio de legalidad.....	33
1.2.2. Principio de proporcionalidad.....	35
1.2.3. Principio de equidad.....	36
1.2.4. Principio de destino al gasto público.....	37
CAPITULO 2.- La extrafiscalidad de las contribuciones.....	39
2.1. Concepto de extrafiscalidad.....	44
2.2. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	53
2.3. La extrafiscalidad como instrumento para desincentivar el consumo de substancias nocivas para el ser humano.....	62
2.4. La extrafiscalidad en el impuesto al tabaco.....	73
CAPÍTULO 3.- Consecuencias económico-sociales de políticas públicas inadecuadas en materia de salud.....	85
3.1. Marco constitucional.....	93

3.2. Derecho a la salud.....	100
3.3. La salud como derecho fundamental.....	106
3.4. Políticas públicas en materia de salud.....	114
3.5. Regulación para la producción y venta de productos para el consumo humano.....	123
3.6. Normas Oficiales Mexicanas aplicables.....	131
3.7. Mecanismos fiscales para reorientar las buenas prácticas en la producción y comercialización de productos para el consumo humano.....	142
CONCLUSIONES.....	166
BIBLIOGRAFÍA.....	172

Introducción

En los últimos años, la población mexicana se ha visto asediada por diversas enfermedades de tipo crónico, como lo son los problemas cardiacos, la diabetes, la obesidad y el cáncer, las cuales producen grandes estragos, tanto a nivel social, como a económico, e individual. El incremento en el número de casos relacionados con estas enfermedades ha sido mayor en los últimos años, teniendo como uno de los principales factores etiológicos a los males hábitos de alimentación, que derivan en problemas de salud como la obesidad y el sobrepeso, es por ello que principalmente el sector industrial de alimentos en México tiene cierta injerencia en estas aflicciones. La problemática sobre la que esta investigación se centra, es la presencia de ciertas sustancias en productos de consumo humano, que en razón del contacto prolongado de éstas, se tornan en factores reales de riesgo, y de una de las principales causas de la aparición diversas enfermedades, no limitándose a aquellas a las que hacemos hemos hecho mención, pero si siendo las de mayor impacto.

El presente trabajo propositivo tiene como finalidad exponer a un hipotético instrumento jurídico de índole fiscal, como lo es un impuesto que pueda ser utilizado para disminuir en la magnitud y gravedad, de las enfermedades que tanto afectan a la salud del mexicano y que ineludiblemente se transforman en problemas nacionales, que afectan tanto a la economía y a la sociedad mexicana y que no permiten el progreso adecuado del país en todos sus ámbitos. El dispositivo que se propone, buscaría en un primer lugar, disminuir el consumo de los productos referidos, pero teniendo como objetivo final el de la eliminación o la reducción de la presencia de estas sustancias.

En el primer capítulo de este trabajo, se exponen los conceptos básicos jurídicos respecto al tema, que abarcan, desde la ubicación material teórica del mismo a través de un análisis general del sistema tributario mexicano, hasta el análisis de las características propias del instrumento jurídico objeto de este

trabajo, su clasificación, sus sustento jurídico, así como los principios que deben de existir para su imposición, tanto a nivel doctrinal, como a nivel constitucional, lo cual permitirá establecer un primer fundamento básico para el gravamen que se propone.

En el segundo capítulo se expone la teoría que existe sobre este tipo de gravámenes, ya que la contribución objeto de este trabajo no puede ser conceptualizada dentro del común de las contribuciones que existen en nuestro sistema jurídico. Es por ello que la teoría que se desarrolla en este capítulo corresponde a la de los instrumentos extrafiscales, pues la contribución propuesta no tiene como finalidad principal el recaudar recursos económicos, sino el de proteger el derecho a la salud. Además de lo anterior, se hace un análisis a tres contribuciones con objetivos similares, que han sido establecidas alrededor del mundo, para posteriormente culminar con el estudio del impuesto existente en nuestro sistema, que cuenta con una finalidad similar que si bien no tiene el mismo objeto, sí se ubica dentro de la misma materia; así como algunos de los resultados que ha arrojado.

Por último, el tercer capítulo hace referencia a la situación actual en materia de salud en México a nivel nacional, de la problemática en comento, y de algunas de las políticas públicas existentes, que buscan ya sea el control o la disminución de estos mismos problemas. También se desarrolla el tema del derecho a la salud, desde una perspectiva constitucional y desde la teoría de los derechos fundamentales, que usaremos también como fundamentación teórica de la propuesta que se plantea. Finalmente, al término de este capítulo se formula la propuesta en sí misma, donde se correlacionan los tres capítulos mencionados, y se detallan las características que deberá de tener el impuesto, se aducen las cuestiones por las cuales se considera conveniente una medida de este tipo, se enuncian algunos de los resultados positivos que se esperan obtener con su existencia, así como la solución a algunos de los conflictos que se pueden presentar derivados de su imposición.

CAPÍTULO 1

El sistema tributario.

Teniendo presente que el objeto de este estudio son las contribuciones, debemos comenzar con la ubicación material de éstas, por ello diremos que son ingresos, que forman parte de la actividad financiera del Estado, en su carácter de ente público, actividad que definiremos como: *“...el universo de acciones y actos por cuyo medio éste obtiene recursos para realizar el gasto público y la manera cómo éstos se administran, o sea, la obtención de medios económicos y su inversión en la atención de las necesidades generales de la población y las propias del Estado...”*¹. En lo anterior es posible encontrar que la actividad financiera permite al Estado recabar recursos para cumplir con las funciones que se le han encomendado y para las cuales, ha sido creado, asimismo que la actividad financiera estatal esta compuesta de una gran variedad de acciones por medio de las cuales se pretenden obtener dichos recursos, pero no solo eso, sino también, que ésta comprende además de la obtención de recursos, la administración y erogación de los mismos.

Hechas las anteriores precisiones es posible señalar que la disciplina jurídica que se encarga del estudio de la actividad financiera, y por consiguiente de las contribuciones, es aquella denominada Derecho financiero, la cual puede ser definida como *“...el conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, etc.) que regulan la actividad financiera del Estado...”*², es decir, el derecho financiero comprende el estudio de todas aquellas normas que se refieren a la obtención, administración y erogación de los recursos por medio de los cuales el Estado, (siendo específicos, el poder público, o

1 Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho fiscal, Editorial Iure, México, 2002, p. 6.

2 Sánchez Hernández, Mayolo, Derecho tributario, Tomo I, Editorial Cárdenas, México, 2002, p. 12.

gobierno de éste) busca cumplir con sus funciones, consagradas en la Constitución, de modo que el Derecho financiero se encuentra justificadamente dentro del Derecho público, ya que sus normas regulan, como ya se precisó, a las finanzas del Estado, es decir a sus recursos económicos y sus gastos, ambos de carácter público.

Así, del Derecho financiero se desprende el Derecho fiscal que puede definirse como “...*el conjunto de normas jurídicas que se encargan de regular las contribuciones en sus diversas manifestaciones...*”³, y como menciona el maestro Hugo Carrasco Iriarte, comprende situaciones relacionadas a las contribuciones, tanto por lo que se refiere a una actividad financiera propia del Estado, (dígase del poder publico), tanto como en lo que se refiere a las relaciones del fisco, entendiendo a éste último, como el titular de las finanzas publicas; con los contribuyentes; y a las relaciones que se establecen entre los particulares derivadas de lo anterior. Esto significa que el Derecho fiscal tiene como campo de acción, primordialmente a las contribuciones y todo aquello que jurídicamente derive de éstas.

Ahora bien, el siguiente concepto a analizar es el de sistema tributario, por ello partimos de establecer que un sistema en nuestra disciplina, es aquel conjunto de cosas que pueden ser identificadas como reglas, leyes y/o instituciones, que comparten determinadas características, y que además, derivado de su coexistencia ordenada, cumplen con un fin determinado. Por otra parte, el origen del concepto de tributo, podemos encontrarlo en los inicios de la historia de la humanidad, y en muy repetidas ocasiones, desde el momento en que un ser humano, o un grupo de ellos, impuso su supremacía, sobre otros, pues los tributos nacen como una forma de sometimiento del fuerte hacia el más débil, que significa una obligación de dar, siendo esta de diversa índole, incluyendo dinero, mercancías, o aún seres humanos en calidad de esclavos, y aunque comúnmente se asocia el término tributo al de contribución, existe una diferencia entre estos dos conceptos, pues esta ultima proveniente del latín y significa dar, lo mismo en

³ Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, p. 8.

sentido coercitivo, que en sentido voluntario⁴, sin embargo son usados como sinónimos en la mayoría de las ocasiones, como sucede en este caso.

El concepto de tributo o llamándolo de una manera más adecuada, contribución, podemos encontrarlo en muchas formas dentro de la doctrina mexicana, señalando de antemano y como se vera mas adelante que existen dos concepciones de la palabra contribución, una en sentido general y otra en un sentido específico, ocupándose en este caso la primera. Tenemos que las contribuciones, en su acepción mas amplia son: “...*las prestaciones establecidas en la ley a cargo de las personas que deben cubrirlas al ente publico y que se destinan a satisfacer las necesidades colectivas...*”⁵. Por lo tanto tributo o contribución es actualmente, la carga económica, establecida legalmente, a cargo de los gobernados, por medio del cual el Estado obtiene recursos.

Así concluimos que un sistema tributario es el conjunto de reglas, leyes e instituciones establecidas por el gobernante, que imponen cargas de dar al gobernado, con la finalidad de obtener recursos para la atención de las cargas públicas. Lo anterior de igual forma, lo podemos complementar con la definición que da Rigoberto Zamudio Urbano, al concebir a dicho sistema como “...*el conjunto de entidades que armónicamente, las ha establecido el Estado, a través de su Constitución para administrar, recaudar, vigilar y fiscalizar, los diferentes tributos que se imponen a los ciudadanos de una nación...*”⁶

En lo referente a la imposición de contribuciones, tenemos que la Constitución Política mexicana distingue a dos órdenes de gobierno facultados para ello de acuerdo al artículo 31 fracción IV constitucional, siendo estos el poder legislativo federal representado por el Congreso de la Unión, y las Legislaturas de

⁴ Cfr. Diep Diep, Daniel, “La evolución del tributo”, *Revista del Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, México, núm. 64, noviembre-diciembre de 2003, Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/64/pr/pr24.pdf>

⁵ Sánchez Hernández, Mayolo, *op. cit.*, p. 13.

⁶ Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema tributario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 14.

los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el primero fundamentado en el artículo 73 fracción VII, la segunda en el 124, y el último de acuerdo al artículo 122 inciso C, Base primera, fracción V inciso b.

Otro concepto importante a tratar es el de la administración tributaria, ya que juega un papel esencial dentro del sistema tributario de cada país, dado que se encarga de realizar los fines que persigue el sistema tributario, es decir, de administrar, recaudar, vigilar y fiscalizar los tributos impuestos a los gobernados. La administración tributaria es definida por el mismo autor en cita, como aquella que: “...comprende tanto el conjunto orgánico funcional mediante el que se ejecuta la voluntad pública, contenida en la legislación tributaria, a través de una serie de recursos materiales, humanos y técnicos, así como el conjunto de procesos y actividades que realizan la autoridad y los sujetos tributarios para la realización de los fines de la ley...”⁷. Por ello se entiende que la administración pública es la encargada de aplicar la legislación tributaria, para conseguir el objetivo primordial del sistema tributario, que es obtener recursos, para sufragar los requerimientos económicos y cubrir las necesidades primordiales del Estado por medio de la política tributaria reinante en determinado momento y en una determinada sociedad, para así también lograr la redistribución de la riqueza.

Con este fin, en nuestro sistema tributario se han creado instituciones en todos los niveles de gobierno, que cuentan con diversas facultades, y tienen como función principal, el de realizar la administración fiscal, siendo uno de los pilares en el sistema tributario mexicano. En este ámbito cabe hacer mención que de acuerdo al artículo 115 fracción IV constitucional, también los municipios pueden administrar libremente su hacienda, pero queda a cargo de la legislatura de la entidad correspondiente el establecimiento de sus contribuciones, sin embargo y dado que el presente trabajo sólo versa sobre contribuciones federales, únicamente se tratarán aquellas del plano federal. Las instituciones antes mencionadas, son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con todas sus

⁷ *Ibidem*, página 25.

Subsecretarías, su Oficialía Mayor, la Tesorería de la Federación, sus Unidades Centrales, la Procuraduría Fiscal de la Federación, principalmente a través del Sistema de Administración Tributaria con sus diferentes Administraciones como las de Recaudación, las de Auditoría, la de Aduanas, las jurídicas, entre otras. Asimismo existen organismos fiscales autónomos que se especializan en recaudar contribuciones relacionadas a las aportaciones de seguridad social, siendo estas el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, los distintos órganos en materia de coordinación fiscal, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encargado de dirimir las controversias federales de tipo fiscal, y recientemente la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, instituciones que en su conjunto mejoran nuestro sistema tributario y se encargan de cubrir sus necesidades más importantes.

Bajo esta tesitura es conveniente hablar también de la función fiscalizadora, la cual forma parte de la administración tributaria, y que tiene como principales objetivos, el comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la detección de la omisión en su cumplimiento, la de imponer sanciones a aquellos que incumplen con sus obligaciones fiscales, e identificar a los nuevos contribuyentes. Como puede observarse en lo anteriormente expuesto, resulta claro que la fiscalización es una parte de gran trascendencia en el sistema tributario pues tiene injerencia directa en la obtención de recursos económicos, ya que se pretende con ella evitar y reducir el no cumplimiento de las obligaciones fiscales, es decir, de no recaudar una menor cuantía de lo que en realidad está previsto, y obtener más recursos al identificar nuevos contribuyentes. Una correcta fiscalización es necesaria para un sistema tributario sano, y para maximizar los efectos de la propuesta que se hace a través de este trabajo, sin embargo la fiscalización resulta ser demasiado onerosa, pues la vigilancia de todos los contribuyentes y todas las actividades económicas que realizan, así como la ubicación de todas aquellas personas que se ubican en las hipótesis normativas, es una tarea titánica y hace necesaria una ingente cantidad de recursos humanos y materiales, además de una capacidad casi de omnipresencia de la autoridad, por lo cual la fiscalización

busca, en conjunto con diversas líneas de la política tributaria, la concientización a la población del cumplimiento de las obligaciones, es decir, a través de una educación fiscal de la población, lo cual en la teoría, debe ser el instrumento idóneo para la lograr el máximo de cumplimiento de las obligaciones tributarias, que pos supuesto maximizaría los resultados de ellas, y de la contribución propuesta en este trabajo.

Visto lo anterior se hace evidente la gran importancia que reviste tener una buena fiscalización, pero, principalmente una educación fiscal de la población del Estado, para la correcta y suficiente obtención de recursos, y por otro lado, igualmente se hacen evidentes las graves consecuencias que acarrea una mala administración tributaria en cualquier sistema, situación de la que no se escapa el nuestro.

México es un Estado de Derecho, que ha constituido su sistema tributario a través de una serie de ordenamientos jurídicos dotados de legitimidad, por ser productos de un proceso legislativo previsto en el máximo instrumento jurídico mexicano, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 72, donde se detalla el procedimiento a agotar en la producción de normas federales. Por lo tanto existe un conjunto de normas que conforman el marco normativo del sistema tributario mexicano, las que tienen como característica común, tener por objeto el administrar, recaudar, vigilar y fiscalizar, los diferentes tributos que se imponen a los gobernados. En este orden de ideas, el marco constitucional es el siguiente:

Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- 5, 14, 16, 22 y 28, referente a los derechos humanos relacionados.
- 31 fracción IV, referente a las contribuciones.
- 39, 40, 41, sobre la soberanía nacional y la forma de gobierno.
- 71 fracciones I, II y III y 72, sobre el proceso legislativo.

- 73, fracciones VII y XXIX, facultades del Congreso en materia de contribuciones.
- 74 fracción IV, sobre el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.
- 89 fracciones I y X, facultades del Ejecutivo Federal relacionadas.
- 92, sobre los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente.
- 103 fracciones I, II, y III, la competencia de Los Tribunales de la Federación en materia tributaria.
- 115 fracciones II, III y IV, sobre los municipios y sus bases en relación con las contribuciones.
- 117, y 124, sobre los estados, sus limitaciones y facultades relacionadas.
- 123 apartado A, sobre el trabajo y el sistema tributario.
- 131 en relación con las importaciones, exportaciones y el tránsito de mercancías.
- 133 sobre la jerarquía de los ordenamientos jurídicos.

Hemos de señalar que la jurisprudencia también juega un papel importante en el sistema tributario, la doctrina se ha encargado de señalar que la jurisprudencia consiste en la interpretación jurisdiccional de las disposiciones legislativas cuando estas no son claras, existen lagunas legales, o por error de técnica legislativa. Esta resulta parte vital del marco legal del sistema tributario pues además de esclarecer la legislación aplicable, representa formas e innovaciones que posteriormente se ven reflejadas en reformas y adiciones a la ley tributaria. El artículo 192 de la Ley de Amparo nos habla de ella, y dispone que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia constituyen la jurisprudencia, si lo resuelto en las primeras, se sustenta en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por ninguna en contrario, además deben de ser aprobadas por lo menos, por ocho ministros, si es jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, si es de alguna de las salas de la Corte. Además las resoluciones de Tribunales Colegiados, también pueden ser jurisprudencia obligatoria, pero solo para tribunales y juzgados de menor jerarquía del país.

Se debe señalar además que, en materia fiscal, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 75 también le concede la misma atribución a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y a sus Secciones, empero solo son obligatorias para el dicho tribunal.

De igual manera, la obligación en el cumplimiento a las jurisprudencias creadas por los tribunales también puede extenderse a las autoridades administrativas, a través del cumplimiento de sentencias, de acuerdo a la tesis de la Suprema Corte con el rubro: “JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. AUNQUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL EMITIR SUS ACTOS, SÍ DEBEN CUMPLIR LAS SENTENCIAS EN LAS QUE, CON BASE EN AQUÉLLA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE SU NULIDAD.”⁸

1.1. Ingresos del Estado.

El Estado tiene funciones de diversa índole, y para cumplir con ellas requiere de recursos tanto materiales, humanos y evidentemente económicos, pues sin estos últimos, sería imposible hacerse de los demás. Así resulta importante el saber cuales son las formas en las que el Estado obtiene los recursos económicos para sufragar todos los gastos que se ve constreñido a realizar en el cumplimiento de sus funciones, o dicho en otras palabras, de cómo están conformados los ingresos que percibe el Estado.

⁸ Tesis 2a. /J. 89/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, julio de 2004, p. 281.

Se entiende al ingreso como “...*todo percepción en dinero, especie, créditos o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de una persona...*”⁹ Entonces es dable señalar que los ingresos del Estado son toda aquella percepción económica que modifica positivamente su patrimonio, con los cuales se hace frente al gasto público, mismos que poseen un carácter público. A lo anterior sirve de refuerzo el concepto con el que coincidimos, de Antonio Jiménez González quien señala que: “...*los ingresos públicos constituyen los flujos monetarios que tienen, un sector importante de ellos, como destino inmediato las arcas públicas y como fin consubstancial ser un medio de cobertura de los gastos públicos...*”¹⁰.

En relación a los ingresos del Estado, en nuestro sistema jurídico éstos se encuentran contenidos en un muy importante instrumento jurídico denominado la Ley de Ingresos, donde se insertan todos aquellos conceptos por medio de los cuales el Estado mexicano proyecta, percibir ingresos. Este instrumento jurídico es elaborado a través del procedimiento establecido en el artículo 72 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende de forma sintetizada, la iniciación o presentación de la iniciativa, la discusión, la aprobación, la promulgación y la publicación, procedimiento que se sigue en la elaboración de todas las leyes de orden federal en México, bajo ciertas salvedades, tales como el hecho de que la presentación de la iniciativa de esta ley siempre estará a cargo del Ejecutivo federal; de igual forma siempre será presentado ante la Cámara de Diputados, quien es la única facultada para aprobarla, tal y como lo dispone el artículo 74 en su fracción IV de nuestra Constitución Política.

En esta ley se reúnen todos los tipos de ingresos que percibe el Estado, pudiendo ser estos tanto de índole fiscal, como de índole financiera; además ésta ley funciona como instrumento de control para el posterior empleo de los recursos

⁹ Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*; segunda edición, Editorial McGraw Hill, México, 2000, p. 14.

¹⁰ Jiménez González, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, cuarta edición, México, 1996, p. 33.

públicos que formen parte del ingreso estatal, pues nada fuera de lo previsto en esta ley podrá ser recaudado, igualmente establece de manera estimatoria lo que habrá de recibirse por cada concepto. Este ordenamiento jurídico tiene una temporalidad anual, ya que cada año, específicamente el 8 de septiembre, deberá presentarse como iniciativa en el procedimiento ya mencionado, y ser aprobada a mas tardar el 15 de noviembre por la Cámara de Diputados, salvo el año en que inicie en su cargo el Ejecutivo Federal, ya que en dado supuesto podrá hacerlo hasta el 15 de diciembre de dicho año.

Por consiguiente y dada la pluralidad de ingresos del Estado, en la teoría jurídica financiera han surgido formas de clasificar los distintos conceptos con los que se conforman los ingresos del Estado, por ello tenemos a aquella clasificación que los divide en dos grupos, en razón de las condiciones de regularidad en que el Estado los recibe, siendo el primer grupo el conformado por aquellos ingresos que recibe periódicamente, año con año, dentro del denominado ejercicio fiscal y que reciben el nombre de ingresos ordinarios por ser percibidos con regularidad, pues no dejar se obtenerse hasta que exista una disposición que señale lo contrario. Dentro de esta clasificación tenemos a los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras, los derechos, los rezagos, los productos y los aprovechamientos. Por otro lado tenemos a los ingresos extraordinarios, llamados así por ser ingresos que se obtienen por la existencia de alguna circunstancia específica que haga necesaria su percepción. Éstos se encuentran proyectados dentro del ejercicio fiscal en la respectiva ley de ingresos anual, pero deben de cesar en su percepción en cuanto desaparezca la situación para la que fueron establecidos. Así tenemos dentro de esta clasificación a los impuestos extraordinarios, las expropiaciones, los empréstitos, los derechos extraordinarios, la emisión de moneda, las expropiaciones y los servicios personales.

Otra clasificación que existe es aquella que divide a los ingresos en patrimoniales, originarios y derivados. Los primeros son aquellos que son

percibidos por el Estado en razón de la explotación o gestión de sus propios bienes. Los originarios son los que se tienen por la explotación de las actividades productivas que lleva a cabo el Estado y por último los ingresos derivados son los que dependen de la disponibilidad económica de los particulares.

Una tercera clasificación nos habla de ingresos federales, estatales y municipales, dependiendo de que orden de gobierno, de acuerdo a lo establecido en la ley, que tiene derecho a percibirlos, pudiendo encontrar el fundamento respecto a los estados, en el artículo 124 de nuestra Constitución Política, donde se establece que las facultades no conferidas expresamente a la federación, se entenderán reservadas a los estados, donde podemos incluir la de percibir determinados ingresos. En cuanto a los ingresos municipales, el fundamento lo encontramos en el artículo 115 fracción IV que habla de las prerrogativas que los municipios tienen en materia de hacienda pública.

Finalmente concluiremos para efectos de este trabajo, con apoyo en la clasificación que se realiza en la Ley de Ingresos de la Federación, que los ingresos del Estado son de tipo recaudatorio o fiscal, y de tipo no fiscal o financiero, mismos que a continuación se tratan.

1.1.1. Ingresos no fiscales.

Como ya se ha analizado, existen diversas clasificaciones que pueden otorgarse a los ingresos del Estado, sin embargo la que se ajusta mejor al presente estudio, es aquella que clasifica a los ingresos estatales en fiscales y no fiscales. A continuación se tratará brevemente a estos últimos por no ser relevantes para esta investigación.

Los ingresos no fiscales al ser una clasificación con características negativas, son integrados por todo aquello “que no es”, por lo tanto engloban a

una gran cantidad de ingresos, pues son todos aquellos recursos a los que el Estado acude, para que, junto con aquellos ingresos tributarios, se cubra el presupuesto nacional, y no son de tipo recaudatorio. Pese a lo anterior éstos comparten una característica común, pues la mayoría de los ingresos que integran esta parte de la clasificación, son fuentes de financiamiento del Estado, por lo cual se les denomina ingresos financieros.

Éstos ingresos, como lo menciona el maestro Adolfo Arrijo Vizcaíno, *“...constituyen el producto de una serie de factores, como pueden ser las posibilidades crediticias, tanto internas como externas, del Estado; el aprovechamiento y explotación de sus bienes y recursos; y el manejo de su política monetaria...”*¹¹. Así podemos entrever que la mayoría de estos ingresos son fundamentales y de gran trascendencia en la vida económica de todo el Estado, por lo cual el mal empleo y administración de muchos de los ingresos que se clasifican dentro de este rubro, pueden producir catastróficas consecuencias para la economía nacional, como nos hace notar el autor antes referido. Estos problemas económicos incluyen al déficit presupuestario, la inflación, el endeudamiento exterior, la devaluación de la moneda, y el desequilibrio de la balanza comercial.

Finalmente tenemos que los ingresos financieros más importantes son:

- Empréstitos.- Son los créditos o financiamientos otorgados al Estado para cubrir sus necesidades presupuestarias, por parte de organismos internacionales crediticios o instituciones privadas crediticias nacionales o extranjeras. Estos conforman la deuda pública del país, pues conllevan la obligación de restituirlos así como del pago de sus correspondientes intereses. Este tipo de ingresos tienen su fundamento constitucional en el artículo 73 fracción VIII, y se encuentran previstos en la Ley de ingresos anual correspondiente.

¹¹ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 81.

- Emisión de moneda.- La emisión de moneda es una actividad exclusiva del Estado que realiza a través de su Banco Central, en relación a la cantidad de reservas que tenga en metales preciosos o de moneda extranjera de fuerte cotización. Esta actividad refleja la posición financiera de cada país. Se considera que hay un ingreso por este concepto no solo por la emisión *per se*, sino en relación a los motivos por las que se emite, pues se puede hacer para cubrir déficits presupuestarios, sea excediendo o no las reservas del país, siendo el exceso el que refleja una grave problema económico nacional. Empero puede decirse que la emisión de moneda es un ingreso financiero cuando se hace para reflejar el aumento de las reservas monetarias. Su fundamento es el artículo 28 constitucional.
- Bonos de deuda pública.- Son instrumentos financieros que el Estado coloca ante el público inversionista, quien los adquiere por un precio. Esto implica la obligación por parte del Estado de reembolsar la cantidad que representa el bono, mas un sobreprecio, en un plazo determinado, pasando el pasivo de esta operación al erario federal. Este ingreso también se encuentra previsto en la Ley de ingresos anual de cada año.
- La amortización y conversión de la deuda publica.- Ambas implican el pago de la deuda pública contraída por el Estado, sin embargo en la amortización se paga al momento de finalizar el plazo otorgado para cubrir la deuda, y en la conversión el pago es hecho anticipadamente. Esto representa un ingreso pues conlleva la cancelación de un pasivo que aumenta la capacidad crediticia del Estado, siendo además que con la conversión se evita el pago de los intereses restantes derivados del crédito adquirido.
- Moratorias y renegociaciones.- El primero consiste en renegociar el aumento del plazo otorgado para pagar el préstamo, mientras el segundo implica una renegociación mas amplia de las condiciones del préstamo, tales como la garantía otorgada. Estas actividades solamente se consideraran como ingreso si con ellas se obtiene más tiempo para que los empréstitos obtenidos generen rendimientos productivos.

- Devaluaciones.- En nuestro contexto, la devaluación de la moneda se lleva a cabo cuando las reservas sobre las que se sustenta la moneda nacional, disminuyen dramáticamente. Esto provoca que la moneda de la que se trate pierda su capacidad adquisitiva y al disminuir las reservas nacionales, también se pierda la capacidad crediticia. Para hacer coincidir la cantidad de moneda circulante con sus reservas, el gobierno disminuye la paridad cambiaria de su unidad monetaria, es decir, el valor que tiene frente a otras divisas para así poder obtener nuevamente alguna capacidad de endeudamiento, obtener mayores divisas turísticas, entre otros beneficios menores que pueden ser considerados como un ingreso.
- Revaluación.- Sucede cuando después de existir una devaluación de la moneda, aumentan las reservas por diversos factores positivos, de modo que la paridad cambiaria aumenta. Esto en general provoca una mayor capacidad de endeudamiento, una ganancia generada por el cambio de la moneda nacional con la extranjera, y el abaratamiento de las importaciones, que finalmente representan ingresos para el Estado.
- Productos.- Este tipo de ingresos, aun cuando no son considerados ingresos tributarios se encuentran contemplados en el Código Fiscal de la Federación, ya que en su artículo 3 último párrafo se establece lo siguiente: *“Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.”* De tal forma tenemos que se denominan productos a aquellos ingresos que recibe el Estado como contraprestación, generalmente transacciones eminentemente comerciales efectuadas por éste, que de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales, hace con los bienes considerados de dominio privado del Estado y de los ingresos que se deriven por su uso aprovechamiento o enajenación. Dentro de este rubro podemos encontrar a las expropiaciones, que es el ingreso de el bien de un particular al Estado por causa de utilidad pública; los decomisos, que son ingresos del Estado por comisión de actos ilícitos de un particular; las

nacionalizaciones y a las privatizaciones, siendo la primera cuando una determinada actividad económica explotada por los particulares pasa al Estado, así como sus bienes y recursos, y la segunda lo contrario a la anterior. Este tipo de ingresos son casos excepcionales para el Estado, y no se presentan a menudo.

- Aprovechamientos.- De idéntica forma que los productos, los aprovechamientos son ingresos contemplados por dicho artículo, en su primer párrafo, el cual dispone lo siguiente: *“Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”* Por lo tanto estaremos ante un ingreso financiero conocido como aprovechamiento si éste proviene de una contraprestación por la realización de algún servicio de derecho público. o si proviene de actividades realizadas por el Estado sin la intervención de los particulares, como las utilidades de empresas públicas, entre otros.

1.1.2. Ingresos fiscales.

Aun cuando los ingresos de tipo fiscal están dotados de vital trascendencia para los recursos económicos con los que cuenta el Estado, es de importancia señalar que no existen conceptos claros de los que se entiende como tal, comenzando con el ley, sin embargo si es posible encontrar que sus características se encuentran bien delimitadas, mismas que han sido objeto de amplio estudio.

Para comenzar es necesario precisar lo que se entiende por fiscal, para ello puede recurrirse a lo que determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación:

“FISCO.

Por fiscal debe entenderse lo perteneciente al fisco; y fisco significa, entre nosotros, la parte de la hacienda pública que se forma con las contribuciones, impuestos o derechos, siendo autoridades fiscales las que tienen intervención, por mandato legal, en la cuestación, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aun cuando tengan facultades de resolución en materia de hacienda, carecen de actividad en la cuestación, que es la característica de las fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria, el género, y el de autoridad fiscal, la especie.”¹²

De la tesis citada, y solo en lo que resulta de mayor interés para el tema, encontramos que es fiscal todo aquello relacionado con las contribuciones e impuestos, es decir, de aquellos conceptos que provienen de la potestad tributaria que es “...*el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos...*”¹³. Del anterior concepto se entiende que la potestad tributaria es propia y única del Estado, que comprende, además de establecer las contribuciones a lo gobernados, el poder de recaudar dichas contribuciones y además de utilizar los recursos que se obtienen por medio de ellas para solventar el gasto público.

Ahora bien, esta potestad al ser exclusiva del Estado, o mejor dicho, de su gobierno, recae en los detentadores de la división del poder publico, como lo es el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. El poder legislativo es quien ejerce en primer lugar esta potestad, ya que tiene la facultad de crear las leyes que establecerán los tributos, potestad que se encuentra en la Constitución misma, en el artículo 73 fracción VII y XXIX-A. En cuanto al poder ejecutivo, éste debe aplicar la legislación tributaria, potestad que se encuentra en el artículo 89 fracción I, en la doctrinalmente llamada, facultad reglamentaria; así también, de él dependen los

¹² Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. XLI, p. 945.

¹³ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, Editorial Oxford, México, 2004, p. 6.

órganos jurisdiccionales encargados dirimir las controversias entre el gobernado y la administración pública, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Finalmente, en lo referente, al poder judicial, éste tiene la facultad de dirimir las controversias que se susciten entre el gobernado y el Estado en cuanto a la legalidad y/o constitucionalidad de su actuar. Esto sucede cuando se controvierte alguna resolución de una autoridad en materia fiscal ante un tribunal contencioso-administrativo, y su resolución, no satisface a alguna de las partes, en ese supuesto, el poder judicial podrá dirimir dicha controversia a través del recurso de revisión o la figura del amparo, analizando la legalidad y constitucionalidad de dicha resolución o aun de los vicios del procedimiento. Esta facultad puede visualizarse en el artículo 104 fracción III constitucional. Lo anterior es igualmente aplicable para el gobierno de cada una de las entidades federativas, bajo las reservas que se encuentran en la Constitución y las condiciones específicas de cada constitución estatal.

La potestad tributaria se refleja como una obligación impuesta a los gobernados, y existe dentro de la misma constitución de nuestro país, dentro de su artículo 31 fracción IV, mismo que indica lo siguiente:

“...Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

De la interpretación de éste artículo de rango constitucional, podemos encontrar claramente la obligación que le ha sido impuesta por el poder constituyente a todo aquel que es considerado como mexicano, si bien en la práctica no solo se limita a éstos; a contribuir, es decir, a dar parte de su patrimonio, para ayudar a solventar el gasto publico de los distintos niveles de gobierno que existen en nuestro país, sea el nivel mas alto como es el Federal, o

el mas pequeño como el municipal, siendo la obligación con cada nivel de manera concatenada y no excluyendo a éste por aquél o viceversa.

La potestad tributaria del Estado, ha sido objeto de estudio de la doctrina jurídica, buscando su justificación más allá de disposiciones jurídicas, y es a través de diversas teorías, que se busca encontrar un sustento a la imposición de contribuciones a los gobernados. Dentro de este grupo de teorías encontramos a la propuesta por Andreozzi, que justifica a la potestad tributaria con la necesidad de cubrir las necesidades físicas y espirituales de la colectividad¹⁴; otra de ellas, expuesta por Eheberg considera al bien general como un valor supremo bajo el cual se pueden justificar los sacrificios económicos y aun de la propia vida de los gobernados¹⁵; existen también, teorías que plantean la existencia de un seguro otorgado por el estado, el cual tiene como objetivo la protección del individuo en cuanto a su patrimonio y a su vida, de tal forma que se justifica el cobro de tributos en la medida en que sean considerados como pago de la prima de éste; y aun figuran teorías que fundamentan a la potestad tributaria simplemente en la relación de subordinación que existe entre los gobernados y el Estado, en su condición de súbditos para con él¹⁶.

De esta forma se observa, la existencia de una pluralidad de argumentos que buscan justificar la existencia de esta potestad, sin embargo todas ellas poseen puntos debatibles que hacen difícil el que se acepte completamente alguna, por lo cual se debe hacer una conciliación entre ellas, para concluir que la potestad tributaria puede fundamentarse en el hecho de que el gobierno de un Estado ha sido creado para conducir el rumbo de un grupo social, y cubrir aquellas necesidades que por su magnitud no son posibles de solventar por cada uno de gobernados; así al entregar cada uno de éstos parte de su libertad, también lo hacen de parte de sus recursos económicos con la finalidad en primer lugar, de solventar la existencia misma de su gobierno, para así después solventar los costos de la realización de los fines para los se crea, otorgándole para ello

¹⁴ Cfr. Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 132.

¹⁵ Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 6.

¹⁶ Cfr. Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 135.

facultades bien determinadas, con las cuales obtendrá, administrará y utilizará esos recursos.

1.1.2.1. Contribuciones

Etimológicamente: *“...Tributo viene del latín: tributum, que significa carga continua en dinero o en especie que debe entregar el vasallo al señor en reconocimiento del señorío, o el súbdito al Estado para la atención a su vez, de las llamadas cargas publicas...”*¹⁷

Aunque comúnmente se asocia el término tributo al de contribución, existe una diferencia entre estos dos conceptos, pues la contribución es aquella palabra proveniente del latín: *“...contribuere, que significa dar, los mismo en sentido coercitivo, como cuando se trata de un tributo, que en sentido voluntario, como cuando se ayuda, colabora, aporta, dona...”*¹⁸. Con respecto a esto, el maestro Carrasco Iriarte, nos dice que la contribución es: *“...un concepto inspirado en la ideología de **Juan Jacobo Rousseau**, en la que con base en un pacto social, el buen salvaje se une con los demás y forma el Estado; y de consenso deciden contribuir al gasto público, o sea, que en una forma democrática se establecen los impuestos.”*¹⁹ Así con la evolución de la humanidad y el surgimiento de ideas como la ya mencionada, y con el otorgamiento de legitimidad al tributo con la creación de poderes públicos, podemos señalar que una contribución es aquella carga continua de dar, que se impone al gobernado para con el gobernante, que debe utilizar este último, para la cobertura de las cargas publicas.

El maestro Arrijoa Vizcaíno encuentra cuatro elementos esenciales que componen a las contribuciones: la existencia de un vínculo jurídico, pues cualquier

¹⁷ Diep Diep, Daniel, *Revista electrónica del Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, Año 10, número 64, noviembre-diciembre 2003. Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/64/pr/pr24.pdf>.

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, p. 140.

contribución debe estar prevista en la ley; el Estado como sujeto activo, ya que éste, a través del fisco determina, recauda, y administra las contribuciones; los gobernados como sujetos pasivos, pues éstos se encuentran obligados a proporcionar parte de sus ingresos, rendimientos o ganancias para cubrir los gastos públicos; y finalmente, la exigencia del pago o cumplimiento de una prestación pecuniaria, ya que con ello se cubren los gastos públicos por lo cual las contribuciones deben tener un carácter económico, salvo muy especiales casos donde se permite el pago en especie.

En lo que respecta a la legislación mexicana, es posible notarse que ésta no establece una definición legal de lo que son las contribuciones, y sólo se limita a señalar en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, a los ingresos del Estado que son considerados como contribuciones, siendo estos las aportaciones de seguridad social, los derechos, las contribuciones de mejoras y los impuestos.

Como resultado, nuestra legislación reconoce contribuciones en sentido general, que cuentan con las características que ya se han expresado, y por otro lado existen contribuciones especiales denominadas “de mejoras”, por lo cual la primera es el género, y la segunda la especie.

Las contribuciones de mejoras son consideradas una forma de ingresos de tipo fiscal de la federación. Son llamadas contribuciones especiales y se definen como “...una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica...”²⁰.

Esta contribución está contemplada dentro del Código Fiscal de la Federación, en su artículo segundo fracción tercera. El legislador mexicano considera a la contribución de mejoras como la contribución a la que están obligados a pagar las personas físicas y morales por beneficiarse directamente de una obra pública. La obligación tributaria surge con el beneficio adicional que un

²⁰ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 116.

particular recibe de una obra pública, pues aunque una determinada colectividad se beneficie con dicha obra, si existe un individuo, que reciba un beneficio mayor por ella, por ese hecho, estará obligado al pago de este tributo. Con este beneficio adicional es que se puede causar una contribución de mejoras, que busca repartir una parte del costo de la producción de la obra pública entre aquellos que obtengan mejores beneficios.

Al respecto cabe hacer mención que este tipo de contribuciones están previstas como ingreso anual en la Ley de Ingresos, en su artículo primero, apartado A, fracción segunda, donde sólo se contemplan a las obras publicas de infraestructura de índole hidráulica dentro del rubro respecto a este tipo de contribuciones, por lo que a nivel federal es el único caso por el cual esta previsto un ingreso federal bajo el nombre de contribución de mejoras.

Las cualidades que comparte este tipo de contribución con los demás ingresos de tipo fiscal es que también es una prestación patrimonial a titulo definitivo y obligatoria, es impuesta por el Estado en el ejercicio de su potestad tributaria, es creada mediante una ley, y se encuentra a cargo de la persona que encuadre dentro de la hipótesis normativa a través del hecho generador que ya se ha señalado.

1.1.2.2. Aportaciones de seguridad social

Las aportaciones de seguridad social son contribuciones, de las cuales encontramos su fundamento legal en el multicitado artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción II, mismo que a continuación se transcribe:

“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

(...)

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”

De esta manera tenemos que este tipo de ingresos son aquellos que son percibidos por el estado en materia de seguridad social, siendo esta, como puede interpretarse del artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política mexicana, como aquella que busca la protección y bienestar de los trabajadores, los campesinos, los no asalariados, y sus familias. Es integrada por una serie de seguros que cubren enfermedades, accidentes, la vejez, la cesación involuntaria de trabajo, la vivienda, entre otros. Por lo tanto podemos decir que se esta ante una aportación de seguridad social, cuando el Estado recibe un ingreso de este tipo, por prestar los servicios de seguridad social, sea entregada esta cuantía, directamente por el beneficiado o bien, por quien este obligado a prestar dicha seguridad social y sea sustituido por el Estado, cuando así lo señale la ley.

Según la Ley de Ingresos del año 2013, este tipo de contribuciones están constituidas por las Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores, las cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones, las cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los trabajadores, y las cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

Este ingreso fiscal además de compartir las características típicas de los demás ingresos fiscales, tiene tres grandes diferencias con los otros ingresos que reciben este nombre, comenzando con el hecho de que el encargado de recaudar estos ingresos no es el órgano estatal por excelencia que realiza dicha labor,

como lo es el Servicio de Administración Tributaria, pues en este tipo de contribuciones los encargados de recaudarlas y administrarlas son los institutos encargados de la Seguridad Social en nuestro país, siendo los principales el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores los cuales tienen sus propias facultades de fiscalización²¹. Por otra parte, los ingresos recaudados no van a la Tesorería del Estado, ya que ingresan directamente a al patrimonio del ente recaudador. Finalmente y siendo una de su principales características, el ingreso percibido por este concepto no forma parte del gasto público, pues son empleadas para solventar los gastos de seguridad social solamente.

Adolfo Arrijo Vizcaíno ha expuesto que estas aportaciones fueron dotadas de la calidad de contribuciones para dotar al Estado de elementos necesarios para cobrarlas efectivamente, en virtud de su importancia, aun cuando no derivan de la relación jurídico-tributaria sino de obligaciones constitucionales en materia laboral.²²

1.1.2.3. Derechos

Los derechos, otro tipo de ingresos fiscales del Estado, también se encuentran reconocidos dentro del artículo segundo del código fiscal de la federación. Así, de acuerdo a lo señalado por la fracción IV de dicho código éstos son: *“... las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los*

²¹ Cfr. Ponce Gómez, Francisco, *Derecho fiscal*, Editorial Limusa, México, 2009, p. 23.

²² Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 361.

organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado...”

Esta concepción legal deja en claro el hecho de que los derechos; sólo en el contexto tributario; son ingresos del Estado que se componen de contraprestaciones, o dicho en otras palabras, las remuneraciones recibidas a cambio de la prestación de algún servicio por parte del Estado, pero únicamente en su calidad de Derecho Público y sólo si no son prestados por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, pues en caso contrario, y como ya se estudió con anterioridad, en el primero de los casos se estaría frente a un tipo de ingreso denominado “producto”, y en el segundo de ellos se estaría ante un “aprovechamiento”, ambos sin calidad fiscal. Estos derechos se encuentran previstos dentro de la Ley Federal de Derechos y abarcan los más diversos conceptos, asimismo está previsto el monto que se percibirá por ellos dentro de la Ley de Ingresos.

Dentro de las características que identifican a este tipo de contribuciones podemos enlistar a las siguientes: son prestaciones obligatorias que nacen cuando se recibe un servicio del Estado, con los requisitos que ya se han señalado, o cuando se hace uso de un bien de dominio público, su pago está previsto en dinero, como lo señala la Ley Federal de Derechos y el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, y se pagaran antes o después de prestado el servicio, según el tipo de derecho del que se trate²³.

En cuanto a la doctrina, puede decirse que existe cierta controversia con respecto a esta contribución dado el hecho de que aunque se encuentra clasificado como un ingreso de tipo fiscal, éste no es un tributo propiamente dicho, ya que solo se genera a través de la prestación de un servicio o del aprovechamiento de un bien, dígase, surge como una contraprestación. En razón de lo anterior podría decirse que los derechos no tienen un carácter puramente fiscal, algo similar sucede con las aportaciones de seguridad social y su destino, por lo cual de la misma forma que sucede con éstas, los derechos tienen

²³ Cfr. Ponce Gómez, Francisco, *op. cit.*, p. 35.

características que favorecen su inclusión dentro de los ingresos de índole fiscal, aun si no cumplen con todas. Estas características son su obligatoriedad de pago derivado del poder de imperio del Estado, que los derechos se encuentran previstos en la Ley, que tienen el carácter de ingresos pecuniarios, y además de que lo recaudado por esta contribución se destina a la cobertura del gasto público. De esta forma tenemos a *grosso modo* que los derechos, por la mayoría de sus propiedades pueden ser catalogados como ingresos fiscales del Estado.

1.1.2.4. Impuestos

Finalmente se aborda a la figura jurídica por excelencia en cuanto a tributos se refiere, misma que ha sido objeto de incontables estudios, como sucede en el presente caso, por ser la que se representa mejor lo que es un tributo, además de ser la principal fuente de ingresos para los Estados alrededor del mundo.

Para entender al principal ingreso fiscal del Estado tenemos a la visión legal de este tipo de contribución, así, en el multicitado artículo segundo del Código Fiscal de la Federación, en su fracción primera menciona la siguiente definición: *“...Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo...”*. Así entendemos en esta breve definición hecha en sentido negativo, que los impuestos son aquellas contribuciones que no sean contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social o derechos, ingresos fiscales que ya se estudiaron con anterioridad; y que estén establecidos en la ley como tales. En vista de lo anterior resulta complicado conocer con base en la ley, lo que es un impuesto, pues la concepción legal solo menciona aquello que no es un impuesto, por ello, la doctrina fiscal, derivado del análisis realizado por diversos estudiosos del derecho, ha establecido varias características que permiten

identificar cuando un ingreso estatal es una contribución de tipo fiscal denominada impuesto. Tales características se enlistan a continuación.

- Debe de establecerse en la ley.
- Tiene el carácter de contribución, por lo cual es una carga unilateral obligatoria impuesta al gobernado, sea éste una persona física o moral como lo indica la concepción legal; impuesta por el poder de *imperium* del Estado, misma que lo faculta para exigir su cumplimiento de manera coactiva.
- Para que surja la obligación del gobernado de cubrir el pago de un impuesto, éste debe de incurrir en la situación jurídica o de hecho, prevista en la ley, llamada hecho generador que produce dicha obligación tributaria.
- Deben destinarse al gasto publico, es decir a formar parte de un fondo común del Estado, que sirve para cubrir las erogaciones necesarias para cubrir las necesidades del Estado en general, finalidad que justifica la existencia del impuesto, pero que como veremos mas adelante, puede no llegarse a cumplir en el establecimiento de alguno impuestos.

Las características ya señaladas pueden ser compartidas por otro tipo de contribuciones, mas los impuestos poseen características que los distinguen de otras contribuciones. Una de ellas es la que señala Arturo de la Cueva²⁴, consistente en la falta de correlatividad existente, pues el contribuyente al pagar un impuesto no adquiere ningún derecho a exigir una contraprestación. Asimismo Miguel de Jesús Alvarado añade la inexistencia de la prestación de servicios públicos individualizados²⁵. En el mismo tenor, se define al impuesto como: “...*la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto publico y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o*

²⁴ Cfr. Cueva, Arturo de la, *Derecho fiscal*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 121.

²⁵ Cfr. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús (coord.), *Manual de derecho*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 146.

*inmediato.*²⁶ En resumen, podemos señalar que los impuestos son cargas económicas unilaterales establecidas por Ley, consistentes en prestaciones en dinero o especie, cubiertas obligatoriamente por aquellas personas que encuadren dentro de determinado supuesto legal, y utilizadas para solventar los gastos públicos.

En este contexto identificaremos como elementos esenciales de los impuestos a los siguientes:

Los sujetos.- El primer elemento a tratar son los sujetos que intervienen en la relación jurídico-tributaria. De los estudios realizados en este tema, se ha distinguido entre dos tipos de sujetos que se ven inmiscuidos en esta individualización, el sujeto activo y el sujeto pasivo:

El sujeto activo es el Estado, ya que se considera al sujeto activo a aquel que detenta la potestad tributaria. De tal forma, y dado que la organización política mexicana es la de una federación, dicha potestad tributaria, como ya se expuso, se encuentra repartida entre los distintos niveles de gobierno como lo es el federal, el estatal y el municipal, existiendo determinadas facultades para cada uno. Las principales atribuciones en este contexto son la de imponer contribuciones y además exigir el cumplimiento de la obligación fiscal en los términos que precisan en la ley fiscal aplicable.

Por otra parte, el sujeto pasivo es aquella persona que esta obligada a cumplir con la obligación fiscal. Este sujeto se identifica a partir de que el hecho previsto en la ley es realizado, este momento es mejor conocido en la teoría tributaria como el hecho generador, dígame, cuando se individualiza la hipótesis prevista en la ley. En este contexto se puede citar la definición de Raúl Rodríguez Lobato, la cual precisa que: *“...sujeto pasivo de la obligación fiscal es la persona que conforma a la ley debe satisfacer una prestación determinada a favor del*

²⁶ Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 61.

fisco, ya sea propia o de un tercero...”²⁷. El Código Fiscal de la Federación establece que el sujeto pasivo, pueden ser tanto como las personas físicas como las morales, como lo señala el artículo 1º de dicho Código:

“...Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...”

En cuanto a la Constitución nacional, es menester señalar que ella impone la obligación a todo mexicano de contribuir con el gasto público, sin embargo, es visible en la práctica, que la potestad tributaria del Estado se extiende más allá, abarcando incluso a los extranjeros, aun cuando nuestro máximo ordenamiento jurídico no lo prevé. Respecto a esto tanto la doctrina como la jurisprudencia se han enfocado en encontrarle su sustento, por ello nuestro máximo tribunal emitió en 2007, el criterio donde justifica la mención de la palabra “mexicanos” en el artículo 31, ya que en dicho artículo existen otras obligaciones de índole *patriótica*, o de solidaridad social, que solo atañen a los nacionales, empero el hecho de que no se mencione a los extranjeros, no impide que se les impongan tributos, pues ellos también pueden gozar de los derechos del sistema jurídico mexicano, por estar bajo la potestad tributaria del Estado²⁸.

En el mismo orden de ideas Emilio Margáin Manautou menciona lo siguiente: *“...los extranjeros si están obligados al pago de tributos dado que al hacer uso de nuestras instalaciones públicas, en igualdad de circunstancias que los mexicanos, justo es que también en igualdad de condiciones se les grave en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, para que contribuyan al gasto público...”*²⁹

De esta forma podemos encontrar que el argumento para justificar el hecho de que los extranjeros paguen los gravámenes mexicanos al encuadrar en la

²⁷ *Ibidem*, p. 147.

²⁸ Tesis Aislada 2a. CVI/2007, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 637.

²⁹ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 296.

hipótesis normativa, son la igualdad y equidad en los derechos y obligaciones aun cuando tales derechos fácticamente no lleguen a ser exigidos por algún extranjero, la mera posibilidad de que se ejerzan y su existencia en el mundo jurídico lo hacen posible.

El objeto del impuesto.- Podemos entender el concepto de este elemento esencial de impuesto a: “...*la situación jurídica o de hecho prevista en la ley como hecho generador del crédito fiscal...*”³⁰. Derivado de lo anterior el objeto del impuesto es el hecho o acto generador que produce el nacimiento de la obligación tributaria, cuando éste coincide con lo previsto por la ley, siendo esta hipótesis legal aquello que se busca gravar con el establecimiento de cierto impuesto. Este hecho generador es conocido en la doctrina como hecho imponible.

El objeto del impuesto es establecido por el legislador con base en los principios constitucionales que rigen a todas las contribuciones como lo es la proporcionalidad, la equidad y el destino. Instaura la descripción objetiva del hecho o situación, los datos necesarios para individualizar dicha descripción a la conducta que realiza el gobernado, el momento en que debe de configurarse o tenerse como configurado el hecho imponible y el lugar donde debe suceder. No debe confundirse con la finalidad del impuesto.

Tasa del impuesto.- Ésta se puede concebir como la cantidad económica que recibirá el Estado por cada cosa o cantidad que se encuentre gravada, estas unidades son llamadas unidades fiscales o del impuesto. En relación a lo anterior es necesario señalarse que pueden desprenderse varios tipos de tasas debido a las características que cada una de ellas tengan.

Tenemos a las cuotas fijas cuando en la ley se establecen un porcentaje exacto a pagar por la unidad objeto del impuesto, o una proporcional cuando en la ley se establece un tanto por ciento a pagar por determinada unidad fiscal, será progresiva cuando la cantidad a pagar aumente por así progresar aritméticamente, tanto el tanto por ciento, como la base gravable.

³⁰ Sánchez Hernández, Mayolo, *op. cit.*, p. 360.

Base del impuesto.- Es el elemento cuantitativo del objeto del impuesto, es la parte o proporción del objeto gravado, que sirve para determinar concretamente el monto a pagar de manera en cada una de las contribuciones establecidas. Al respecto, se ha señalado que en ocasiones este elemento puede encontrarse confundido con el objeto del impuesto, pero no en todas las ocasiones, pues algunas veces el objeto puede verse modificado por deducciones o disminuciones que a resultas de ello dan como resultado una base distinta al objeto de impuesto³¹.

Tarifa del impuesto.- Podemos entender a este elemento esencial del impuesto como las listas de unidades que guardan correspondencia con un determinado número de objetos tributarios que comparten características comunes entre sí, y que resultan ser gravados en base ella³². Esta lista en conjunto con la cuota y la base del impuesto ayudan a determinar la cuantía a pagar por el impuesto.

Plazo para el pago.- Es determinado por la ley que regula cada uno de los impuestos establecidos por lo tanto es variable. Esta obligación surge una vez que ha nacido el tributo, y se hace líquido, determinándose la cantidad exacta a pagar con la aplicación de la base, tasa, etc.

1.2. Principios constitucionales.

Dentro de la Constitución Política de nuestro país podemos encontrar las bases bajo las cuales se debe regir el sistema tributario mexicano, siendo también las garantías con las que cuenta el individuo en dicho sistema, actualmente concebidas como derechos humanos, que no solo se consagran en ella, sino

³¹ Cfr. Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 302.

³² Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, séptima edición, México, Porrúa, 2009, p. 265.

además en los distintos instrumentos jurídicos internacionales que cuentan con rango constitucional. Estos principios son parte medular de dichas garantías y derechos humanos, ya que a través de las contribuciones, se causa una afectación económica al particular, por lo cual éstas deben de encontrarse completa y minuciosamente reguladas, pues aun cuando se afecta al particular en aras del bien común, esto no deja de ser una afectación patrimonial que se le causa, que puede, incluso constituirse como un medio de abuso que provoque la ruina del contribuyente y por consiguiente un detrimento de la economía nacional.

El artículo que contiene los principios bajo los cuales debe, en teoría, imponerse toda contribución, es el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución. En este artículo constitucional se encuentran de manera expresa estos principios, desde la redacción que fue realizada por el Congreso Constituyente de 1917, pues aun cuando la fracción cuarta de dicho artículo ha sufrido ya una reforma en fecha 25 de octubre de 1993, ésta sólo adicionó al Distrito Federal, como sujeto activo del sistema tributario, de tal forma que tales principios son voluntad clara del pueblo mexicano representada por su poder constituyente, y base del Estado de Derecho en materia tributaria.

1.2.1. Principio de legalidad.

En la parte final de la redacción del artículo 31 fracción IV constitucional, es posible encontrar el siguiente fragmento: “...*que dispongan las leyes...*”, en esta porción normativa se encuentra el principio nombrado por la doctrina como principio de legalidad tributaria o de reserva de ley. De éste se ha interpretado que una contribución, debe de estar prevista en una ley, producto del proceso legislativo.

El establecimiento de este principio obedece al hecho de que en nuestro país se sigue el modelo democrático, donde la voluntad del pueblo mexicano está reflejada especialmente por el poder legislativo, en específico por la Cámara de

Diputados, y dado que el establecimiento de contribuciones repercute directamente en la esfera económica del gobernado, afectando incluso su derecho a la propiedad, hace necesario que se legitime el establecimiento de una contribución a través de la aprobación de los representantes del pueblo, es decir, de la Cámara de Diputados.

Así, y solamente a través del legislador es que se pueden establecer tributos a los gobernados, y sólo éste puede, eliminar o modificar la obligación tributaria y los elementos que la configuran, situación que además dota de certeza jurídica tanto a los gobernados en su calidad de contribuyentes, y a la autoridad como ente recaudador, evitando el establecimiento de impuestos imprevisibles o a título particular.

En relación con lo anterior existe un criterio de la Suprema Corte de Justicia con el rubro: “LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN”, que, contrario a lo que se ha expuesto, señala que el principio de reserva de ley tiene un carácter relativo y que sí permite que ordenamientos secundarios no formalmente legislativos, regulen alguna parte de la imposición de un tributo, siempre y cuando la ley establezca las directrices a seguir³³.

Según nuestro criterio, esta decisión judicial puede entenderse como un esfuerzo para dotar de mayor adaptabilidad al sistema tributario y por ende, a las contribuciones en relación al constante cambio en el campo económico y financiero de nuestro país, sin embargo es evidente que en aras de este objetivo el principio de reserva de ley es relegado en cuanto a su importancia, provocando que el contribuyente se encuentre en un estado de incertidumbre en cuanto a su obligación tributaria, y todo lo que conlleva dicha situación.

³³ Tesis P. XLII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, mayo de 2006, p. 15.

1.2.2. Principio de proporcionalidad.

Siguiendo con el análisis del artículo 31 fracción IV y los principios constitucionales de las contribuciones, encontramos que en otra sección del citado artículo se establece lo siguiente: “...*Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...*”. En el fragmento que se ha resaltado encontramos otro principio que debe guiar el establecimiento o modificación de toda contribución, que es la proporcionalidad.

La proporcionalidad en el establecimiento de las cargas tributarias engloba la necesidad de que se establezcan cuotas, tasas o tarifas que sean progresivas, es decir, que no sean fijas, progresividad que debe de ir acorde con la capacidad económica, o específicamente, la capacidad contributiva del contribuyente, misma que se tiene por existente cuando: “...*por los ingresos que percibe denota aptitud económica para contribuir a los gastos públicos*³⁴...”. El legislador debe tomar en cuenta los elementos reales y concretos de la economía del sujeto pasivo, con el fin de que se distribuya la carga tributaria de manera equilibrada entre todos los contribuyentes.

El establecimiento de este principio tiene como fin el proteger a la fuente de imposición fiscal, es decir, al contribuyente y a su capacidad para contribuir, pues en caso contrario, y de no cuidar de éste, estableciéndose cargas tributarias tan gravosas que excedan la capacidad económica de los obligados tributarios, se produciría su ruina y la extinción de la fuente de obtención de recursos públicos, que culminaría con la ruina misma de todo el Estado. Relacionado con este principio existe una jurisprudencia de la Suprema Corte que señala que el establecimiento de tasas progresivas para el contribuyente, obedeciendo este

³⁴ Sánchez Hernández, Mayolo, *op. cit.*, p. 250.

principio, únicamente es aplicable en el impuesto sobre la renta, ya que en otros expresiones de riqueza, no es posible establece claramente una progresividad³⁵.

1.2.3. Principio de equidad.

En cuanto al principio constitucional de equidad, este se encuentra en la multicitada fracción IV del artículo 31 constitucional, en la porción que hace referencia a la forma en que deberán de contribuir al gasto publico los mexicanos a la par del principio de proporcionalidad, pues señala de forma textual “...*de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...*”.

Por medio de esta disposición, surge el principio que busca garantizar una igualdad entre los contribuyentes, se impone la obligación al legislador de que aquellos que se encuentren dentro del mismo supuesto reciban el mismo trato ante la ley.

De esta forma la recaudación de las contribuciones debe ser justa y adecuada, y también, como en el caso de la proporcionalidad de las contribuciones, tener como fin, la protección del contribuyente y su capacidad económica, para que le permitan cumplir cabalmente con sus obligaciones tributarias. Con este principio esencialmente se busca tratar igual a los iguales y de manera desigual a aquellos que no se encuentran en condiciones de igualdad.

Es pertinente denotar que las cuotas, tasas o tarifas de las contribuciones seguirán éste principio y los demás elementos de estas, lo harán conforme al principio de equidad, principalmente en lo referente al nacimiento de la obligación tributaria y la época de pago.

³⁵ Tesis P. 44, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. XXV, enero de 1990, p.42.

1.2.4. Principio de destino al gasto público.

Ahora procede analizar al último principio que podemos encontrar expresamente en el artículo 31 constitucional, referente a la obligación de todo mexicano, o mejor dicho, de todo gobernado, de contribuir para los gastos públicos. Lo anterior significa que el objetivo y finalidad de la contribución es que se obtengan los suficientes ingresos para el Estado, con el fin de cumplir con los servicios públicos que debe proporcionar, resultando de esta forma una especie de retribución, sin que sea literalmente una, pues no existe un nexo directo entre el pago y los servicios prestados en el caso de las contribuciones, ya que, incluso aquellos que no contribuyen resultan beneficiados en muchas ocasiones, por los servicios prestados por el gobierno.

Vizcaíno señala que con este principio se obliga al Estado a emplear lo obtenido con las contribuciones en la satisfacción de los gastos públicos planteados en el Presupuesto Nacional, y también otorga un derecho moral a los gobernados para no contribuir con un gobierno que no los emplee así.³⁶

Ahora bien, es preciso mencionar, ya que resulta de vital importancia para el presente trabajo, que aun cuando en la redacción de este artículo por el poder constituyente de 1917, solo se señaló como destino de las contribuciones el cubrir el gasto público, actualmente también se otorgan finalidades sociales y de otro tipo, al destino de algunas contribuciones. Esta cuestión se analizará de una manera más profunda y extensa en el capítulo siguiente del presente trabajo.

Como último punto, se mencionan los principios que la doctrina se ha encargado de estudiar, y aun cuando en la mayoría de los casos, no están expresos en algún dispositivo legal, deben regir a toda contribución para que esta sea justa y apegada a derecho. Estos son:

Principio de generalidad.- Que consistente en que la ley tributaria abarque a toda aquella persona que encuadre dentro de su hipótesis normativa.

³⁶ Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 253.

Principio de uniformidad.- Significa que todos los sujetos pasivos que encuadren dentro del mismo supuesto tengan obligaciones iguales.

Principio de seguridad jurídica.- Este principio tiene como finalidad el que tanto las cargas como las obligaciones tributarias se encuentren bien determinadas en la legislación tributaria. Adam Smith lo denomina principio de certidumbre, que requiere además que los elementos y características de las contribuciones, estén bien determinadas.³⁷

Principio de comodidad.- Adam Smith también propone este principio, el cual consiste en hacer cómodo el pago para el contribuyente, buscando las fechas en las cuales se haga mas propicio, y conceda mayores prerrogativas para cumplir con la obligación contributiva.

Principio de legalidad tributaria.- Con este principio se limitan las actuaciones de la autoridad fiscal solamente a aquello que la ley tributaria les faculta a hacer.

Principio de capacidad contributiva.- Este principio implica que las contribuciones seas impuestas a cada persona en relación a su capacidad económica.

Principio de economía.- Principio también expuesto por Smith, que consiste esencialmente en que las contribuciones sean lo menos gravosas posibles para el contribuyente, y además que la recaudación, control y administración de éstas produzca los menores gastos posibles a la autoridad, para así obtener mayores utilidades de lo recaudado.

³⁷ Cfr. Smith, Adam, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Editorial Publicaciones Cruz O., México, 1977, p. 409.

CAPÍTULO 2

La extrafiscalidad de las contribuciones.

La Constitución Política le confiere al Estado diversas finalidades, tales como otorgar educación a sus habitantes, proteger la organización y desarrollo de la familia, garantizar el derecho a la información, o llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional, para que sea integral y sustentable, entre muchas otras. Derivado de ello, estas finalidades obligan al Estado a establecer mecanismos por medio de los cuales sea posible su consecución, y dado que la Constitución no dispone específicamente la forma en que habrán de conseguirse tales objetivos, el Estado no se encuentra limitado a realizar un cierto tipo de acciones para lograrlos.

De tal forma, en la teoría jurídica fiscal surgió la idea de utilizar a las contribuciones como medio para conseguir tales objetivos, otorgando finalidades a éstas que van más allá de la mera recaudación para la cobertura del gasto público, no obstante, y como ya se adelantó en el capítulo previo, el principio de destino al gasto público, uno de los ejes rectores al momento de establecer cualquier contribución, ofrece a primera vista un impedimento para emplear en los tributos otro tipo de finalidades. En razón de lo anterior, lo conveniente, antes de comenzar en forma, el análisis del tema medular de este trabajo, debe profundizarse en dicho principio, para comprender como se ha logrado superar dicha problemática.

El principio ya tratado anteriormente se encuentra consagrado en el artículo 31 fracción IV constitucional, al disponerse la obligación de que todo mexicano contribuya al gasto público de cada nivel gubernamental, en los modos que dispone tal artículo. Ahora bien, partiremos de señalar que el gasto público es: *“...el monto de erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los*

bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos -incluyendo el de legislar, el de proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, y el impartir justicia-, para cubrir el servicio de la deuda, y para realizar diversos pagos de transferencia –pensiones, jubilaciones, subsidios-...”³⁸, por lo cual se puede entender que el gasto publico consiste en dispendios que hace el Estado para prestar los diversos servicios que provee, sufragar la deuda pública, cubrir los subsidios y pagos en efectivo que hace el gobierno, a diversos entes sin recibir contraprestación directa alguna.

La conformación legal de gasto público lo encontramos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual señala en el artículo 4, que éste esta conformado por los siguientes conceptos: “...las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto... El Poder Legislativo... El Poder Judicial... Los entes autónomos... Los tribunales administrativos... La Procuraduría General de la República... La Presidencia de la República... Las dependencias, y... Las entidades.”

En el artículo anterior también es posible apreciarse a los denominados ejecutores del gasto, los cuales realizan las operaciones que son consideradas como conformadoras del gasto público por diversos conceptos. Estos ejecutores son los únicos autorizados para emplear los ingresos del Estado a través del gasto público, pero únicamente a nivel federal, pues éstos son distintos, tanto a nivel estatal y municipal. Estos ejecutores federales están encargados de administrar, planear, programar, presupuestar su gasto, y están obligados además, a rendir cuentas de ello, y aun si cuentan con autonomía presupuestaria, están obligados a observar los criterios generales de política económica al aprobar sus proyectos presupuestarios. Con respecto a esta situación, existen actualmente opiniones distintas sobre a quienes se debe tener como ejecutores del gasto publico, y por

³⁸ Voz: *Gasto Público, Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo IV, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 219.

consiguiente, sobre cual será el gasto con el que se están obligados a cubrir los gobernados a través de las contribuciones.

Por una parte se tiene la opinión de algunos autores como los maestros Raúl Rodríguez Lobato, y Margáin Manautou, quienes sostienen que solo la administración activa puede realizar los gastos públicos, dando la razón de ello al hecho de que la administración delegada y paraestatal, tienen personalidad jurídica propia y no son parte de la administración activa, por lo cual, al estar obligados los contribuyentes, solamente a aportar recursos para la federación, los estados y los municipios, los gastos de la administración paraestatal no entran en la categoría de gastos públicos³⁹.

Al contrario de esta postura, Giuliani Fonrouge sostiene que aun las entidades paraestatales y las empresas de participación estatal pueden ejercer el gasto, aun cuando cuenten con autonomía, siempre y cuando tengan como finalidad la de coadyuvar al Estado en el cumplimiento de sus fines económico-sociales, y que además tengan facultades delegadas por el mismo Estado, que le permitan establecer obligaciones a los particulares.⁴⁰

Igualmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reconoce como gasto neto total en su artículo 2° fracción XXVI a todas las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos en relación a los ingresos previstos en la Ley Federal de Ingresos, así pues, encontramos la existencia de dos instrumentos legales relacionados con el gasto público, que tienen una enorme trascendencia, uno de ellos es la Ley de Ingresos, por medio de la cual se proyecta la captación de recursos para sufragar el gasto público, y el segundo es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Mediante éste último se establecen específicamente las asignaciones por cada concepto a las que se destinaran los recursos económicos de la Federación, así como la cantidad que habrá de destinarse presuntivamente para ello. A través de éste dispositivo jurídico se lleva

³⁹ Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 103.

⁴⁰ Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho Financiero*, volumen I, octava edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2003, p. 238.

a cabo el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, pues todo aquello que no se encuentre dentro de éste instrumento, no será considerado como gasto público⁴¹, salvo determinadas situaciones en las que se establezcan en una ley posterior aprobada por el Congreso de la Unión con base en el 126 constitucional.

Este presupuesto es anual, por ello es presentado cada año por el Ejecutivo Federal como proyecto, contiene los programas y los objetivos que se pretenden cumplir con él, los ingresos y gastos reales del último año fiscal, estimaciones del próximo año y del que está en curso, entre otros. Es aprobado como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en relación al *principio de democracia tributaria*; como así lo dispone el artículo 74 fracción IV de nuestro máximo ordenamiento jurídico, siendo el mismo procedimiento que el de la Ley de Ingresos, de la cual ya se habló brevemente en este trabajo. En suma, el gasto público se ejerce conforme al presupuesto de egresos, con los recursos que se enuncian en la Ley de Ingresos, ambos de forma anual, debido al llamado *principio de anualidad de las leyes fiscales*.

Por lo que respecta a la forma en que debe de ejercerse el gasto público, este debe de hacerse con base a la denominada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria antes señalada, pero también con base a la Ley de Planeación, la cual, en su artículo 1º, fracción I señala como objetivo primero de ésta ley, el de establecer: “...*Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal...*”, por lo cual, a través de esta ley se establecen los principios con los cuales se busca la consecución de los fines políticos, sociales, culturales y económicos, que como lo menciona dicha ley, están contenidos en la Constitución Política mexicana, considerando a la planeación como el medio eficaz para que el Estado cumpla con su responsabilidad de lograr el desarrollo del país. Esta ley, en su artículo 7º

⁴¹ Cfr. Gordo López, Ana Laura, *Los fines extrafiscales en el sistema tributario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 67.

señala que el ejecutivo federal, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, debe informar del contenido general y su relación con los programas anuales que deben elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. En razón de lo anterior tenemos que el gasto público contenido en el Presupuesto de Egresos debe de emplearse persiguiendo los fines establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual encuentra sustento en el artículo 26 Constitucional, apartado A, pues éste establece la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que debe imprimir “...*solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...*”, donde los fines de ese proyecto nacional, que determinarán los objetivos de la planeación, son dispuestos en la Constitución.

De esta manera podemos concluir que el gasto público, debe emplearse para la satisfacción de las necesidades sociales, culturales y económicas de la nación mexicana, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que para que puede hacerse uso de los recursos públicos, estos deben de estar previstos en el Presupuesto de Egresos, el cual debe de sustentarse en el cumplimiento de la planeación democrática del desarrollo nacional. Así resulta, como lo señala Giuliani Fonrouge, que el gasto público ya no tiene solamente un criterio exclusivamente administrativo, que se veía ligado, sólo al funcionamiento de los servicios públicos propios de la administración, en una función neutra de las finanzas; sino que va más allá, al verse transformado en un medio de acción del Estado *moderno* para incidir en la actividad económica y social de la colectividad, de manera activa, con una finalidad extrafiscal, como así lo refiere el autor en cita⁴².

El maestro Andrés Serra Rojas en la misma tesitura nos dice que el gasto público “...*esta constituido por el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc., y en la realización de una política*

⁴² Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos, *ob. cit.*, p. 232.

*económica de desarrollo y justicia social...*⁴³. Así se tiene que ya que el gasto público debe tener esas características, el principio de las contribuciones de destinarse al gasto público, también debe encaminarse a dichas finalidades, es decir, tener en primera instancia, un carácter administrativo, y usarse para fines de cobertura de los servicios públicos para cubrir los gastos derivados del funcionamiento de la Administración misma, y con apoyo en la doctrina de la materia, y en la tendencia legislativa, tener también un uso social, y económico.

2.1. Concepto de extrafiscalidad.

Una vez señalado que el gasto público debe de destinarse, no solo para cubrir los servicios públicos que proporciona el Estado, y costear su propio funcionamiento, sino que además para la consecución de todos aquellos fines que la Constitución recoge a través de su texto, aun cuando sean éstos de distinta y diversa *naturaleza*, como la social o económica; podemos decir que gracias a ello surgió dentro de la doctrina fiscal la idea de otorgar de igual forma distintos fines a las contribuciones. Así surgió la existencia de los denominados “fines extrafiscales” de las contribuciones.

Para explicar en qué consisten los fines extrafiscales, antes es necesario el precisar que es lo que se entiende con el concepto de “fin fiscal”, ya que no es posible entender el sentido de una palabra que contenga el prefijo *extra* que significa “fuera de”⁴⁴, sin entender el concepto base, para ello nos remitiremos a lo que señalan Ana Laura Gordo López⁴⁵, y el maestro Margáin Manautou⁴⁶, quienes medularmente aducen que el fin fiscal es aquel que se persigue con el establecimiento de impuestos, consistente en obtener los recursos económicos

⁴³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo: Segundo curso*, vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 97.

⁴⁴ Voz: *Extra*, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, <http://lema.rae.es/drae/?val=extra>

⁴⁵ Cfr. Gordo López, Ana Laura, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁶ Cfr. Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 89.

que el Estado necesita para cubrir los gastos públicos, determinados en el Presupuesto de Egresos. En suma, tenemos que el fin común, *natural*, primordial, de las contribuciones, en especial, de los impuestos, es el de obtener recursos económicos para solventar gastos, tan es así, que existe en forma de principio constitucional, dígase del principio de destino al gasto público, mismo que ya se expuso.

Por consiguiente al conocer que el fin fiscal, es obtener recursos para solventar los gastos del Estado, podemos deducir que un fin extrafiscal es el que se persigue al establecer determinada contribución, que va más allá de la finalidad de cubrir el gasto público. En torno a esta denominación, algunos autores han propuesto otorgarle una distinta denominación a éstos fines, que comunique de una mejor manera sus alcances, por ello es que Rodríguez Muñoz señala que *ultrafiscalidad* es una palabra que lo haría de mejor manera, pues el prefijo *ultra* si tiene el sentido de más allá⁴⁷ y no de estar fuera del fin fiscal como lo es el actual concepto, sin embargo por estar más arraigado el término de extrafiscalidad, es el que se utilizará en este trabajo, aun si el propuesto por Rodríguez Muñoz resulta más adecuado, según nuestra opinión.

Ahora bien, en el contexto que hemos manejado con respeto al destino del gasto público podemos señalar que esa finalidad extra que se busca, es aquella que incluye al universo de objetivos dentro de la Constitución, que sirven como ejes rectores de la actividad estatal. Es así que los impuestos con fines extrafiscales son: *“...aquellos que se establecen realmente sin el ánimo de recaudar los ingresos necesarios para satisfacer el Presupuesto de Egresos (aunque deben destinarse al gasto público) sirviendo como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar o desalentar para el mejoramiento y desarrollo armónico del país...”*⁴⁸

⁴⁷ Cfr. Citado por Alonso González, Luis Manuel, en *Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal*, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 1995, p. 22.

⁴⁸ Gordoia López, Ana Laura, *ob. cit.*, p. 75.

Con ello es dable decir que los fines extrafiscales de los impuestos, es la forma como se busca impulsar o desalentar determinada actividad financiera, económica o social a través de cargas tributarias. Sobre qué actividad será objeto de estos tributos, de igual forma que como sucede con el gasto público, todo dependerá de los objetivos que tenga fijados cada país u entidad federativa, y en específico, de las políticas públicas que se sigan en cada caso. Depende de cada política fiscal la decisión de que contribuciones deben existir en cierto sistema tributario, y como habrán de gastarse los recursos obtenidos a través de ellas, para lograr los fines que el gobierno busca alcanzar, como la justicia, el orden y el bien común.⁴⁹

A través de la política fiscal se pueden buscar objetivos tales como la captación de recursos para satisfacer el gasto público, distribuir equitativamente la riqueza, proteger o impulsar a la industria nacional frente a la competencia internacional, promover el desarrollo económico con el favorecimiento de nuevas o existentes industrias, promover la inversión en determinadas zonas nacionales, dirigir el gasto de los particulares, desalentando la inversión en determinadas actividades y combatir la recesión económica, entre muchos otros.⁵⁰ Esta política fiscal es acorde con las políticas públicas que sigue el gobierno de un país, expuestas en nuestro caso, mediante los planes de desarrollo existentes, así como en todos aquellos instrumentos de planeación democrática de la nación.

Esta postura se puede justificar por medio del siguiente argumento, aun si tiene su origen en una sentencia emitida en el derecho español, puede aplicarse a nuestro sistema jurídico, pues señala que: *“es cierto que la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocido en la Constitución, pero dicha fundamentación puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica, dado que, tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura*

⁴⁹ Cfr. Carrasco Iriarte, Hugo, *ob. cit.*, p. 68.

⁵⁰ Cfr. *Ídem*

concreta, forman parte de los instrumentos que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados...⁵¹

De esta forma se encuentra un punto de convergencia con el principio de destino al gasto público de las contribuciones, el cual ha sido fuente de diversas controversias, ya que se ha alegado que los impuestos con fines extrafiscales rompen con este principio, pues no tienen como fin primordial recaudar recursos económicos para destinarlos al gasto público, sin embargo, como podemos ver en la teoría, según las justificaciones que ya se han dado, el gasto público tiene una finalidad social, y no solo se debe tener como único fin el de la integración del gasto público, debe entenderse como un medio para la consecución de beneficios para la colectividad, así, dicho fin puede imbuir también a las contribuciones, si se piensa la conformación del gasto público como un intermediario.

Así pues, sabiendo que existen tributos con fines extrafiscales, la existencia de los efectos extrafiscales de los impuestos se hace latente, misma que permite establecer una dicotomía entre fines fiscales y extrafiscales. Baste decir que los efectos extrafiscales pueden aparecer como producto de la implementación de una contribución, si producen un resultado regulatorio (entendiéndose como parte de la política financiera, económica y social). Es por ello que a este tipo de efectos les es atribuido el carácter de fomento de hacer o no hacer determinada actividad, y por ello se distinguen de una sanción o multa, como algunos lo han querido ver⁵². Un efecto extrafiscal por tanto podrá producirse tanto en un impuesto con un fin extrafiscal o en alguno con un mero efecto fiscal, luego entonces, cabe la posibilidad de que existan impuestos con una finalidad única de recaudación pero que lleguen a producir un efecto extrafiscal. Esto produce una coexistencia de varios tipos de efectos en un mismo impuesto, por lo que posibilita la existencia de un impuesto con un fin fiscal que produzca un efecto extrafiscal.

⁵¹ Rosembuj, Tulio, *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Editorial M. Pons, Madrid, 1995, p. 246.

⁵² Cfr. Jiménez Hernández, Jorge, *El tributo como instrumento de protección ambiental*, Editorial Comares, Granada, 1998, p. 91.

Derivado de lo anterior se manifiesta cierta confusión pues no se hace clara la distinción entre un impuesto con fines extrafiscales, y uno con fin fiscal que produzca efectos extrafiscales, ya que al final podría parecer que éste último tiene una finalidad extrafiscal también. Parte de la solución a ello se encuentra en la orientación principal del impuesto, pues si un impuesto desde los argumentos para su establecimiento, busca un fin distinto a la recaudación, será uno con finalidad extrafiscal, en cambio, si un impuesto está orientado únicamente a la obtención de recursos, aun si llegase a producir efectos extrafiscales o alguno de los elementos que lo conforman los produjese, como las exenciones, en ese caso este no será extrafiscal, y será solamente un impuesto con fines fiscales⁵³, que podrá tener a lo extrafiscal como accesorio o simplemente tenerlo como una coartada ideológica para justificar su establecimiento.⁵⁴

Por lo anterior, la existencia de impuestos extrafiscales exige que predomine la parte extrafiscal sobre la fiscal, es decir, que la recaudación sea menor o hasta prescindir de ella, pues el éxito de un impuesto sería el no obtener recursos a cambio de conseguir su finalidad ya que se estaría erradicando o disminuyendo la actividad que se buscaba castigar. Respecto a ésta situación es visible en la práctica que cuando se busca un fin extrafiscal, se hace en aras de desincentivar, reducir, o de mantener dentro de cierto rango tal o cual situación y no erradicarla completamente de manera inmediata, pues para ello existen otros instrumentos que pueden producir esos efectos⁵⁵. Asimismo no es posible concebir la existencia de un impuesto que no tenga como fin la recaudación, ya que una contribución consiste esencialmente en una prestación patrimonial, de carácter público y obligatorio. Así pues, en dado caso de que se privara a este instrumento jurídico de uno de sus elementos básicos que le dan existencia como lo es la de obtener recursos, se desnaturalizaría tanto éste, que ya no estaríamos ante la presencia de una contribución, y en su lugar podríamos encontrarnos ante

⁵³ Cfr. Alonso González, Luis Manuel, *ob. cit.*, p. 22.

⁵⁴ Cfr. *Ibidem* p. 24.

⁵⁵ Cfr. Rosembuj, Tulio, *op. cit.*, p. 246.

otra figura jurídica como la de la sanción pecuniaria, o en dado caso en una figura jurídica irregular. Así que, es necesario en todo impuesto con un fin extrafiscal, la coexistencia con la finalidad fiscal, por lo cual concluimos que un impuesto puede permitir otras finalidades sin perder su naturaleza fiscal⁵⁶.

Esto nos conlleva al planteamiento de la existencia de distintos grados de intensidad en lo que se refiere a la cualidad extrafiscalidad, de las contribuciones. Esta intensidad es directamente proporcional a la medida en que tengan determinadas características que proveen la cualidad extrafiscal, y que además son parte también de la teoría que permite distinguir a una contribución extrafiscal, de una que no lo es.

La primera de ellas consiste en que, un tributo para que sea considerado como extrafiscal, debe de perseguir primordialmente una finalidad no recaudatoria, empero no resulta suficiente que ésta finalidad se encuentra expresada a través de la exposición de motivos que origina su creación, pues debe de ser evidente esta finalidad en los artículos que lo establecen y que le dan forma. Lo ideal es que tanto la finalidad formal indicada en la exposición, concuerde con la finalidad material que encontramos en la siguiente característica⁵⁷.

Esta segunda característica está relacionada con su estructura interna, y la encontramos en los elementos que lo integran, pues es necesario que éstos se encuentren imbuidos con la finalidad extrafiscal. Esto obedece a la necesidad de que con ellos sea posible la existencia de una relación directa y proporcional entre el gravamen real y la finalidad extrafiscal, por ello ésta situación debe de hacerse presente en una mayor medida, en los elementos cuantitativos del impuesto, es decir su base, la tasa, la cuota, principalmente.

⁵⁶ Cfr. Alonso González, Luis Manuel, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁷ Cfr. Ríos Granados, Gabriela, *Control de proporcionalidad en el derecho tributario mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, p. 73.

La tercer característica consiste en que en este género de impuestos debe existir una dualidad en cuanto a él gravamen y los efectos en la conducta humana que provoca, es decir que los efectos provocados tiendan, primordialmente a conseguir las conductas que son acordes a la finalidad extrafiscal buscada, por ello deben de existir dispositivos dentro del impuesto extrafiscal que reduzcan la carga fiscal si éstas se llevan a cabo. De esta forma se logra la dualidad antes mencionada, pues de un lado existe la carga fiscal que grava las situaciones que desean evitarse y que debe de aumentar respectivamente en cuanto se realicen en mayor medida tales conductas, y por otro lado existe el mecanismo que reduzca estas mismas cargas en justa relación a la disminución de estas conductas, objeto del impuesto, de modo que estas sean fomentadas. Todo dependerá del objetivo específico que se persiga.

Finalmente se estudia un elemento que frecuentemente se presenta en los impuestos extrafiscales alrededor del mundo, relacionado con el principio del destino de la recaudación que se efectúa a través de este tipo de contribuciones, dado que ese aspecto es de los primeros que tuvieron acto de aparición en nuestro sistema jurídico en este tema, y en razón del cual fue que se permitió el establecimiento de las contribuciones que cuentan con una finalidad extrafiscal, gracias a la jurisprudencia con el rubro “IMPUESTOS, GASTO PUBLICO ESPECIAL A QUE SE DESTINEN LOS. NO HAY VIOLACION AL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV”, que se estudia en el siguiente capítulo. El utilizar los recursos recaudados por un impuesto extrafiscal se ha mostrado como una de las formas en que se busca justificar su imposición, y ésta por tanto contiene elementos políticos y no tanto jurídicos, pues aun si la recaudación de determinado impuesto se destina a algún gasto publico especial, la finalidad de este será aun recaudatoria, situación que no coincide del todo con el sentido de una contribución extrafiscal, que no persigue esencialmente ese objetivo. Respecto a ello existe también cierta problemática que se hace manifiesta cuando el fin recaudatorio adquiere mayor importancia sobre el fin extrafiscal, ya que éste fin fiscal se hace necesario pues con él se debe cubrir el gasto específico, y por

consiguiente no es posible la consecución del fin extrafiscal, lo cual no debe suceder, ya que éste último siempre debe de estar revestido de una mayor importancia, pues es la base sobre la cual ese tipo de impuestos son establecidos, y la razón de su existencia.

En virtud del anterior planteamiento, éste elemento, aun cuando es compatible con la finalidad extrafiscal, ya que nada impide que los recursos que necesariamente se van a obtener por tratarse de un tributo, se apliquen a cubrir determinados gastos públicos; no es necesario, pues éste no le debe dar origen ni tampoco le da el carácter extrafiscal a una contribución.

Ya con los elementos anteriores es evidente la posibilidad de una gama de tributos con tintes extrafiscales en menor o mayor medida de acuerdo a la forma en que cumplan con estas características, siendo que si no cumplen con ellas no se estará en presencia de un impuesto extrafiscal, o si las obedecen someramente podríamos estar en presencia de un impuesto extrafiscal *impropio*⁵⁸. Así existe una graduación en cuanto a la extrafiscalidad de las contribuciones en relación a la intensidad de las características expuestas en líneas precedentes, que nos permiten identificar la extrafiscalidad de una contribución.

Para concluir, aun si estas contribuciones tienen una conformación especial, esto no da pie a que no respeten toda aquella gama de principios tanto constitucionales y teóricos que existen en el Derecho tributario, salvo el ya mencionado, por lo tanto, estas contribuciones de igual medida deben de respetar también los principios de proporcionalidad y equidad que se marcan en nuestro máximo ordenamiento jurídico, sin embargo existe cierta problemática al momento de establecerse una proporcionalidad en impuestos distintos a aquellos del tipo de impuestos que gravan la renta, razón por la cual también debe de respetarse con especial énfasis, el principio doctrinal de la capacidad económica del contribuyente, y esto se logra cuando se grava una manifestación de capacidad

⁵⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 29.

contributiva que corresponda a la actividad que se busca desincentivar.⁵⁹ A pesar de esto, el referido principio puede verse vulnerado por ejemplo, cuando se toma como base del gravamen, no la riqueza del contribuyente sino a conceptos como el riesgo, al otorgárseles una magnitud económica para determinar el impuesto extrafiscal a pagar y conseguir la finalidad no recaudatoria. Por ello se ha considerado que esta afectación puede justificarse y superarse, si se reúnen tres condiciones, que son: que el gravamen sea idóneo, es decir que la medida deba de ser adecuada para alcanzar el fin propuesto, que sea necesario, ya que no exista otra medida menos gravosa para alcanzar tal fin, y que haya una proporcionalidad entre la lesión a dicho principio y el fin extrafiscal que se logra conseguir⁶⁰. Por ello este tipo de contribuciones, en nuestra opinión pueden encuadrar en todo lo referente y sin embargo no respetar la manifestación de la riqueza.

La constitucionalidad en estos casos también se deberá garantizar para no fomentar la aparición de un Estado represor y tirano, así pues la perentoriedad de la contribución extrafiscal deberá funcionar con ese objetivo, y una vez que sea cometido el fin buscado, se evite que con el paso del tiempo dicha contribución se vuelva eminentemente fiscal. Con miras a este objetivo el control de proporcionalidad funciona para tal fin como otro medio para sortear el problema antes planteado con la capacidad contributiva del contribuyente y otras inconsistencias inconstitucionales que puedan aparecer. Este principio consiste en la ponderación de derechos fundamentales cuando existe un choque entre algunos de éstos, con base en los artículos primero y 16 de nuestra Constitución Política. De tal forma que cuando alguno de los principios tributarios como el de reserva de ley, igualdad tributaria, entre otros, entendidos como derechos fundamentales, se vean afectados, pueda invocarse como instrumento de control

⁵⁹ Cfr. Jiménez Hernández, Jorge, *ob. cit.*, p. 93.

⁶⁰ Cfr. Varona Alabern, Juan Enrique, *Extrafiscalidad y dogmática tributaria*, Editorial Pons, Madrid, 2009, p. 72.

constitucional al principio de control de proporcionalidad en el instrumento jurídico del que se trate.⁶¹ Este método se analizara al final de este trabajo.

2.2. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez que se ha dado un breve repaso a lo que la doctrina tiene que decir respecto a la extrafiscalidad, es estudio obligado el saber lo que se dice en nuestro sistema jurídico a través de algunos de sus operadores jurídicos más importantes como son los integrantes de nuestra Suprema Corte. En primer lugar debemos analizar una cuestión que ya se había adelantado en este trabajo, como lo es el criterio respecto al gasto público por parte del poder judicial para redondear los argumentos ya esgrimidos.

En primer lugar podemos hablar de la finalidad que existe en el gasto público y la finalidad social que plantea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que ya referimos. En la siguiente tesis, lo identificaremos:

“GASTO PÚBLICO.

Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de los mexicanos de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", en relación con los artículos 25 y 28 de la propia Constitución, así como de las opiniones doctrinarias, se infiere que el concepto de "gasto público", tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades

⁶¹ Cfr. Ríos Granados, Gabriela, *op. cit.*, p. 84.

colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.”⁶²

Esta jurisprudencia nos confirma que el gasto público posee además un sentido social, pues con él se satisfacen las necesidades sociales, y por ello existe la obligación del Estado de garantizar que aquello que se recaude en un primer momento con objeto de cubrir el gasto mencionado, se utilice para beneficio de la colectividad, como verdadera finalidad, situación que coincide con la teoría ya planteada.

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación plantea la posibilidad de que se tenga un fin específico en el empleo de la recaudación tributaria, posibilidad que se encuentra en la *naturaleza* del gasto publico:

“GASTO PUBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL.

La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de como todos y cada uno de los renglones del presupuesto de la nación tiene fines específicos, como lo son, comúnmente (sic), la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etcétera. El "gasto público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con

⁶² Tesis 2a. IX/2005, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, enero de 2005, p. 605.

las necesidades colectivas o sociales, o los servicios público... El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de un función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto...”⁶³

En apoyo a este criterio jurisprudencial encontramos en la doctrina a Arrijo Vizcaíno, que considera que mientras el destino de las contribuciones sea destinado a cubrir alguna de las partidas consignadas en los presupuestos de Egresos, aun cuando se destine a cubrir servicios públicos específicos, éstos a final de cuentas son integrantes del gasto público, y por lo tanto cumplen con esa finalidad. Además, la Constitución solo hace una referencia global a los gastos públicos en los distintos órdenes de gobiernos y si la ley suprema no distingue, no hay porque hacerlo así en otros escenarios de menor jerarquía⁶⁴.

De igual manera, en este criterio de nuestro máximo tribunal, en un ejercicio hermenéutico constitucional, se pretende encontrar una justificación a la existencia de gastos con fines específicos, por ello es posible apreciar que sí existe un fundamento de tipo legal para imponer este tipo de contribuciones con una finalidad específica en cuanto a lo recaudación. Este cuerpo normativo que contiene esta posibilidad es el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo primero, primer párrafo contiene lo siguiente:

“Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.”

⁶³ Jurisprudencia, Sala Auxiliar, *Informe 1969*, Séptima Época, Pág. 25.

⁶⁴ Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, p. 254.

(Énfasis añadido)

De esta forma podemos ver que en el último fragmento sí existe un fundamento legal que sirve como sustento a utilizar la recaudación de alguna contribución para un fin específico, aún si no se dan mayores detalles en la forma en que deben imponerse las contribuciones que tienen aquella característica, más allá de la que señala que dichas contribuciones se impongan mediante una ley. Por ello también se hace referencia al siguiente criterio judicial que establece que la recaudación puede destinarse desde su creación a gastos especiales siempre que se respete la proporcionalidad y equidad:

“IMPUESTOS, GASTO PUBLICO ESPECIAL A QUE SE DESTINEN LOS. NO HAY VIOLACION AL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV.

El artículo 31 de la Constitución Federal establece en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad determinados en ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. El señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos, no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público.”⁶⁵

⁶⁵ Jurisprudencia, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. 181-186, primera parte, p. 244.

Así tenemos en cuanto al gasto público que se reconoce la posibilidad tanto a nivel legal, jurisprudencial, y constitucional, de que existan contribuciones que puedan tener como objeto el recaudar recursos para cubrir un gasto público determinado, siempre que éste tenga precisamente ese carácter, es decir, que no se trate de otro tipo de gasto diferente al que se reconoce con la calidad de público, mismo que se debe ver efectuado a través de la Federación, directamente o por conducto del organismo descentralizado que este encargado de tal área. Lo mas destacable es que éste gasto denominado especial, no pierda la finalidad social y el interés colectivo. Ahora bien, en relación con las contribuciones con fines extrafiscales, el criterio jurisprudencial antes citado, puede emplearse como justificación tanto al momento de destinar su recaudación al fin específico acorde con el fin extrafiscal mismo de la contribución; y también como fundamento para justificar la existencia del mismo fin no recaudatorio.

En cuanto al tema principal de este trabajo referente a la justificación de la existencia misma de las contribuciones que buscan predominantemente una finalidad no recaudatoria, tenemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto, tanto al momento de reconocer su existencia y definir algunas de sus características, como al determinar si cierta contribución tiene ese carácter, y establecer si es o no constitucional. En primer lugar tenemos la tesis, elaborada por el pleno del Máximo Tribunal, que reconoce la existencia de estas contribuciones, y que se transcribe a continuación:

“CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES.

Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo

armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.”⁶⁶

Podemos sustraer de esta tesis, que se permite la existencia de estos fines con base en una concepción utilitarista, pues puede aplicarse en ciertas actividades o usos sociales cuando coadyuven en el desarrollo armónico del país, pero haciendo hincapié en el respeto a los principios constitucionales. Otra tesis relacionada señala lo siguiente:

“FINES EXTRAFISCALES. LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS.

De conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, el cual debe ser útil para fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático, en el que se utilice al fomento como un instrumento de crecimiento de la economía, del empleo y para lograr una justa distribución del ingreso y de la riqueza, y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales protegidos por la Constitución Federal, por lo que el ente estatal planeará, coordinará y orientará la actividad económica, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgado por la propia Ley Fundamental. Asimismo, el citado precepto constitucional establece que al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, privado y social, así como cualquier forma de actividad económica que contribuya al desarrollo nacional; que el sector público tendrá, en exclusiva, el control y propiedad de las áreas estratégicas que señala la Constitución, y podrá participar con los sectores privado y social, en el

⁶⁶ Tesis P. /J. 18/91, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VII, junio de 1991, p. 52.

*impulso de las áreas prioritarias; que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas sociales y privadas, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, así como al uso de los recursos productivos, donde se atienda al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente, y que en la ley se alentará y protegerá la actividad económica de los particulares, y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico social. En congruencia con lo anterior, **al ser los fines extrafiscales, razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público**, se concluye que el indicado artículo 25 constitucional constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas de formación.”⁶⁷*

(Énfasis añadido)

Como se aprecia en esta tesis jurisprudencial se habla del fundamento de la imposición estatal de contribuciones con un fin en materia económica, pero también es posible encontrar que al final de la misma, donde se ha realizado el énfasis, se habla de que los fines extrafiscales funcionan como orientación de las leyes tributarias para regular y fomentar ciertas actividades, mas allá de la esfera económica. Esto significa que el papel de los fines extrafiscales esta plenamente reconocido en nuestro sistema tributario por el máximo Tribunal nacional y puede emplearse como un útil instrumento de política social, pues no hay una disposición jurídica de mas alta jerarquía que lo prohíba. Esto sucede porque los impuestos con fines extrafiscales no abandonan la senda de la recaudación, pues el factor que los define, que es el que persigan una finalidad distinta a la recaudatoria con mayor fuerza, no hace que ésta misma finalidad sea

⁶⁷ Tesis 1a. /J. 28/2007, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 79.

excluida de su estructura, sin embargo, en dado caso, como ya se ha planteado, que la finalidad extrafiscal supere completamente a la fiscal, y ya no se obtengan recursos a través de ella, esta implicaría el éxito de este tipo de contribuciones, y su consiguiente desaparición.

En el tenor de esta distinción teórica, la misma Suprema Corte ha interpretado el significado de esta clasificación en cuanto al fin de los impuestos por medio de la siguiente tesis:

“FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES.

*En la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal -la recaudación- y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal -que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos -a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales-, mientras que los ingresos que emanen de éstos -y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios-, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal. Ello, **tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31,***

fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.”⁶⁸

(Énfasis añadido)

El mayor aporte de este criterio además de reafirmar como fundamento de estas contribuciones, al artículo 25 constitucional, es que la recaudación no constituye un fin sino es un medio para obtener recursos, utilizados para satisfacer las necesidades colectivas del país, postura con la cual coincidimos ampliamente. En conjunto con la tesis antes citada, la tesis número 2a. IX/2005, referente al gasto publico también establece como fundamentos, a los artículos 28 y 31⁶⁹.

Debemos decir como conclusión que en nuestra constitución política no se encuentra algún artículo que permita expresamente las contribuciones con una finalidad extrafiscal, sin embargo, no existe tampoco alguna disposición que prohíba expresamente su aplicación, que como ya se ha expuesto, tanto en la parte teórica, como en la practica jurídica de interpretación judicial, incluso se justifica a través de la búsqueda de instrumentos que ayuden a la consecución de los fines constitucionales del Estado mexicano y en el bienestar social y económico de la nación. En razón de lo anterior la Suprema Corte señaló como constitucional al denominado Impuesto al Activo, abrogado desde el 1º de enero de 2008, con la jurisprudencia con el rubro: “ACTIVO, IMPUESTO AL. EL ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY QUE LO REGULA EXIGE CONSIDERAR QUE SU OBJETO RADICA EN LOS ACTIVOS, CONCURRENTES A LA OBTENCION DE UTILIDADES, COMO SIGNO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, ASI COMO QUE ELLO SE ENCUENTRA VINCULADO A SUS FINES FISCALES (CONTRIBUTIVO Y DE

⁶⁸ Tesis 1a. /J. 107/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, septiembre de 2011, p. 506.

⁶⁹ Cfr. Ríos Granados, Gabriela, *op. cit.*, p. 73.

CONTROL) Y A LOS EXTRAFISCALES DE EFICIENCIA EMPRESARIAL.⁷⁰”, por considerar que tenía una finalidad no recaudatoria, de estimular la eficiencia de las empresas en el desarrollo de sus actividades económicas, aun si no se esta de acuerdo con las justificaciones que se dieron⁷¹. Así también ocurrió con el impuesto a las importaciones a vehículos extranjeros, justificándolo con el argumento de la protección a la industria nacional en ese sector, en la tesis “VEHICULOS, IMPUESTOS DE IMPORTACION, DE. POR SUS FINES EXTRAFISCALES, LO GRAVABLE ES LA INTRODUCCION DE VEHICULOS EXTRANJEROS AL PAIS.”⁷² De igual manera sucede con el actual Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, pero este caso se analizará más adelante, pues guarda íntima relación con este trabajo.

2.3. La extrafiscalidad como instrumento para desincentivar el consumo de sustancias nocivas para el ser humano.

Para contrarrestar diversos problemas en los sistemas jurídico-tributarios de diversos países se ha hecho uso de impuestos con fines extrafiscales, ejemplo de ello son países como Inglaterra, Francia, España, entre muchos otros. La finalidad de estas contribuciones abarca una amplia gama de sectores, sin embargo, en los últimos años, ésta se ha dirigido a un sector en específico, especialmente en el continente europeo, como lo es la protección a la salud de sus gobernados. Estas cargas tributarias buscan principalmente castigar fiscalmente a diversos productos que causan una afectación a la salud, esto en respuesta a las enfermedades denominadas de primer mundo, como lo son la obesidad y la hipertensión. A continuación analizaremos tres que resultan de especial relevancia para el tema de esta investigación, como lo son las contribuciones con fines extrafiscales

⁷⁰ Jurisprudencia, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, Marzo de 1996, p. 5.

⁷¹ Cfr. Gordo López, Ana Laura, *op. cit.*, p. 88.

⁷² Tesis aislada, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, t. 63, primera parte, p. 31.

orientados a la protección a la salud, existentes en Francia, Dinamarca y Hungría. Resulta de gran importancia anticipar que para facilitar la identificación de los productos gravados en el comercio internacional, en estas contribuciones se emplea el sistema de partidas arancelarias.

Francia cuenta con un sistema de gobierno semipresidencial ya que existe un Jefe de Estado y un Primer Ministro, el primero se encarga de firmar todas las iniciativas de ley, y el segundo es quien se encarga de ejecutarlas. En cuanto a su poder legislativo, cuenta un Parlamento bicameral compuesto por la Asamblea Nacional y la Cámara de Senadores.⁷³ La Asamblea Nacional es quien cuenta con las facultades legislativas en materia penal, civil, mercantil y fiscal.

Respecto a la contribución con fines extrafiscales que abordaremos, antes precisaremos que por medio de la ley 2011-1977 del 28 diciembre 2011⁷⁴ se hizo una adición al Código General de Impuestos vigente, por medio de la cual se incluyeron los artículos 1613 *ter* y *quater* que impusieron dos nuevos gravámenes a las bebidas no alcohólicas con edulcorantes y azúcar añadido. Estos impuestos denominados Contribución sobre bebidas azucaradas (*Contribution sur les boissons sucrées*) y Contribución sobre bebidas edulcoradas (*Contribution sur les boissons édulcorées*) están dirigidos a castigar fiscalmente a las bebidas que resultan perjudiciales para la salud del ser humano, debido a la ingesta excesiva de endulzantes tanto naturales como artificiales que producen, y que pueden desencadenar diversas enfermedades con el paso del tiempo. Es por esto que a continuación se hace un estudio de los elementos esenciales de estas contribuciones por ser impuestos que buscan la protección de la salud de los gobernados, en este caso, de los franceses.

⁷³ Cfr. Aguirre, Pedro (coord.), *Francia, Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, segunda edición, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 17. Disponible en línea en: http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/sis_el_ec_mundo/francia_4.pdf

⁷⁴ *Parlement Française, Code général des impôts*, Disponible en línea en: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=AEFE6E98C2F1F8E18FE8F1A46A915E86.tpdj_o08v_2?cidTexte=LEGITEXT000006069577&idArticle=LEGIARTI000025051331&dateTexte=20121026&catégorielien=id#LEGIARTI000025051331

Objeto del impuesto.- Son gravadas por este impuesto las bebidas y preparaciones líquidas para consumo humano, bajo la partida 2009 que comprende a los jugos de frutas, otro tipo de frutos y hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol; los productos de la partida 2202, donde están comprendidos, el agua, incluida el agua mineral y la gaseada con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y las demás bebidas no alcohólicas. Éstas deben de estar presentadas en recipientes destinados a la venta al por menor, directamente o a través de un intermediario, para que sean objeto del gravamen, y deben de presentar un grado alcohólico inferior o igual al 1,2% o 0,5% en el caso de las cervezas no consideradas como bebidas alcohólicas por su bajo contenido alcohólico.

Los criterios para el caso de las bebidas o preparaciones edulcoradas son los mismos que para las bebidas azucaradas, salvo que estas deberán de tener añadidos edulcorantes sintéticos en lugar de azúcares, y para el caso de que estos productos contengan tanto azúcares añadidos como edulcorantes sintéticos estos solo estarán sometidos al impuesto sobre bebidas azucaradas.

Sujeto pasivo.- Serán aquellas personas que entreguen en Francia a título gratuito u oneroso bebidas o preparaciones gravadas por este impuesto, sean los fabricantes establecidos en Francia que entreguen estos productos en el mercado francés, las personas que importen dichos productos de países fuera de la Unión Europea y que entreguen en el mercado francés, las personas que realicen en Francia adquisiciones comunitarias de productos provenientes de otro Estado miembro de la Unión Europea, que entreguen inmediatamente estos productos en Francia, y también las personas que en el ámbito de su actividad comercial proporcionen a título gratuito u oneroso estas bebidas o preparaciones consumibles.

La tarifa.- Consta de 7.16 euros por hectolitro del producto sujeto al gravamen, tanto para las bebidas azucaradas como para las bebidas edulcoradas. Esta cantidad se aumentará cada primero de enero según la disposición francesa.

Base gravable.- Esta constituida por la cantidad que exista de producto que es objeto del gravamen.

Finalmente señalaremos que existen exenciones a esta contribución, donde están comprendidas en el caso de las bebidas azucaradas, a las leches infantiles de primer y segundo año, las leches de formula y los productos de nutrición enteral (por tubo) para personas enfermas. Para el caso del impuesto sobre bebidas edulcoradas estarán exentas las bebidas o preparaciones destinadas a fines médicos especiales así como a los alimentos híper proteicos destinados a personas desnutridas.

Como se puede apreciar en estos tributos, toda aquella bebida que no tenga eminentemente un fin nutricional o medico está gravada para de esta forma disminuir el consumo de todas aquellas bebidas o preparaciones que se tomen por gusto pero que ocasionan un perjuicio a la salud. El sujeto pasivo existe a partir de que se realicen las actividades ya señaladas dentro de territorio francés protegiéndose de esta manera únicamente a la población francesa. Este impuesto sólo grava la actividad de los importadores o productores y no directamente al consumo de estos productos. En cuanto a la tarifa debe decirse que esta especificada solamente en cantidades grandes de volumen lo cual muestra la intención de castigar a los grandes importadores o productores.

El segundo ejemplo que debemos analizar es el impuesto establecido en Hungría en el año 2011 a través de la ley vigente número 2011. évi CIII⁷⁵, al que

⁷⁵ Országgyűlés , *A népegészségügyi termékadóról*, Disponible en línea en: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100103.TV

podríamos denominar como “Impuesto de salud pública sobre productos” (*A népegészségügyi termékadó*).

Respecto a Hungría debe decirse que es una república parlamentaria, en la cual existe un presidente, donde el Jefe de Estado es el Primer Ministro, y el poder legislativo es unicameral, representado por la Asamblea Nacional (*Országgyűlés*), quien es la encargada de la creación de las leyes en ese país.⁷⁶ También es importante resaltar que aunque Hungría tiene un porcentaje bajo de población con sobrepeso (17.1%⁷⁷) existe este dispositivo jurídico encaminado a combatir esta enfermedad, y que este impuesto, al igual que el gravamen francés antes citado, busca gravar a los productos que tengan determinada concentración de azúcar, sin embargo este impuesto además, incluye a los productos que tengan cierta concentración de sal. A continuación se enuncian sus elementos esenciales.

Objeto del impuesto.- Están sujetas a este gravamen las mercancías que encuadran en las partidas arancelarias siguientes:

La número 2009, que incluye a los jugos de frutas u otros frutos y de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, y de la partida 2202 que incluye el agua, el agua mineral y la gaseada, y demás bebidas no alcohólicas, preparadas a base de jarabes, concentrados y néctares con al menos 25% de fruta, si y solo si estas contienen más de 8 gramos de azúcar por cada 100 mililitros, bebidas que en la ley son llamados refrescos, salvo que el producto este hecho al menos con el 50% de materia prima láctea, con lo cual no se incluyen en el gravamen. De igual forma, son objeto del impuesto si estos productos contienen metilxantinas o taurina, (substancias conocidas por ser estimulantes del sistema nervioso) En el primero de los casos dicha substancia debe exceder de un

⁷⁶ Cfr. Instituto Federal Electoral, *Hungría, Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, México, 2002, p. 15. Disponible en línea en: http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/sis_el_ec_mundo/hungria_23.pdf

⁷⁷ Cfr. Organización Mundial de la Salud, *Global Database on Body Mass Index*, 2004. Disponible en línea en: <http://apps.who.int/bmi/index.jsp>

miligramo por cada 100 mililitros, y en el segundo debe sobrepasar los 100 miligramos por cada 100 mililitros, estas últimas son indicadas como bebidas energizantes.

De la partida 1704 que comprende a los artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco), la 1905 y los productos de panadería, pastelería o galletería, con o sin adición de cacao, hostias, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos similares. Los incluidos en la partida arancelaria 2105 que son los helados, con o sin cacao; sólo si éstos productos tienen un contenido de azúcar añadido superior a los 25 gramos por cada cien. Los productos bajo la partida 1806 dígame el chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao, serán gravados solo si contienen más de 40 gramos por cada 100 de producto de azúcar añadida y el contenido de cacao es menor a los 40 gramos por cada 100, excepto si están hechos con al menos 50% de leche.

La 2005 que se refiere a las hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, y las de la 2005.20 que comprende a las papas, además los cereales y las semillas oleaginosas, hechas mediante extrusión, horneados o tostados, listos para su consumo inmediato, sólo si contienen más de un gramo de sal por cada 100 gramos, no incluyendo el pan y aquellos productos de estas categorías que se incluyan en el *Codex Alimentarius* de Hungría los cuales podrán tener hasta dos gramos de sal por cada 100 gramos. Estos productos son denominados por la ley húngara como aperitivos salados. También se incluyen a las preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada, que encontramos en la 2103 y en la 2104 donde aparecen las preparaciones para sopas, potajes o caldos, preparados; preparaciones alimenticias compuestas homogeneizadas; en el caso de que contengan más de 2 gramos de sal por cada 100 gramos de producto. En el caso de mostazas, ketchup u otros productos vegetales comestibles triturados o en puré, deberán tener más

allá de 15 gramos de sal por cada 100 gramos de producto. Esta categoría es denominada en esta ley como condimentos.

Los productos que consistan en bebidas con cerveza y azúcar, llamadas cervezas con sabor añadido, y las comprendidas en la número 2208, que comprenden a los aguardientes, licores y demás bebidas conocidas como espirituosas, sólo serán gravados, si contienen más de 5 gramos de azúcar por 100 mililitros de volumen.

Los incluidos en la partida 2007 que incorpora a las confituras, jaleas, mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, solo si tienen adición de azúcar u otro edulcorante en una proporción mayor de 35 gramos de azúcar por cada 100 gramos de producto. Son exceptuadas de este gravamen las denominadas mermeladas, las jaleas “extra”, y las llamadas “mermeladas de alta calidad” mencionadas en el *Codex Alimentareis* de Hungría, por su mejor valor nutrimental.

Sujeto pasivo del impuesto.- Aquella persona física o moral que realice la primer venta del producto dentro del territorio húngaro.

Base del impuesto.- Será la mercancía objeto del impuesto expresada en kilogramos o en litros según sea el caso.

Tarifa.- La tasa está determinada según cada producto, siendo la siguiente: para el concentrado o jarabe para bebidas no alcohólicas será de 200 florines húngaros por litro. Para cualquier otro tipo de bebidas no alcohólicas será de 7 florines húngaros por litro. Para las bebidas energéticas será de 250 florines por litro. Para el cacao en polvo edulcorado será de 70 florines por kilogramo y para otros productos pre envasados azucarados de 130 por kilogramo. Para aperitivos salados y condimentos es de 250 florines por kilogramo. Para cervezas con sabor añadido y bebidas alcohólicas 20 florines por litro. Finalmente para mermeladas

será de 500 por kilogramo. Hay que tomar en cuenta que un florín húngaro equivale aproximadamente a 0.053 pesos⁷⁸, por lo cual en este impuesto, las tarifas van desde un peso mexicano por litro en el caso de las cervezas y bebidas alcohólicas, hasta los 25 por kilo, en el caso de las mermeladas.

Así es como esta ley grava los productos que tienen un bajo contenido nutricional y contienen cantidades determinadas de azúcar o sal que, si son consumidas en gran cantidad resultan dañinas para la salud. Llama la atención en este caso, la minuciosidad con las que se establecen algunos de los elementos de este impuesto, como lo son el objeto y la tarifa, pues a diferencia de los otros dos impuestos que se mencionan en este tema, en éste, la tasa se encuentra muy bien especificada para cada producto, así también, la tasa se encuentra establecida en unidades de medida más pequeñas que aquellas establecidas en el impuesto francés. De esta forma se facilita el castigo tributario a aquellas actividades de venta en territorio húngaro, que realizan las personas sin importar si son grandes comerciantes o pequeños, con lo cual se consigue una mejor protección a la salud de sus gobernados.

Por último resta estudiar al impuesto existente en Dinamarca denominado para este trabajo como “Impuesto sobre grasa saturada en alimentos” (*Lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedtafgiftsloven)*) Sobre Dinamarca diremos que es una monarquía parlamentaria, por lo cual en este país convergen las figuras de un monarca y un primer ministro. En cuanto a su poder legislativo, este se encuentra depositado en el Parlamento danés, (*Folketing*) quien formula, debate y la aprobación de propuestas de ley. Cuando la propuesta es aprobada, ésta es firmada por el monarca y refrendada por el ministro.⁷⁹ Es así que mediante

⁷⁸ Cfr. Banco de México, *Tipos de Cambio para Revalorización de Balance del al 30 de abril de 2013*.

Disponible en línea en:

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF336§or=6&locale=es>

⁷⁹ Cfr. Lars Bille, *El sistema político*, Udenrigsministeriet, Dinamarca, 2006. Disponible en línea en:

<http://www.netpublikationer.dk/um/6727/html/chapter01.htm>

la ley vigente, publicada el 31 de marzo de 2011⁸⁰ por el Parlamento Danés y aprobada por la Reina Margrethe II, se crea este instrumento legal.

Este impuesto orientado de igual forma a la protección a la salud, está enfocado en aquellos productos que contienen cierta cantidad de grasa, ya que como es bien sabido, su consumo excesivo es perjudicial para la salud, pues produce graves enfermedades como la obesidad, arterioesclerosis, entre otras. Es por esto que este impuesto es analizado en esta investigación, ya que es el primer impuesto en el mundo en tener por objeto a la grasa, situación que lo torna novedoso en el ámbito jurídico-tributario. Los elementos sustanciales de este impuesto son los siguientes.

Objeto del impuesto.- Esta contribución grava a los siguientes productos: los productos cárnicos, los productos lácteos contenidos en las partidas 0401 a 0406, siendo estos la leche y nata (crema), con o sin concentrar, y con o sin adición de azúcar u otro edulcorante, el suero de mantequilla, leche y nata cuajadas (crema), yogur, *kefir* y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, aromatizadas o con frutas u otro tipo de frutos o cacao, el lactosuero, los productos constituidos por los componentes naturales de la leche, concentrados, con adición de azúcar u otro edulcorante. Mantequilla y demás materias grasas de la leche, pastas lácteas para untar, quesos y requesón.

Las grasas de animales comprendidas en las partidas 1501 a 1504 y 1516 como lo son la de cerdo, incluida la manteca de cerdo, de ave, de bovinos, ovinos o caprinos. La estearina solar, el aceite de manteca de cerdo, la oleoestearina, oleomargarina y aceite de sebo, sin emulsionar, mezclar ni preparar de otro modo. Las grasas y aceites, de pescado o de mamíferos marinos, incluso refinados, pero sin modificar químicamente. Las grasas y aceites, animales o vegetales, y sus fracciones, sean parcial o totalmente hidrogenados, interesterificados,

⁸⁰ Folketing, *Lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer*, Disponible en línea en: <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=136314&exp=1>

reesterificados o elaidinizados, incluso refinados, pero sin preparar de otro modo. Los aceites y grasas comestibles de las partidas 1507 a 1516, dígase el aceite de soja, de cacahuate, de palma, de girasol, cártamo o algodón, de coco, de almendra de palma o de *babasú*, de nabo, colza o mostaza, de oliva, los demás aceites, obtenidos exclusivamente de aceituna, las demás grasas y aceites vegetales fijos, incluido el aceite de jojoba, y las mezclas de estos aceites, refinados o no, pero sin modificar químicamente.

Las comprendidas en la número 1517 como la margarina, las mezclas o preparaciones alimenticias de grasas o aceites, animales o vegetales, o de fracciones de diferentes grasas o aceites, y las materias grasas para untar que puedan estar comprendidas en la partida 2106.

También son objeto del impuesto otros alimentos que después de una evaluación general de su naturaleza y uso, y la forma en que se comercializan, se pueden considerar como sustitutos o imitaciones de los productos mencionados en los demás puntos.

Tarifa del impuesto.- Es de 16 coronas danesas por kg grasa saturada, equivalente a 34.2796 pesos aproximadamente⁸¹.

Sujeto pasivo.- La obligación de pagar impuestos es de quien produzca alimentos en Dinamarca, reciba los alimentos en Dinamarca de otro país miembro de la Unión Europea (UE). Quien introduzca en Dinamarca los alimentos de un país fuera de la Unión Europea o de zonas situadas en la UE que no están cubiertas por el área de fiscal de UE, y/o venda alimentos de otro país de la UE de manera que los bienes sean directa o indirectamente enviados o transportados por el proveedor o a su nombre a un comprador no comercial en Dinamarca.

⁸¹ Cfr. Banco de México, *ob cit.*

Base del impuesto.- La base del impuesto es el peso de las grasas saturadas en los alimentos, para ello el contribuyente deberá demostrarlo.

Están exentos los alimentos con menos de 2.3% de grasa saturada y las mercancías para exportación, alimentación animal, aditivos, ciertos suplementos alimenticios y medicinas. Es relevante hacer hincapié en el hecho de que se gravan productos que incluso son de consumo básico como lo es la carne y la leche. También es interesante observar que no se están gravando otros productos tales como la denominada comida chatarra, como si lo hace la ley húngara, pues cuando mucho se grava la grasa que podría emplearse en la elaboración de éstos, el problema se presentaría con aquellos productos de estas características que no se produzcan en ese país.

Con este último ejemplo se ha podido apreciar como las legislaturas de varios Estados han dirigido su enfoque fiscal hacia la consecución de objetivos extrafiscales, que, como se ejemplifican a través de estos impuestos, son de índole sanitaria, buscando establecer un medio ambiente más sano para los gobernados haciendo más costoso el consumo de los productos que tienen algún componente perjudicial para la salud, que si bien, en una sola toma no producen esos efectos, su consumo regular si lo provoca.

En cuanto a la doctrina en estas contribuciones, es preciso manifestar que todos estos impuestos tienen como sujeto pasivo a aquellas personas físicas o morales que producen, introducen o ponen a disposición de los gobernados de cada uno de estos países, de esta forma no se castiga directamente al consumo pero éste si se ve afectado finalmente, pues los precios de estos productos se ven incrementados por el gravamen. En cuanto a la doctrina extrafiscal podríamos llamar a todos estos impuestos como contribuciones extrafiscales impropias ya que, acorde con la teoría que venimos manejando, estos instrumentos no prevén mecanismos que disminuyan la carga fiscal si los contribuyentes de estos impuestos realizan acciones que favorezcan la consecución de los fines

extrafiscales. Independientemente de lo anterior estos impuestos son grandes avances en cuanto a la protección de la salud de los seres humanos a través de la búsqueda de la existencia de un medio ambiente con menores riesgos a la salud, es decir con menos productos de consumo humano dañinos por sus componentes.

2.4. La extrafiscalidad en el impuesto al tabaco y al alcohol.

El 1° de enero de 1981 entró en vigor la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, misma que surgió con el objeto de agrupar y simplificar el complejo número de impuestos denominados *especiales*, en una sola ley, con la cual finalmente se abrogaron las leyes que establecían 28 impuestos denominados como especiales. Este gravamen es considerado como un impuesto especial, ya que el objeto de este impuesto coincide con la definición de ese tipo de impuestos que son: *“...aquellos que tienen por objeto gravar el consumo o el gasto que efectúan las personas para adquirir bienes o servicios, que poseen la particularidad de ser frecuentes, constantes y que generalmente, no son indispensables para la vida humana.”*⁸²

Dentro de esta ley se incluyeron entre otros, a los gravámenes contenidos en las abrogadas Leyes de los impuestos sobre tabacos labrados y producción y consumo de cervezas, que resultan de *vital* y especial interés en este caso por lo cual se estudiarán con especial énfasis en la ley fiscal vigente, sin embargo debe hacerse la precisión de que, en el presente trabajo sólo se referirá a la sección del impuesto referente a las bebidas alcohólicas y al tabaco pues en nuestra opinión, son los que representan de mejor manera la extrafiscalidad en nuestro sistema tributario. Como primer paso debe hacerse un estudio en cuanto a los elementos que conforman a éste gravamen, éstos son los siguientes:

⁸² Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho fiscal aplicado: estudio específico de los impuestos*, Editorial Mc Graw Hill Interamericana, México, 2008, p. 412.

Objeto.- Es en este elemento donde podemos encontrar el primer indicio de su *naturaleza* extrafiscal. Este se divide en dos grupos, por lo cual podemos encontrar que el objeto de esta ley es gravar los siguientes dos rubros de actividades:

La enajenación en territorio nacional o la importación definitiva de gasolina, diesel, bebidas energizantes o concentrados, polvos o jarabes para prepararlas, mieles incristalizables, alcohol, tabacos labrados, así como bebidas con contenido alcohólico y cervezas. Con este objeto se logra, a final de cuentas, que este impuesto grave la utilización de ciertas materias primas durante el proceso de fabricación, de manera indirecta al gravar su venta y que éste funcione también como un gravamen de protección contra la competencia desleal al momento de gravar la importación de determinadas mercancías.

La prestación de servicios consistentes en la comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución por la enajenación de los bienes antes señalados; la realización de juegos con apuestas y sorteos que requieran permiso, según la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, los que realicen los organismos descentralizados, los juegos donde el premio se obtenga por la destreza del participante en el uso de máquinas, o que utilicen imágenes visuales electrónicas. Las apuestas, sorteos y concursos donde se ofrezcan premios y en donde intervenga el azar; también se gravan los juegos con apuestas en los que sólo se reciban, capten, crucen o exploten apuestas; y por los servicios prestados en territorio nacional por una o más redes públicas de telecomunicaciones.

Sujetos: Como ya se analizó anteriormente, el sujeto activo siempre será el Estado a través de su gobierno, que en este caso es el de nivel federal. En cambio, el sujeto pasivo en este impuesto es aquella persona física o moral que encuadre dentro de las actividades gravadas por esta ley. También son obligados

por esta disposición fiscal los comisionistas, agentes, corredores, mediadores, etcétera, que son representantes del contribuyente, y el fabricante cuando se hable de tal de acuerdo a la hipótesis normativa, tendrá una responsabilidad solidaria con el pago del impuesto.

Base.- La base de este impuesto, para el caso de enajenaciones será el valor de la contraprestación (artículo 11 de la ley en comento). Para el caso de los cigarros, se considera como valor de los mismos el precio de venta al detallista. Respecto a los combustibles se considera como valor el precio resultante de las operaciones aritméticas detalladas en el artículo 2o.-A, fracción I. Para el caso de la prestación de alguno de los servicios mencionados, será el valor total de las contraprestaciones recibidas (artículo 17 de la misma ley). Si las contraprestaciones se cobran parcialmente, el impuesto se calculará aplicando a la parte efectivamente percibida. Para calcular el impuesto por la realización de los juegos y sorteos, se considera como valor el total de las cantidades efectivamente percibidas por los participantes en dichas actividades. En los juegos o sorteos en los que se apueste, se considera como valor el total de las apuestas. Tratándose de los juegos o sorteos en los que la apuesta se realice mediante fichas, tarjetas, contraseñas o cualquier otro comprobante, bandas magnéticas, dispositivos electrónicos u objetos similares, utilizados para apostar en sustitución de cantidades de dinero, se considera como valor el total de las cantidades equivalentes en moneda nacional.

Tasa.- El artículo 2º fracción primera de la ley nos dice lo siguiente que la tasa será de acuerdo a los siguientes porcentajes:

En la enajenación o importación de los siguientes bienes:

A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:

1. Con una graduación alcohólica de hasta 14°G.L..... 25%

2. Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20°G.L..... 30%
 3. Con una graduación alcohólica de más de 20°G.L..... 50%
- (Siendo G.L., grados Gay-Lussac, que miden la concentración de alcohol en una bebida)

B) Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables..... 50%

C) Tabacos labrados:

1. Cigarros. 160%
2. Puros y otros tabacos labrados. 160%
3. Puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano. 30.4%

Adicionalmente se paga una cuota de \$0.35 por cigarro enajenado o importado. A los tabacos labrados se les aplica la misma cuota al resultado de dividir el peso total de los tabacos labrados enajenados o importados, entre 0.75. No se considera el filtro ni el papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco.

En la prestación de los siguientes servicios:

A) Comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes señalados, la tasa aplicable será la que le corresponda a la enajenación en territorio nacional del bien de que se trate en los términos que para tal efecto dispone esta Ley.

La tasa de este impuesto es del tipo de tasas conocidas como *ad valorem* pues se aplica sobre el valor de las contraprestaciones. Es monofásico porque solo se genera una vez, y por lo tanto no es acumulativo, dado que éste se paga en una sola ocasión y los subsecuentes adquirentes no deben pagarlo (artículo 5 de la ley en comento).⁸³ En un principio podemos decir que éste impuesto tiene fines extrafiscales en más de un sólo rubro, pues como ya se ha dicho, los fines

⁸³ Cfr. *Ídem*.

fiscales abarcan una gran variedad de objetivos del Estado. Este impuesto al gravar la importación de los productos, que también son objeto de este impuesto especial, tales como gasolina, diesel, mieles incristalizables, muestra claramente esa finalidad no fiscal que consiste en la protección del mercado interno productor de dichos productos o de similares, de la introducción de mercancías extranjeras que puedan vulnerar la competitividad en el mercado de los productos nacionales, es decir que obedece a una finalidad derivada de la política económica del país.

Dentro de la misma línea de pensamiento encontramos en el segundo párrafo del artículo 2.-C de esta ley el siguiente fragmento: *“Los fabricantes, productores, envasadores o importadores de cerveza, podrán disminuir de la cuota de \$3.00 por litro a que se refiere el párrafo anterior, \$1.26 por litro de cerveza enajenado o importado en envases reutilizados en los términos de esta Ley.”* Este artículo contiene una disposición por demás interesante que prevé una disminución de la carga fiscal si el contribuyente reutiliza los envases en los cuales se contiene su producto, lo que implica que la producción misma de éstos envases se reduzca y por consiguiente, la basura generada. Relacionado con éste artículo existe una tesis⁸⁴ con el rubro: *“PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL FIN EXTRAFISCAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 2o.-C DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO Y EXPLICADO EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSTITUYE UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2006)”* de la Segunda Sala, que señala que de acuerdo al texto de este impuesto y a su exposición de motivos, el fin extrafiscal insertado por el legislador, de disminuir la afectación al medio ambiente provocada por los envases no recolectados ni reutilizados, está apoyado en motivos objetivos y razonables que lo tornan constitucional, pues la adición de la posibilidad de que el contribuyente disminuya la cuota máxima, si reutiliza sus envases, está acorde con las tendencias

⁸⁴ Tesis 2a. CLXII/2007, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Noviembre de 2007, p. 210.

mundiales que buscan fomentar el apoyo a la ecología y la protección al medio ambiente con medidas impositivas.

Con esto es diáfana la presencia de un elemento de extrafiscalidad en esta contribución, dirigida a la protección del medio ambiente, pues como se aprecia del artículo en cita, y del criterio de la Corte, el hecho de que se prevea una reducción a la carga fiscal con la disminución en la producción de envases que devendrán en desechos al fomentar la reutilización de éstos, es una muestra de la intencionalidad del legislador de regular la conducta del contribuyente-productor en aras del bien común, como lo es la de un medio ambiente que permita el correcto desarrollo del gobernado.

Como ya hemos visto, esta ley contiene tintes de extrafiscalidad, que no son de un solo tipo, y solo persiguen un determinado objetivo estatal, pues ya existe la intencionalidad de proteger al mercado interno y también al medio ambiente. Es por esto que no es de extrañar que sea visible también otro tipo de finalidad no recaudatoria en este impuesto, como lo es la de buscar evitar el consumo de ciertos productos que resultan altamente nocivos para la salud de las personas, es decir, un fin de protección a la salud pública. Este fin es el que resulta de enorme interés para esta investigación pues sigue la misma línea que la propuesta que se hace. Este fin extrafiscal de protección a la salud aparece en el momento en que se gravan con este impuesto a las bebidas alcohólicas y a los distintos tipos de tabacos que la ley considera. Postura que queda en evidencia con las altas tasas con las que se grava a éstos productos, pero que es visible de manera más nítida en los cigarros y puros labrados, por la fuerte carga tributaria que se les impone al gravárseles con una tasa del 160 por ciento, más las cuotas adicionales.

Aun así, el fin extrafiscal del que se habla, es visible de una manera expresa en las exposiciones de motivos para reformar esta ley, cuando se propone el aumento de la tasa, o situaciones similares, principalmente en lo que

se refiere a las bebidas alcohólicas y al tabaco. En primer lugar tenemos a la reforma propuesta el 12 de diciembre de 2006, que devino en la reforma de este impuesto del 27 del mismo mes y año, y que se analiza a continuación, ya que con ella se estableció la tasa del 160% actual a los tabacos; donde se aprecian los fundamentos legislativos que justifican el aumento en la obligación constitucional del Estado de garantizar la protección a la salud utilizando el incremento del precio del producto, más que para disminuir su consumo por las personas que ya lo hacen, para alejar este producto de aquellos que apenas lo comienzan a consumir. Esta exposición señala lo siguiente:

“...Para cumplir la obligación constitucional de garantizar la protección de la salud, mediante la presente iniciativa se propone incrementar el impuesto a los cigarros, pasando de la actual tasa del ciento diez por ciento a una de ciento sesenta por ciento, a efecto de combatir y disminuir el consumo de cigarros en México, y que las haciendas públicas de las entidades federativas cuenten con mayores recursos para financiar el desarrollo adecuado que requiere el país.

(...)

Con el establecimiento de la tasa del 160 por ciento del impuesto especial sobre producción y servicios a los cigarros, se estima que en el año 2007 se enajenarían alrededor de 1,819 millones de cajetillas de cigarros y se obtendría una recaudación de aproximadamente 23 mil 800 millones de pesos. Esto ocasionaría una disminución en el consumo de cajetillas de cigarros de 12.2 por ciento y una mayor recaudación por alrededor de 7 mil 400 millones de pesos, ambos conceptos con respecto a 2006.

Una persona que ya lleva varios años fumando, no dejaría per se de consumir tabaco de forma proporcional en que se aumenta el precio que enfrenta por dicho bien nocivo, tanto para su salud como para la pública (fumadores pasivos).

Esto es, la elasticidad precio de la demanda de cigarros es menor a 1 para aquellos que ya llevan cierto tiempo fumando: la adicción en sí misma, perjudicial no sólo para la salud, sino también para las demás personas y para los recursos escasos que se destinan para enfrentar las enfermedades asociadas al tabaquismo, distraendo recursos públicos, que bien pudieran destinarse al combate de la pobreza, al fomento del empleo o para la ofensiva en contra de la inseguridad pública que aqueja al país.

En cambio, para los que por primera vez fuman, comienzan a fumar o que tristemente lo harán -que en nuestro país son las niñas, niños y jóvenes-, un aumento en el precio del tabaco si incidiría considerablemente en su decisión de comprar cigarros, ya que su presupuesto o los recursos con los que cuentan deben distribuirlos para la adquisición de otros bienes o el pago de servicios de transporte, alimentación, etcétera. La elasticidad precio de la demanda de cigarros es elástica para las niñas, niños y jóvenes.

(...)

Mediante la presente iniciativa se proponen acciones legislativas concretas que benefician a la sociedad mexicana, y no sólo a un grupo de personas o intereses que buscan expandir sus mercados (en especial aquel que representa los menores de edad, que son potenciales fumadores), y por tanto, satisfacer su espíritu de ganancia en detrimento de la salud pública y de los recursos escasos que se necesitan para financiar el desarrollo que requiere México...»⁸⁵

Otro claro ejemplo de la visión extrafiscal del legislador en esta contribución es la exposición de motivos del 10 de octubre de 2009, que tuvo como resultado la reforma del 27 de noviembre de 2009, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2009, con la cual se incrementaron las tasas de este gravamen, donde los argumentos utilizados para fundamentar la necesidad de incrementar la carga fiscal, se sustentaron en motivos de salud pública, con

⁸⁵ Decreto por el que se reforma la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006, México, p. 9.

fundamentos de tipo constitucional como el derecho a la salud, al buscar desincentivar el consumo del alcohol y el tabaco, y también sustentado el incremento del gravamen, en la necesidad de obtener recursos para dotar de servicios médicos a las personas con enfermedades producidas por dicha sustancia, situación que tornó constitucional la adición que se propuso de un segundo párrafo al artículo 2o., fracción I, inciso A) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Esta constitucionalidad fue determinada por el poder Judicial de la Federación a través del criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro: “IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL GRAVAMEN QUE ESTABLECE PARA LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS OBEDECE AL MANDATO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”⁸⁶, misma que se emplea en la exposición referida, y donde se justifica y fundamenta el gravar a las bebidas alcohólicas en el artículo 117 constitucional, que obliga al Estado mexicano a combatir el alcoholismo, y en el hecho de que las personas en ocasiones toman decisiones perjudiciales para sí mismas de manera inconsciente justificando con ello que el Estado tome decisiones en su favor, sin embargo no prohíbe que las personas realicen dichas actividades, pero sostiene que si lo hacen así lo harán de manera autónoma e informada.

De idéntica manera, en 2009, la Primera Sala de dicho Tribunal se pronunció con respecto al incremento de la tasa con la reforma a la que en primer lugar se ha hecho referencia, *“PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL FIN EXTRAFISCAL PRETENDIDO AL GRAVAR CON UNA TASA MAYOR LOS TABACOS LABRADOS A GRANEL ES DISTINTO E INDEPENDIENTE DE LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA IMPONER EL IMPUESTO*

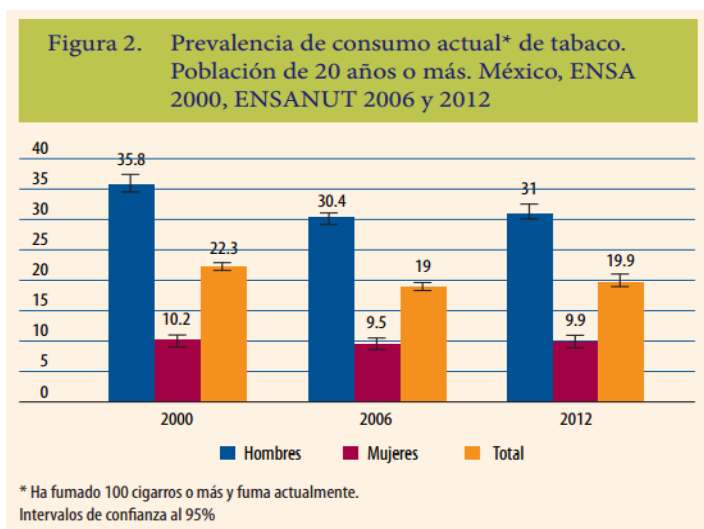
⁸⁶ Tesis 1a. /J. 57/2006, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, septiembre de 2006, p. 89.

*ESPECIAL RELATIVO*⁸⁷ determinando que el incrementar la tasa con la que se gravan los tabacos, es diferente de la facultad del Congreso de imponer contribuciones, al reconocerse el carácter extrafiscal de ésta contribución, siendo éste el de desincentivar el consumo de tabaco por ser producto nocivo para la salud, situación que se logra con una tasa alta, y al no pretenderse eminentemente el contribuir al gasto público con este gravamen, el objetivo se cumple con el valor alto de la tasa y no con el impuesto en sí.

Respecto a las teorías que hemos manejado hasta ahora resulta ser éste un impuesto extrafiscal de los que hemos llamado impropios, pues no cumple con todas las características con las cuales un impuesto con fines extrafiscales debe de contar. Esto sucede así ya que en la estructura del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no se encuentran contemplados elementos que evidencien su total extrafiscalidad. No existen mecanismos que permitan el favorecimiento de una conducta en específico, para la cual se ha justificado el incremento de las tasas del impuesto, y fácilmente su estructura y contenido pueden analogarse a los tributos eminentemente fiscales, es decir que no existen claras referencias en ninguna parte de este gravamen respecto a desfavorecer el consumo tanto del tabaco como del alcohol, en él que no queda claro si lo que se busca es que estos productos se dejen de producir, o que se reduzca su nocividad, o si simplemente se castigue su consumo, y luego entonces resulta necesario recurrir a su exposición de motivos o a la jurisprudencia para entenderlo. Así tampoco se advierte la extrafiscalidad más allá de la exposición de motivos con la cual se argumentan los incrementos a las tasas del impuesto, especialmente en relación al tabaco, pero no en igual medida a las bebidas alcohólicas que no son afectadas de la misma manera. Solamente se busca conseguir el objeto de disminuir el consumo de estos productos como lo expresan las diversas exposiciones de motivos referidas, con una sobreimposición de ciertas manifestaciones de riqueza como lo hace cualquier otro impuesto.

⁸⁷ Tesis 1a. XL/2009, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 585.

Independientemente de lo anterior, los resultados que arrojan estas contribuciones fuera del factor económico recaudatorio, traducido en ingresos, que ascienden actualmente a 16,920.4 millones de pesos⁸⁸; podemos encontrarlos en estadísticas realizadas por diversas instituciones, que nos muestran la efectividad de este impuesto en relación a la disminución de las actividades nocivas que con éste se buscan reducir, como lo es el caso del Sistema Nacional de Encuestas de Salud, y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, específicamente, en lo referente al consumo del tabaco en México a nivel nacional, sea de cigarros o puros labrados. En la siguiente grafica parte de dicha encuesta, puede apreciarse la visible disminución del consumo de este producto en relación al incremento de su precio y que demuestra su efectividad, aun cuando no pueden considerarse tales resultados como los ideales.⁸⁹



Por otra parte y en cuanto hace al consumo de alcohol, se observa en la siguiente gráfica intitulada *Tendencias del Consumo de Alcohol en Población de*

⁸⁸ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Las finanzas públicas y la deuda pública a febrero de 2012*, México, 2012, Disponible en línea en:

http://www.hacienda.gob.mx/documentos_recientes_biblioteca/comunicado_031_2012.pdf

⁸⁹ Cfr. Sistema Nacional de Encuestas de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*, México, 2012. Disponible en línea en: <http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/ConsumoTabaco.pdf>

18 a 65 años⁹⁰, extraída de la Encuesta Nacional de Adicciones realizada por la Secretaría de Salud, que no existen datos que prueben una gran efectividad de este mismo impuesto en este rubro, pues la tendencia en el año 2011 se presenta con unos porcentajes altos, sin cambios radicales con respecto a años anteriores, empero si puede encontrarse una disminución en cuanto al consumo de esta sustancia en el consumo diario y el consuetudinario.

	2002	2008	2011
Consumo Alguna Vez	72.0%	67.9%	77.1%
Consumo Último Año	51.3%	48.6%	55.7%
Consumo Último mes	22.2%	30.8%	35.0%
Consumo alto	NC	36.2%	36.5%
Consumo diario	1.6%	1.1%	0.9%
Consuetudinarios	6.5%	7.0%	6.3%
Dependencia	4.6	5.6	6.6

En síntesis, tenemos que aun cuando este impuesto ha sido catalogado como un impuesto con una finalidad extrafiscal, no es un impuesto propio con dichas características, pues carece de varios elementos que provocan que no esté conformado como tal, sin embargo este gravamen ha presentado resultados positivos en mayor medida en cuanto al tabaco, y no tanto así en el consumo de alcohol en razón de las tasas más bajas con las que se le grava, por lo cual, aun si se puede catalogar a esta contribución como un impuesto extrafiscal impropio, sí ofrece resultados los extrafiscales, de proteger la salud del gobernado, al disminuir el consumo de productos nocivos para él. Éstos resultados podrán mejorarse cuando se perfeccione este gravamen, aumentando las tasas con las que son gravados estos productos, por ejemplo, tal y como una vez ya lo recomendó la Organización Mundial de la Salud en referencia al impuesto al tabaco⁹¹.

⁹⁰Cfr. Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Reporte de Alcohol*, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, México, 2012, Disponible en línea en: http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/ENA_2011_ALCOHOL.pdf

⁹¹Cfr. Valadez, Blanca, Artículo: *OMS pide a México subir impuestos al tabaco*, Periódico Milenio, México, 3 de abril de 2012. Disponible en línea en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9140509>

CAPÍTULO 3

Consecuencias económico-sociales de políticas públicas inadecuadas en materia de salud.

En el capítulo final de este trabajo, trataremos al último de los pilares que conforman a este trabajo de investigación, que es la salud y el derecho relacionado a su protección. Sin embargo antes de comenzar con el estudio eminentemente jurídico del derecho a la salud debemos detenernos en un rápido análisis de la situación real de dicha situación, en nuestro país, de tal manera que es oportuno presentar a grandes rasgos, el panorama actual que puede observarse en algunos sectores relacionados a la atención a la salud, para así, posteriormente tener un indicio de cuáles son las causas de las problemáticas existentes en esta materia en nuestro país, mismas sobre las que se centra este trabajo.

Como primer punto debe exponerse el concepto de derecho a la salud, sin embargo dicho tema se desarrollará con mayor detenimiento en las siguientes secciones de este trabajo, por lo cual, en este momento solo se dirá de una manera somera que el derecho a la salud lo entenderemos para efectos de esta introducción como un estado de completo bienestar físico, mental y social, de acuerdo al concepto propuesto por la Organización Mundial de la Salud. Este derecho incluye el acceso a la atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad, asimismo, que el derecho a la salud implica que el Estado cree las condiciones que permitan que todas sus gobernados puedan vivir lo más saludablemente posible.⁹²

⁹² Cfr. Organización Mundial de la Salud, *Derecho a la salud, Nota descriptiva N°323*, Noviembre de 2012, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>

En México han existido enormes avances en cuanto a la protección del derecho a la salud, mediante el universo de acciones que se han llevado a cabo por instituciones gubernamentales como la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y aún el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, entre muchas otras; aunado al desarrollo económico, científico y tecnológico que ha producido cambios positivos, en educación, y en las condiciones generales de vida de los mexicanos. Esto se traduce en un índice de mortalidad menor, menos personas enfermas, un descenso en la tasa de crecimiento poblacional y un aumento en la esperanza de vida, como se puede apreciar en la siguiente tabla⁹³:

Indicador	Unidad de medida	Año	Valor
Población total	Miles de habitantes	2010	112 337
Tasa de crecimiento media anual de la población	Por ciento	2005-2010	1.8
Densidad de población	Habitantes/km ²	2010	57
Población urbana	Por ciento	2010	77.8
Tasa bruta de natalidad	Nacidos vivos por cada 1000 habitantes	2013	18.9
Tasa global de fecundidad	Hijos por mujer de 15 a 49 años	2013	2.2
Promedio de hijos nacidos vivos por mujer de 12 y más años	Hijos	2010	2.3
Tasa bruta de mortalidad	Defunciones por cada 1000 habitantes	2013	5.7
Tasa de mortalidad infantil	Defunciones de menores de un año de edad por cada 1000 nacidos vivos	2013	12.8
Tasa de mortalidad fetal	Defunciones fetales por cada 1000 nacidos vivos	2011	8.9
Esperanza de vida	Años	2013	75
Promedio de ocupantes por vivienda particular habitada	Ocupantes	2010	3.9
Viviendas particulares habitadas propias	Por ciento	2010	76

Como se ve, la tasa de mortalidad al 2010 era de 5.7, cuando en 1940 era de 23; la esperanza de vida actualmente es de 75 años, en 1930 era de 35 años, y

⁹³ Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Cuadro resumen, Indicadores de demografía y población*. Disponible en línea en: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

la tasa de crecimiento, que era de 3.4 en 1970, bajó a 1.8, al 2010⁹⁴. No obstante, a pesar de todos los esfuerzos realizados, y de los resultados que se muestran, en México, la población sigue en constante incremento, ejemplo de ello es el aumento de un seiscientos por ciento de la población del año 1930 al 2000, pasando de ser de dieciséis punto cinco millones de habitantes, a noventa y siete millones, cifra que actualmente asciende a ciento doce millones aproximadamente, lo cual hace necesaria una mejor cobertura de los servicios de salud, y por consiguiente más recursos económicos y humanos.

Centrándonos en la tasa de mortalidad, encontramos, según cifras del INEGI del año 2011, que las principales causas de mortalidad en la población mexicana fueron las siguientes:

Principales causas	Defunciones
Total	590,693.00
Enfermedades del corazón	105,710.00
Enfermedades isquémicas del corazón	71,072.00
Diabetes mellitus	80,788.00
Tumores malignos	71,350.00
Accidentes	36,694.00
De tráfico de vehículos de motor	16,612.00
Enfermedades del hígado	32,728.00
Enfermedad alcohólica del hígado	12,162.00
Enfermedades cerebrovasculares	31,235.00
Agresiones	27,213.00
Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	18,487.00
Influenza y neumonía	15,034.00
Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	14,825.00
Dificultad respiratoria del recién nacido y otros trastornos respiratorios originados en el periodo perinatal	6,626.00
Insuficiencia renal	11,920.00
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	9,527.00

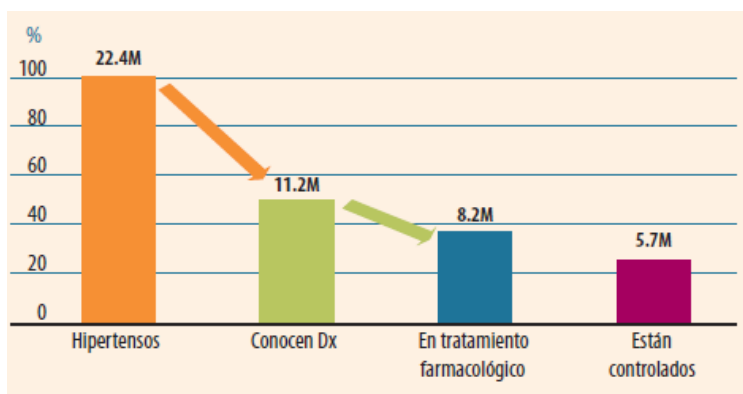
⁹⁴ Cfr. de Alba Medrano, Marcia Muñoz, (coord.), *Temas selectos de salud y derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 19.

Desnutrición y otras deficiencias nutricionales	7,977.00
Bronquitis crónica y la no especificada, enfisema y asma	5,718.00
Lesiones autoinfligidas intencionalmente	5,481.00
Enfermedad por virus de la inmunodeficiencia humana	5,043.00
Septicemia	3,978.00
Anemias	3,455.00
Enfermedades infecciosas intestinales	3,379.00
Síndrome de dependencia del alcohol	2,487.00
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	11,297.00
Las demás causas	86,367.00

Como puede observarse, las principales enfermedades que aquejan al mexicano, causando el mayor número de muertes son las relacionadas con el corazón, la diabetes mellitus y los tumores malignos, por ello, debemos de reparar en estos tres grupos de enfermedades que tanto mal producen al ser humano, y que tienen especial interés para este trabajo, por el hecho de ser enfermedades denominadas como exógenas y ambientales, ya que se producen en la mayoría de los casos por el contacto con agentes externos, de manera directa o indirecta, por tal motivo es posible prevenirse su aparición, situación que evitaría el inmenso coste económico y humano que implican estas afecciones.

Las enfermedades cardiovasculares, de acuerdo a la Organización de la Salud son trastornos del corazón y de los vasos sanguíneos. Entre estas se encuentran las cardiopatías coronarias (ataques cardíacos) que consisten en la acumulación de placa (producida principalmente por el consumo de altas cantidades de grasa) en las arterias que van al corazón, provocando que las arterias se estrechen, que puede derivar en otro tipo de enfermedades como las enfermedades cerebrovasculares, y como la apoplejía o ataque cerebral. Otra enfermedad cardiovascular muy común, es el aumento de la tensión arterial en los vasos sanguíneos, conocida como hipertensión, que produce el debilitamiento de los vasos sanguíneos, en ocasiones que sangren, o que se produzcan fallas

cardiacas⁹⁵. Las principales causas de estas enfermedades son el consumo de tabaco, el padecer otras enfermedades como la diabetes, la falta de actividad física y una alimentación poco saludable, siendo esta última la causa que más nos interesa, ya se produce por como el consumo excesivo de grasas, y sal principalmente. La siguiente tabla tomada de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012⁹⁶, nos muestra la cantidad de mexicanos que en 2012 sufrieron o aún están sufriendo esta enfermedad:



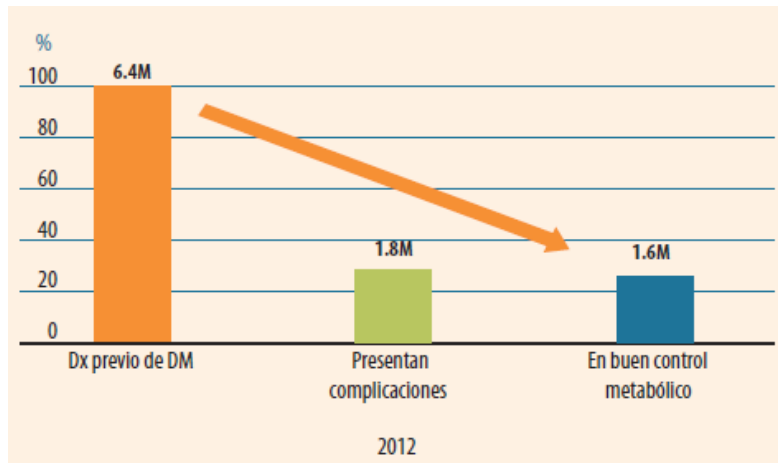
Otra de las enfermedades que se pueden apreciar en la tabla que expone a las principales causas de muerte en México, es la diabetes. Existen dos tipos de diabetes, la tipo 1 que se caracteriza por la ausencia de la capacidad para sintetizar insulina, sin embargo sus causas no están completamente claras. Existe también la diabetes tipo 2 que tiene su origen en la incapacidad del cuerpo para utilizar eficazmente la insulina, ésta circunstancia es causada generalmente por el exceso de peso o la inactividad física. Este último tipo es la causa más común y la cual puede prevenirse, debido a que es un factor etiológico externo. La siguiente tabla muestra las estadísticas en este rubro⁹⁷:

⁹⁵ Cfr. Institutos Nacionales de la Salud, *Hipertensión esencial*, Estados Unidos de América, 2013, p. 4. Disponible en línea en:

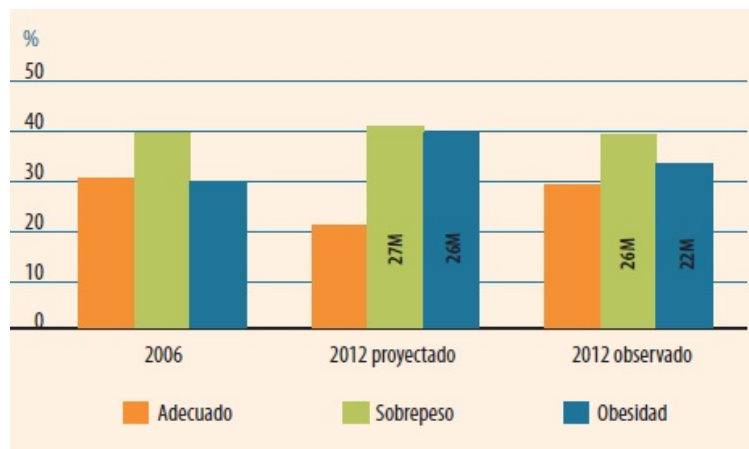
<http://www.nlm.nih.gov/medlineplus/spanish/tutorials/hypertensionspanish/hp0391s5.pdf>

⁹⁶ Cfr. Sistema Nacional de Encuestas de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*, México, 2012. Disponible en línea en: http://ensanut.insp.mx/doctos/FactSheet_ResultadosNacionales14Nov.pdf

⁹⁷ Cfr. *Ídem*



Antes de continuar, es preciso señalar que aunque la obesidad y el sobrepeso no son colocados como enfermedades que por sí mismas produzcan la muerte, son origen o coadyuvan en gran medida a la aparición de otras, que si lo hacen, principalmente cardiopatías coronarias, el aumento de la tensión arterial, la diabetes y aún el cáncer. La obesidad y el sobrepeso son producidas por una acumulación anormal o excesiva de grasa que es perjudicial para la salud. De acuerdo a la siguiente tabla⁹⁸, obtenida de la misma fuente que las anteriores, en México existen aproximadamente 48 millones de personas que sufren obesidad o sobrepeso, lo que representa casi la mitad de la población:



⁹⁸ Cfr. Ídem

Finalmente dentro del rubro de tumores malignos, que observamos en la tabla referida, encontramos a la enfermedad denominada cáncer, la cual es un proceso de crecimiento y diseminación incontrolada de células. Puede aparecer prácticamente en cualquier lugar del cuerpo. El tumor suele invadir el tejido circundante y puede provocar metástasis en puntos distantes del organismo. Muchos tipos de cáncer se podrían prevenir evitando la exposición a factores de riesgo comunes, como el humo de tabaco⁹⁹.

Todo lo anterior, inevitablemente desencadena en una erogación de los recursos públicos del erario, dado que al morir una persona, el Estado debe otorgar la ayuda económica pertinente, si ella contaba con seguridad social. Así también a través del desarrollo de la enfermedad se realizan múltiples gastos, los cuales componen el grueso de lo que se gasta en la materia, al prestar consultas médicas, dar tratamiento, hospitalización entre otros, que en ocasiones son otorgados a personas que no cuentan con ese tipo de servicios sociales. De acuerdo a la siguiente tabla que tiene por nombre *Servicios de hospitalización nacional*, del 2007¹⁰⁰, los gastos por estos conceptos a nivel nacional fueron los siguientes:

Egresos	Días paciente	Días estancia	Intervenciones quirúrgicas	Porcentaje de ocupación	Promedio de días estancia
2,347,265	8,415,970	8,459,711	1,301,751	67.8	3.6

En el mismo tenor, el gasto total que se realizó en 2011 en cuestión de salud fue el siguiente:

Gasto Público Total en Salud	Gasto Público en Salud para la Población con Seguridad Social	Gasto Público en Salud para la Población sin Seguridad Social
436,946,934.4	243,261,171.8	193,685,762.6

⁹⁹ Cfr. Organización Mundial de la Salud, *Temas de salud, Cáncer*, 2013. Disponible en línea en: <http://www.who.int/topics/cancer/es/>

¹⁰⁰ Cfr. Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud, *Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS)*, México, 2012. Disponible en línea en: <http://www.sinais.salud.gob.mx/recursosfinancieros/indicadores.html>

Con las cifras anteriores podemos darnos cuenta de los enormes gastos que se realizaron por ese concepto en un año, sin embargo surge cierta inconformidad si se piensa que cierta porción de los gastos realizados, podrían haberse evitado si se llevaran a cabo las adecuadas políticas públicas en la materia, como es el caso de la prevención de enfermedades; que de ser eficiente podría haber ahorrado al erario, los recursos económicos destinados, entre otras cosas, para los gastos en tratamientos, consultas médicas y medicamentos; así también, daría la posibilidad de que esos recursos se hubieran destinado a otros sectores importantes.

Por otra parte, dejando de lado el tema económico, cabe recalcar, que cuando algún miembro de la población contrae alguna de las enfermedades mencionadas, a él y a su núcleo familiar le sobrevienen gastos que representan grandes pérdidas para su economía, y en ocasiones el contraer enormes deudas, si no se cuenta con seguridad social, o los recursos económicos suficientes que puedan ayudar a costear la mayor parte de esos gastos, pues el coste de estas enfermedades es enorme debido a la larga duración de los tratamientos utilizados para contrarrestarlas. Respecto a este tema, según datos del INEGI, al año 2011, sólo 12,207,000 personas se encontraban aseguradas en el ISSSTE y en el IMSS 21,500,600¹⁰¹, y ya que en el último censo de población se estableció que en México habitaban 112,336,538 de personas¹⁰², esto nos dice que más de la mitad de la población en México, al no contar con este seguro, podría encontrarse en serios problemas económicos en caso de suceder eventos imprevistos como lo son este tipo de enfermedades. Aún si el número de derechohabientes de estos institutos es mayor, debido a que los familiares de estos asegurados también pueden verse beneficiados con estos institutos, esto no exime a los asegurados y aún más a los que sólo tienen la condición de derechohabientes de tener otro tipo

¹⁰¹ Cfr. Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Estadísticas en sociedad, seguridad social*, 2011. Disponible en línea en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=21702>

¹⁰² Cfr. Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Estadísticas en sociedad y gobierno, población*, 2010. Disponible en línea en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

de gastos que no les pueden ser cubiertos por este derecho social y que producen indudablemente daños y perjuicios en su patrimonio, y hasta la ruina económica total, eso sin contar con el terrible daño psicológico producido, ya sea por el padecimiento que sufre la persona misma, por un familiar, o incluso la muerte de éste.

3.1. Marco constitucional.

En cuanto a la Constitución y su relación con este tema, existe en su texto una disposición que habla expresamente del derecho a la salud, el artículo al que nos referimos es el numeral cuarto de nuestra constitución política, éste artículo vigente, tiene como texto al siguiente:

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.”

En el artículo citado se advierte la reciente tendencia gubernamental respecto a velar por el bienestar del gobernado en todos aquellos aspectos que convergen para conseguir que una persona goce de plena salud y por lo tanto, de un desarrollo adecuado; esto es así ya que el constituyente de 1917 no colocó a este derecho en el texto original de nuestro máximo ordenamiento jurídico, ésta adición se hizo con posterioridad, publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta el 3 de febrero de 1983, obedeciendo a una nueva preocupación por garantizar y procurar la salud de los mexicanos, en gran medida por la necesidad de homologación y acatamiento a los lineamientos internacionales a los que se ha comprometido a cumplir México a través de los años, como lo es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que enuncia en su artículo 11 que: *“Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.”*, entre muchos otros.

En un inicio el derecho a la protección a la salud se entendió como la obligación del Estado de asegurar el acceso a los servicios de salud, deber que se reconoció en primer lugar, y solo parcialmente en el artículo 123 constitucional con la inclusión de la seguridad social en el Estado mexicano, mismo que tomó forma a través de la Ley del Seguro Social; conceptualizando a la seguridad social como una asistencia, como garantía social, pero que al día de hoy, cuenta con el estatus de derecho humano. Es gracias a este derecho, que surgieron las diversas instituciones y lineamientos bajo los cuales se ha hecho funcionar el Sistema de Seguridad Social y el Sistema Nacional de Salud en general. Es en parte a este derecho que se planteó incluir al derecho a la protección a la salud como un derecho social de toda la población y con él establecer un sistema nacional de

salud tal y como se señaló en la exposición de motivos con la que se insertó dicho derecho en la Constitución.

Una vez que se consideró que no solo se necesitaba la disminución de las diferencias en el bienestar y en los ingresos de las personas con la atención médica, sino que también era indispensable otorgar el acceso y el disfrute de condiciones mínimas de bienestar con las cuales se alcance un óptimo desarrollo y que permitieran al gobernado estar en igualdad de condiciones para gozar de las mismas oportunidades que el resto de las personas; el Estado asumió una postura *de hacer*, consistente en crear las condiciones para el ejercicio del derecho a la protección de la salud, ya que los derechos sociales, para que puedan existir, ineludiblemente requieren un accionar del Estado.¹⁰³ Por ello, con esta reforma, el Estado mexicano asumió también un carácter regulatorio, debiendo realizar una reforma sanitaria, creándose con ello a la Ley General de Salud y el Programa Nacional de Salud. De igual forma, gracias a este derecho el Estado ha debido buscar la concientización de la sociedad respecto del ejercicio del derecho que les fue reconocido, para que así lo conozcan, estén en posibilidades de ejercerlo y de exigirlo¹⁰⁴. Razón por la cual somos testigos del gradual aumento en el número de disposiciones contenidas en el artículo cuarto constitucional, originalmente dedicado a la libertad de profesión, y que inició únicamente con el actual párrafo cuatro de dicho artículo, en 1983; que paulatinamente se ha visto adicionado con disposiciones de tipo ambiental, deportiva, de cultura alimentaria, de disponibilidad de agua potable para todos los gobernados, entre otras más, que son necesarias para el correcto desarrollo de las personas, ya que su ausencia representa necesariamente una repercusión negativa en la salud, es por esto que el derecho a la salud no debe de ser entendido solamente como el acceso a los servicios de salud, como en un principio se planteó. La existencia del conjunto de derechos que se encuentran en el artículo cuarto, implican la realización de esfuerzos para

¹⁰³ Cfr. Zertuche Muñoz, Fernando, *et al.*, *Derechos constitucional a la protección a la salud*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, México, 1995, p. 31.

¹⁰⁴ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge (*coord.*), *Servicios públicos de salud y temas conexos*, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho UNAM, México, 2006, p. 8.

buscar el bienestar, disminuir los riesgos y los daños que puedan ser causados por una afectación a la salud de la población.

El enfoque para este derecho ha cambiado con el paso de los años, también en materia de jerarquía de leyes, pues en un principio se consideró a la salud como un tema de leyes secundarias, como se aprecia aun en el artículo 73 fracción XVI, al ser una facultad del Congreso legislar sobre ello, cuando no existía el actual artículo cuarto; para luego darle un enfoque puramente asistencial, consistente en servicios médicos, para después entenderse como una obligación del Estado y de la sociedad, que no se agota en un instante, ya que requiere una serie de actividades coordinadas que abarquen todos los aspectos de la vida humana. Por lo tanto es un derecho complejo que debe de ser velado por todos los sectores, y el garantizarlo plenamente es el preámbulo de un mejor futuro para el país.¹⁰⁵

El hecho de que este cúmulo de derechos se encuentre en la Constitución implica que el gobierno deba realizar acciones a través de todas las instituciones y sectores estatales, como el económico, el educativo, el agropecuario, las instituciones públicas de salud, por mencionar algunos. Así también al establecerse el derecho a la salud en este artículo como una obligación *coincidente* tanto de la Federación como de las entidades federativas, éste se hace competencia de estos dos órdenes de gobierno, siendo por lo tanto responsabilidad también de los estados de la Republica el generar las condiciones de protección de este derecho a través de sus propias instituciones, según lo dispongan sus propios ordenamientos internos, en coordinación con el nivel federal, y según las bases que disponga el Congreso de la Unión a través de la legislación secundaria en la materia, siendo la principal, la Ley General de Salud, pero también igual de importante, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Cultura Física y Deporte, entre otras.

Es a través de este artículo que se debe conducir la acción pública y las decisiones de los poderes públicos al momento de la asignación de recursos, en la

¹⁰⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 116.

modernización administrativa, y en todas las materias con las cuales se pueda alcanzar la justicia social, es decir, reduciendo la desigualdad social con la generación de empleo, elevando los niveles nutricionales y educativos, mejorando el control sanitario de la producción, haciendo campañas de prevención de enfermedades, modernizando y dotando de mejor calidad a los servicios de salud ofrecidos.¹⁰⁶

En cuanto a la redacción del derecho en comento, es posible advertirse el uso adecuado de la expresión “derecho de protección a la salud” y no “derecho a la salud”, esto es debido a que materialmente no es posible que se garantice la salud en sí misma, pues ello, ni la vida, dependen del gobierno, ni de la sociedad, ni incluso del propio individuo, sin embargo su protección si es posible¹⁰⁷, con las debidas regulaciones. Es posible que la anterior redacción se haya hecho adhiriéndose al texto de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual en su artículo XI estableció lo siguiente:

“Artículo XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.”

De tal forma nuestra legislación ha ido acatando la declaratoria antes citada, y gradualmente se ha incluido en nuestro máximo ordenamiento jurídico cada uno de los puntos establecidos en ella e incluso se ha ido más allá, como sucede con la inclusión del derecho a un ambiente sano y a una cultura deportiva, y es gracias a estos ordenamientos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras convenciones, conferencias, y tratados internacionales, al ser considerados al nivel de la Constitución Política, según su artículo 133, que se ha motivado y acelerado el accionar gubernamental con derechos como éste y otros más, que forman parte de la base jurídica de la nación

¹⁰⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 69.

¹⁰⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 161.

mexicana, en aras de una sociedad con igualdad de oportunidades y la existencia de óptimas condiciones de vida para sus habitantes.

Las acciones en materia de salud han sido englobadas principalmente en dos grandes rubros, uno en relación a la atención médica y otro en relación a la atención al medio ambiente.¹⁰⁸ El primero de los rubros comprende a lo que en primera instancia se insertó en la constitución como derecho a la salud, consistente en la atención médica a través de instituciones gubernamentales, que se encargan de proveer dichas atenciones, que incluyen el tratamiento de enfermedades y accidentes, así como su prevención, y con las cuales el Estado debe procurar que sean accesibles dichos servicios para todos los sectores sociales de la población, principalmente en el ámbito económico; y que estén disponibles para todos, asegurando la existencia de suficientes centros de atención, personal y recursos materiales.

Por el otro lado tenemos a la protección de la salud a través de la conservación del medio ambiente, con el control de la contaminación a través de mecanismos que busquen la reducción de los desechos producidos por la industria, las campañas de limpieza, el control sanitario de los establecimientos relacionados con los alimentos, los medicamentos, el agua, así como la disposición de desechos, entre otros, que son indispensables para cumplir con derechos como el de tener un medio ambiente sano, y el acceso, disposición y saneamiento del agua.

Sin embargo estos rubros no son suficientes para englobar los nuevos derechos que se encuentran ya insertos en el tan referido artículo cuarto, pues hay varios que no se ajustan completamente en ellos, como lo es el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el derecho a la cultura física y al deporte, y el derecho a la cultura en general, derechos de reciente adición y que están encaminados a proveer el desarrollo integral de los gobernados, y la prevención de enfermedades.

¹⁰⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 83.

Es en este último apartado y en parte del anterior donde esta tesis encuentra su sustento, ya que se plantea, a grandes rasgos, el endurecimiento de la regulación para las empresas productoras de determinados bienes que a futuro lleguen a producir una grave afectación a la salud, pues las sustancias contenidas en esos bienes pueden producir diversas enfermedades que en su mayoría son de tipo crónico, es decir, de larga duración y por lo general de progresión lenta. Estos productos en primer término son los que encuadran principalmente en el catálogo de alimentos, y que finalmente resultan dañinos a la salud por lo que deben de ser eliminados del consumo humano o cuando menos reducirlos al mínimo en aras del derecho a una nutrición nutritiva y el derecho a la protección a la salud en general. Asimismo deben de erradicarse también o disminuirse el consumo de aquellos productos que aun si no son alimentos, causan de manera inmediata o por la prolongada exposición a ellos, una afectación a la salud del ser humano, situación que encuentra fundamento en el derecho a un medio ambiente sano.

3.2. Derecho a la salud.

De acuerdo a la definición establecida en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, en su segundo párrafo, señalada como un principio básico para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos; la salud es: *"... un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades"*¹⁰⁹. Lo anterior muestra que la salud no solo consiste en no padecer enfermedades, ya que también es necesario encontrarse en un estado de absoluto bienestar en todos los aspectos, que de no estar en el nivel correcto, pueden colocar al individuo en situaciones de desventaja que no permitan su óptimo desarrollo e impidan su realización personal, y además que no sean productivos para el país. Esto significa que la salud no solo se protege otorgando servicios de atención médica.

¹⁰⁹ Organización Mundial de la Salud, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, 1946, p. 1. Disponible en línea: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/SP/constitucion-sp.pdf>

Diremos por otro lado, que no existe un consenso universal sobre su alcance, pero podemos partir de la premisa de que éste es un derecho complejo, por su *naturaleza* de derecho social, ya sea porque agrupa una serie de derechos, o porque se despliega en varios elementos de distinto alcance, como la asistencia médica, la seguridad laboral, la salud ambiental, el establecimiento de precondiciones para la salud, entre otros, que varían según la persona que trate el tema o la norma jurídica que se atienda. Algunos autores como Permán Gavín señalan que este derecho incluye a las prestaciones sanitarias del Estado, la acción de este para procurar la salubridad pública, y la del derecho de cada ciudadano a que su salud no se vea afectada ni dañada por cualquier sujeto público o privado, otros más consideran además que también está incluida la promoción a la salud misma¹¹⁰.

Como resultado de posturas similares a las anteriores, el Comité de Derechos Económicos y Sociales, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, con el objetivo de aclarar y hacer efectivas las medidas necesarias para proteger la salud señaladas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizó en el año 2000, una Observación General, de número 14, sobre el derecho a la salud. En dicha Observación se afirma que la salud no sólo abarca la atención médica oportuna, sino también los factores determinantes de la salud misma, como lo son, el acceso al agua limpia potable, a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda digna, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y el acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la sexual y reproductiva.

Ahora bien, la salud aparece como uno de los derechos más importantes en todo el mundo, prueba de ello es el estar presente en múltiples instrumentos jurídicos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos del

¹¹⁰ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge (*coord.*), *op. cit.*, p. 72.

Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales o la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, solo por citar a las más relevantes. Debido a lo anterior, el hecho de que a la salud se le otorgue el estatus de derecho por un Estado tiene diversas implicaciones, ejemplo de ellas son las que se mencionan en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, máximo organismo mundial sobre la salud:

“El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.

Los resultados alcanzados por cada Estado en el fomento y protección de la salud son valiosos para todos.

La desigualdad de los diversos países en lo relativo al fomento de la salud y el control de las enfermedades, sobre todo las transmisibles, constituye un peligro común.

El desarrollo saludable del niño es de importancia fundamental; la capacidad de vivir en armonía en un mundo que cambia constantemente es indispensable para este desarrollo.

La extensión a todos los pueblos de los beneficios de los conocimientos médicos, psicológicos y afines es esencial para alcanzar el más alto grado de salud.

Una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte del público son de importancia capital para el mejoramiento de la salud del pueblo.

Los gobiernos tienen responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas.”¹¹¹

¹¹¹ Organización Mundial de la Salud, *ob. cit.*, p. 1.

Todo ello con la intención de que sean cumplidos cada uno de los aspectos que son señalados como parte de la salud, para que de esta forma, pueda otorgarse como un derecho a los gobernados. Estas obligaciones también pueden observarse en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que señala que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Así, estas acciones deben de llevarse a cabo por todos los países que se hayan obligado a cumplir estos instrumentos jurídicos internacionales, situación, en la que acertadamente se encuentra México, por lo tanto, el gobierno mexicano también se encuentra constreñido a cumplirlos. Esta es la razón por la cual, también encontramos disposiciones similares en nuestro sistema jurídico, a nivel interno, donde, además de la Constitución Política, podemos citar al artículo segundo de la Ley General de Salud, que hace una descripción de las finalidades que se persiguen, producto de la existencia de la protección a la salud como un derecho en nuestro sistema jurídico:

Artículo 2o.- *El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:*

I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Con el anterior artículo queda clara la intención del Estado mexicano, acorde con lo que se ha dicho, de no solo garantizar la ausencia de enfermedades, sino también de buscar el correcto desarrollo del individuo y además la prolongación y mejoramiento de la calidad de vida del gobernado como individuo. De igual forma considera cuestiones que involucran a toda la sociedad mexicana tendientes a mejorar la salud general del país, como lo son la educación, el desarrollo de la enseñanza e investigación científica, condiciones indispensables para gozar de buena salud.

Podemos señalar que dentro de los principales objetivos de la Ley General de Salud están los de definir cuáles serán las materias correspondientes a salubridad, quienes son las autoridades en la materia, distribuyendo la competencia entre la federación y las entidades federativas,

establecer quienes conforman al Sistema Nacional de Salud, como puede acceder a estos servicios la población en general, y así también cuáles son los derechos y las obligaciones de ésta.¹¹²

El que la salud sea reconocida como un derecho, implica de igual manera que éste sea reconocido como tal por la ciudadanía misma, de que se tenga conocimiento de que el Estado tiene la obligación de crear las condiciones necesarias para que ese derecho pueda ser ejercido y que los gobernados estén conscientes de este derecho y así puedan exigir el cumplimiento de éste, así también éste derecho implica una obligación para todas las personas.

Finalmente y respecto a lo anterior, se puede precisar, que dentro de la teoría jurídica, este derecho, tradicionalmente se ha encasillado en los denominados derechos sociales, y que por ello no puede hacerse valer a través de un juicio, pues tienen el carácter de “norma no accionable”¹¹³, sea cual sea la situación del gobernado, debido a la dificultad real que existe para velar por su protección en cada uno de los beneficiarios de éste, no obstante, en nuestro sistema jurídico la suprema corte de Justicia determinó que, este tipo de derechos, si pueden exigirse a través del juicio de amparo¹¹⁴, el problema surge cuando no existen parámetros procesales bien definidos que permitan la formulación de argumentos fuertes para exigirla, y por lo tanto la decisión queda a cargo completamente del juzgador, aunado que no existen los instrumentos jurídicos adecuados y específicos para solicitarlos¹¹⁵, situación de la que se excluye la atención médica, pues en estos casos si existen formas de

¹¹² Cfr. *Ibidem*, p. 8.

¹¹³ El concepto de “norma no accionable” debe ser entendida como la inexistencia de vías procesales idóneas para hacer exigibles a este tipo de derechos, y de medios de defensa contra su violación ante los tribunales u otro órgano protector de ellos; en concordancia con lo que señala Miguel Carbonell en su obra *Los derechos fundamentales en México*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 351.

¹¹⁴ Jurisprudencia, P./J. 2/97, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, p. 5.

¹¹⁵ Cfr. Mendizabal Bermúdez, Gabriela (coord.), *La atención a la salud en México*, Editorial Fontamara, México, 2010, p. 56.

exigirla como es el caso de los recursos de queja e infromidad ante el IMSS, y el de reconsideración y revisión ante el ISSSTE¹¹⁶.

De esta forma si se quiere hacer real la existencia de este derecho, y que sea gozado por todos los gobernados, es decir, su justiciabilidad, es imperiosa la puesta en marcha de acciones estatales que beneficien a toda la sociedad o que cuando menos, minimicen los riesgos que impidan la consecución de un estado de salud óptimo, y que no tenga que esperarse a que se lleve a cabo un proceso judicial para que sea otorgado este derecho.

3.3. La salud como derecho fundamental.

En esta sección expondremos al segundo sustento teórico de la propuesta que hemos esbozado hasta este momento, pero que se detallara al final de este capítulo, siendo el primero, la posibilidad de que el Estado utilice a las contribuciones como instrumento para la consecución de otros fines distintos a la recaudación, mismo que ya tratamos. El sustento teórico al que nos referimos, y que en nuestra opinión serviría para justificar el que se graven a aquellas substancias que por estar en constante contacto con el ser humano, le resulten perjudiciales; es el de considerar al derecho a la protección de la salud como un derecho fundamental.

El término de derecho fundamental y no el de derecho humano se empleara en este trabajo, ya que en ocasiones se consideran a estos últimos, como “...*expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica...*”¹¹⁷, obedecen más a una pretensión moral, en un intento de incluirse en un derecho positivo con el empleo del vocablo “derecho”, y muchas veces es solo utilizado como retorica sin ninguna justificación más allá de su axiomatización; en

¹¹⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 6.

¹¹⁷ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2005, p. 8.

cambio, el termino de derechos fundamentales es más preciso en cuanto a su posible contenido y no está atada a las ambigüedades del otro concepto ya mencionado, además se distinguen de los derechos humanos por no ser ajenos a la realidad política y social de un país del momento, pues al surgir nuevas necesidades, estas llegan a repercutir en tal medida que logran integrarse a la Constitución en dado momento como derechos fundamentales. Aun así, no existe conflicto entre estos conceptos, pues se ha considerado que los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados.

La visión sobre esta clase de derecho ha cambiado a través de la historia del pensamiento filosófico, cuando en un inicio, se podía ver a los derechos con un tinte liberal en aras de la individualidad, alejada del ámbito social, para después contemplar la aparición de los derechos sociales en el siglo XX, contemplados como medios para reducir las desigualdades sociales, teniendo a nuestra constitución de 1917 como una de las primeras que los incluyeron en la ley fundamental de una nación; hasta concebirlos como derechos colectivos, vistos por algunos como la perfección de los derechos individuales y como una forma de extender los beneficios culturales, educativos, entre otros, a toda la sociedad¹¹⁸.

Riccardo Guastini señala que dentro de las normas que pueden ser consideradas como fundamentales, encontramos necesariamente a las que aparecen en la Constitución de un Estado, y que regulan a la relación del Estado con sus gobernados, criterio donde se incluyen a los derechos que se les reconocen a éstos, pues influyen directamente en la organización de los poderes públicos, por ello dan fundamento al orden jurídico y por tanto son inviolables¹¹⁹.

Luigi Ferrajoli señala que los derechos fundamentales son aquellas expectativas jurídicas, ya sea de prestaciones, o de no lesión, que determinado ordenamiento jurídico asigna universalmente, en razón de su calidad a las personas, ciudadanos o aquellos con capacidad de obrar, según el derecho del

¹¹⁸ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 75.

¹¹⁹ Cfr. Guastini, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 222.

que se trate en específico¹²⁰. Este mismo autor sostiene que la universalidad, el que sean normas generales y abstractas, y su carácter indisponible e inalienable son las que los distinguen de otro tipo de derechos.¹²¹

La universalidad es la característica principal de los derechos fundamentales, misma que implica que todos los seres humanos pueden ser titulares de los derechos fundamentales, con la pretensión de validez general desde un punto de vista racional; estos derechos deben de ser validos en cualquier momento de la historia, además deben de ser aplicables a todas las sociedades, aun cuando en la práctica quizá esto no suceda siempre. Sin embargo en cada sistema habrá ciertas diferencias según sus propias características¹²².

Cuando un derecho es considerado como fundamental es porque se busca la protección de los intereses más importantes de los gobernados, mismos que permiten su desarrollo en todos los aspectos de la vida, de manera digna y decorosa, protegiendo sus bienes básicos. Éstos por lo tanto, deben proteger a toda persona sin que medie consideración alguna en cuanto al lugar de nacimiento, nivel cultural, de ingresos o cualquier otro de la persona. Carbonell señala que frente a un derecho fundamental no pueden oponerse conceptos jurídicos como el bien común, la seguridad nacional, el interés público u otros similares, ya que ninguno de estos posee fuerza suficiente para sobreponerse a un derecho fundamental¹²³.

Se han considerado también como derechos fundamentales a aquellas normas que para justificar su existencia no necesitan de algún fundamento de carácter jurídico positivo en una postura más iusnaturalista. Por ello estos derechos son considerados como inviolables ya que por ninguna circunstancia,

¹²⁰ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, 2001, p. 291.

¹²¹ Cfr. *Ibidem* p. 292.

¹²² Cfr. Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Lecciones de derechos fundamentales*, Editorial Dykinson, Madrid, 2004, p211.

¹²³ Cfr. Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*, Cevallos Editora Jurídica, Ecuador, 2011, p. 49.

pueden ser vulnerados, pues son derechos “naturales” que el Estado solo debe de recoger y proteger.¹²⁴ Es esta postura la que coincide más con el concepto de derechos humanos, sin embargo no coincidimos completamente con ella.

Como base de existencia de este tipo de derechos, pueden encontrarse diversas, según la óptica desde la cual se observe a esta figura, desde un punto de vista constitucional su base está en el mismo reconocimiento constitucional que se haga de él; desde un punto de vista teórico de la justicia, será la justificación que fundamenta la existencia de ese derecho; desde un punto de vista de la teoría del derecho, será la medida en la que cumpla con las características que se requieran para ser un derecho de ese tipo; desde un punto de vista histórico será la relevancia histórica que tenga, o si se ha realizado en la práctica. Luigi Ferrajoli habla de cuatro criterios para definir a un derecho como fundamental, observando al ser humano como un fin y no o un medio.

Estos criterios son la igualdad en la titularidad del derecho; el segundo criterio es la relación que el derecho guarde con la democracia constitucional, que dicho de otra forma significa que estos derechos estén sancionados con el rango constitucional, para así marcar límites, establecer vínculos al legislador y a las instituciones que representen a la democracia política, para lo cual es necesaria la existencia en el sistema del que se trate, de condiciones como la división de poderes y la garantía de los derechos. El tercero es la relación que exista entre el derecho y la consecución de una convivencia pacífica como la que se plantea en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que se logra, a través de los derechos civiles y políticos, de libertad, a la vida, a la integridad personal, los derechos sociales de supervivencia. Finalmente el último criterio es que estos derechos sean la protección del más débil, sea en el ámbito físico, social, económico, político, etcétera, para sustraer a la vida, la libertad, la supervivencia de la disponibilidad privada y de los poderes públicos.¹²⁵

¹²⁴ Cfr. *Ídem*

¹²⁵ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 339

Cabe mencionar que aun en los derechos fundamentales existen límites en cuanto a su alcance, por un lado están las de hecho, que suelen ser cuestiones materiales de índole social o económica, que dificultan el ejercicio de estos; y por otro, las limitantes de derecho, constituidas principalmente por los conflictos que puedan existir con otro derecho fundamental, ya que un derecho puede verse lesionado en cuanto a su ejercicio por otro, dada la pluralidad de la existencia de estos derechos.

Lo anterior misma demuestra que los derechos fundamentales no son absolutos e ilimitados, y que deberá de decidirse cual prevalecerá sobre el otro, cuando suceda un conflicto, por medio de una interpretación sistemática constitucional, pues es muy difícil establecer criterios que resulten aplicables para todos los casos, empero pueden emplearse criterios como “...*aquellos derechos que protejen (sic) al individuo y a su dignidad, que más contribuyan al pleno desarrollo de su dignidad, que tengan mayor extensión y aplicación a un número más amplio de personas, que satisfagan necesidades radicales, sin las cuales peligra la misma integridad y existencia de la persona, o que más afecten al núcleo esencial de la sociedad democrática y a sus estructuras jurídicas...*”¹²⁶, o el método de la ponderación que veremos más adelante.

Respecto a los tipos de derechos fundamentales, existen los que confieren al Estado una obligación de hacer, y que son comúnmente denominados como derechos sociales, como es el caso del derecho o conjunto de derechos de los que trata este trabajo; y por otro lado aparecen los derechos en los cuales existe una obligación de no hacer, como son los derechos que confieren libertades. En lo referente a los derechos sociales queda claro que contienen normas teleológicas que imponen al legislador la creación de otros instrumentos como leyes o programas con los cuales se pueda alcanzar la finalidad que el derecho reconoce, aun si materialmente no existe alguna sanción si es que no lo hace, sin embargo generalmente no se mencionan medios precisos para ello, por eso, el legislador

¹²⁶ Peces-Barba Martínez, Gregorio, *op. cit.*, p. 320.

cuenta con la libertad de utilizar el recurso que considere más apropiado según el contexto social y económico del que disponga.

Robert Alexy, señala que el fin de la existencia de los derechos fundamentales es la de asegurar jurídicamente las cosas que son importantes para los individuos, que apunten a las libertades fácticas, es decir que aseguren los presupuestos por medio de los cuales puedan ejercer estas libertades jurídicas. Habla de que este tipo de derechos deben de ser vistos tanto como principios o mandatos, desde una perspectiva deontológica; y como valores, considerándolos axiológicamente como lo que es bueno en determinado contexto¹²⁷. También considera que los derechos sociales fundamentales, como lo es el derecho a la protección de la salud, al garantizar las libertades fácticas del individuo, deben evitar que éste se vea en una situación que lo obligue a vivir por debajo de un nivel de existencia mínima, y en un estado de *no hacer*, excluido de la vida cultural de su época¹²⁸.

Ahora bien, en referencia específica el derecho a la protección a la salud y al considerar todos los puntos anteriores, es posible concluir a todas luces, que se trata de un derecho fundamental, ya que si se procura el goce de este derecho, se protegen las capacidades básicas de las personas, para que exista una igualdad en oportunidades y una autonomía de cada individuo, desde una perspectiva de la justicia.¹²⁹ El derecho a la salud tiene valor intrínseco, instrumental por ser necesario para alcanzar otros fines del ser humano, y subjetivo por ser importante para la mayoría de las personas.¹³⁰

También podemos considerar a este derecho como uno con características de *fundamentalidad*, ya que está en la organización política del Estado, es decir, se encuentra nuestros máximos ordenamientos jurídicos como lo son la

¹²⁷ Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 138.

¹²⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 189.

¹²⁹ Cfr. Lema Añón, Salud, Justicia, Derechos, *El derecho a la salud como derecho social*, Editorial Dykinson, Madrid, 2009, p. 251.

¹³⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 233.

Constitución Política y diversos instrumentos internacionales¹³¹. De igual forma y siguiendo en parte una de las corrientes teóricas de nuestra ley suprema, es un derecho social que tiene un carácter prestacional, pues implica diversas obligaciones de hacer a cargo del Estado, como el que se brinde atención médica y la obligación de preservarla, vigilando que no sea vulnerado por el mismo estado, y tampoco por particulares, además este derecho tiene repercusiones obligacionales con los mismos gobernados, como es el caso de los médicos particulares y su actuar.

El hecho de que sea un derecho fundamental implica que sea un derecho universal es decir, que sea para toda persona, que sea equitativa, que implica que los servicios de salud sean financiados con recursos públicos y no exclusivamente con el pago directo de los usuarios. Asimismo, debe de ser un servicio de calidad, pues si el servicio llegara a carecer de esta, podría empeorar la situación de salud debido a la deficiencia de sus servicios¹³². Este hecho también hace que se sitúen fuera del mercado y de la política ordinaria, y no hay justificación colectiva que demerite las exigencias que puedan derivar de un derecho fundamental¹³³.

Finalmente hablaremos de otro derecho relacionado y que sirve también de apoyo a la propuesta que se hace, que es el derecho a la alimentación, el cual podemos encontrar a nivel internacional, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es mediante la *Observación General 12 Obligaciones y violaciones* hecha por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU que se estableció como principal obligación de los Estados parte, el adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada y garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos, y nutritivamente adecuados para estar protegidos contra el hambre.

¹³¹ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 72.

¹³² Cfr. Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 106.

¹³³ Cfr. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2005, p. 48.

La idea de una alimentación adecuada implica que la oferta de alimentos, sea suficiente para la población, que éstos sean culturalmente aceptables (ajustarse a la cultura alimentaria o dietética existente), que cubran todas las necesidades nutricionales generales de energía, que proporcionen todos los nutrientes esenciales, y que los alimentos sean seguros (sin elementos tóxicos o contaminantes) y de buena calidad (en lo que se refiere al gusto y a la textura).

Son tres tipos o niveles de obligaciones de los Estados Partes, según estos instrumentos jurídicos de tipo internacional. La primera entraña la obligación de facilitar y de hacer efectivo este derecho a través de acciones positivas, la segunda, implica la obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada, que requiere que los Estados no adopten medidas que tengan por resultado el impedir ese acceso. Por último, la obligación de proteger requiere que el Estado parte adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Una de las estrategias mencionadas en dicha Observación es la que consiste en ocuparse de vigilar la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social.

De acuerdo a las características que hemos señalado respecto a los derechos fundamentales podemos concluir que tanto el derecho a la protección de la salud, y el derecho a la alimentación, corresponden a esa clasificación, por tanto, el garantizar su goce por los gobernados es una obligación también fundamental para el Estado, y esto implica un deber de hacer por parte de él, a través de todos los medios que estén a su alcance, pues este derecho es uno de sus fundamentos como Estado y es un requisito esencial para la existencia de una sociedad con mejores oportunidades, que permitan el correcto desarrollo de sus integrantes, para desembocar en la superación como nación; derecho sobre el cual no puede prevalecer ninguna condición económica o política, o disposición jurídica de jerarquía inferior.

3.4. Políticas públicas en materia de salud.

En el Estado mexicano el derecho a la protección de la salud ocupa un lugar importante en las políticas públicas, pues como ya se expuso, es un derecho fundamental de sus gobernados, por lo que se encuentra inserto en la base jurídica del Estado, dígase, en el artículo 4° de su ley suprema.

La Carta de Ottawa para la promoción de la salud de la Organización Mundial de la Salud, señala que: *“la promoción de la salud consiste en proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma. Para alcanzar un estado adecuado de bienestar físico, mental y social un individuo o grupo debe ser capaz de identificar y realizar sus aspiraciones, de satisfacer sus necesidades y de cambiar o adaptarse al medio ambiente”*¹³⁴. Puede decirse que es el vehículo por el cual se busca fomentar la prevención, la preocupación por la salud y la obtención de los conocimientos necesarios para vivir una vida saludable. En este orden de ideas, las políticas públicas que se implementen deben de lograr estrategias de trabajo, de movilización de recursos financieros, técnicos, humanos, etcétera; la creación de redes de apoyo en todos los niveles gubernamentales y sociales, para alcanzar dichos objetivos. La Organización Panamericana de la Salud señala que los gobiernos de cada país deben de establecer políticas públicas saludables, y crear entornos propicios para la salud¹³⁵.

Las políticas públicas en México están contenidas en primer término, y de una manera muy general en el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que ya fue tratado someramente en este trabajo cuando se mencionó el ordenamiento jurídico constitucional del que emana la facultad del ejecutivo para definir un

¹³⁴ Organización Mundial de la Salud, *Ottawa Charter*, 1986, p. 2.

¹³⁵ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *ob. cit.*, p. 81.

sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26 Constitucional). Si bien, este plan no es creado en base a un consenso nacional, en cuanto a los objetivos que contiene y tampoco establece una relación efectiva entre las metas de corto plazo, con las de mediano y largo alcance; y solo se ofrecen áreas de oportunidad y prioridades en lo general; todo esto queda como un indicio de lo que el gobierno mexicano persigue y por lo tanto de cuál es el rumbo que deben de seguir sus políticas públicas. Desafortunadamente este plan para el periodo de 2013 a 2018 no se encuentra disponible, al momento de la realización de este apartado, por ello, se tendrá que hacer uso del plan anterior, establecido para el periodo de 2007 a 2012, y que en teoría deberá de ser retomado en parte por el actual encargado del ejecutivo federal en los casos en los que las condiciones de aquel entonces se conserven.

Este plan está organizado por numerales, correspondiendo uno para cada sector, por esta razón solo se analizara el punto 3.2, que engloba a las políticas públicas referentes a la salud. Aquí podemos encontrar como introducción, a los principales problemas que aquejaban al país en el tiempo en el que se realizó tal plan y los cuales, como ya se mencionó, aún siguen presentes en la actualidad. Estos problemas son las condiciones de desigualdad económica y social de los mexicanos, la falta de personal médico y de infraestructura en el mismo ámbito, la defectuosa atención en la materia, las enfermedades consideradas como focos de alarma, por la frecuencia y magnitud con que se presentan, que incluyen tanto a enfermedades propias de un país subdesarrollado, como la desnutrición; y aquellas que se presentan en los países desarrollados, como el cáncer, la obesidad, y la diabetes.

En una segunda sección el plan en mención hace referencias a los fines que deben de buscar sus políticas públicas, nombrándolos como objetivos. El primero de ellos, denominado como *Objetivo 4* debido a la numeración consecutiva que existe con otros sectores del plan, consiste en el desarrollo de estrategias encaminadas a la solución a estos problemas, y en específico a la

prevención. Para la consecución de los objetivos propuestos se establecen en el instrumento de planeación, las políticas públicas reconocidas con el apelativo de estrategias. Para el primer objetivo corresponde la estrategia consistente en fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios a los que está sometida la población sea de manera voluntaria, por el estilo de vida que llevan; o por los riesgos a los que están expuestas, dígame los distintos medios que los rodean y con los que tiene contacto. Otra estrategia es la de promover la participación de la sociedad y la industria en el mejoramiento de la salud, y la integración en las políticas públicas de salud a todas las instituciones públicas de salud de acuerdo con prioridades existentes. Como *Objetivo 5* se plantea brindar servicios de salud adecuados a la población, esto se propone lograr a través de estrategias tales como implantar un sistema de calidad de la atención médica y el abasto oportuno de medicamentos; mejorar el Sistema Nacional de Salud, su planeación, organización y desarrollo; y asegurar recursos humanos y técnicos según las necesidades de cada población. Con el *Objetivo 6* se busca disminuir la desigualdad social a través de una atención especial a los grupos marginados y más vulnerables, con la promoción de la salud materna, y reproductiva, y la lucha contra las enfermedades propias de los rezagados sociales. Otras estrategias consisten en ampliar la cobertura de salud con unidades móviles y telemedicina, y combatir las distintas adicciones generadas por el consumo de alcohol, tabaco y drogas. El *Objetivo 7* plantea evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud, con el establecimiento del aseguramiento médico universal, mediante estrategias como la consolidación de este sistema, la creación de un fondo sectorial contra “gastos catastróficos”, y promover la concurrencia equitativa de todos los órdenes de gobierno en este sector. Como último, el *Objetivo 8* busca garantizar que la salud sea un medio para superar la pobreza y mejorar el desarrollo humano del país, con la consolidación de la investigación médica y el conocimiento de las ciencias médicas buscando la creación de patentes, blindar a la sociedad de epidemias y mejorar la respuesta a desastres para minimizar los daños que estos puedan ocasionar, promover la productividad laboral con

entornos saludables de trabajo, la prevención, el control de enfermedades incapacitantes, y prevenir las adicciones en los trabajadores.

Todas estas estrategias deben de llevarse a cabo por toda la existente gama de dependencias gubernamentales, que están especializadas en cada uno de los campos de acción referentes al derecho a la protección de la salud, por medio del universo de programas específicos para cada una de ellas. En el pináculo de este grupo, tenemos a quien se encarga de coordinar este sector, es decir, la Secretaria de Salud quien se encarga de la formulación de políticas en materias de su competencia, de la regulación, de la información y de la evaluación, a través de la Ley General de salud, los reglamentos de control sanitario de productos, servicios, establecimientos y actividades, así como de las normas y programas, que forman el marco administrativo necesario, para proveer el goce de este derecho.

Después mencionaremos al Sistema de Salud Mexicano, el cual está compuesto en primer lugar por la Secretaria antes mencionada, pero además por las instituciones gubernamentales que tienen como finalidad primordial la atención médica, teniendo cada una un grupo social específico de atención en la población mexicana¹³⁶. En materia de seguridad social, las instituciones que integran este Sistema son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la Dirección General de Sanidad Militar, la Dirección General Adjunta de Sanidad Naval y la Subdirección de Servicios de Salud de Petróleos Mexicanos¹³⁷.

Por otra parte tenemos a aquellas instituciones que prestan sus servicios a los sectores de la población, de las que no son derechohabientes, pero tienen capacidad de pago. Esta situación es conocida como aseguramiento privado, y

¹³⁶ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *ob. cit.*, p. 12.

¹³⁷ Cfr. de Alba Medrano, Marcia Muñoz (coord.), *ob. cit.*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 13.

como “pago por evento”, cuando se realiza el pago cada vez que se necesite de los servicios de dicha institución.

El último grupo de instituciones es aquel que provee la Secretaría de Salud a través del Sistema de Protección Social en Salud, conocido como Seguro Popular, y por las secretarías de salud en las diferentes entidades federativas del país, así como por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia¹³⁸, que dan atención médica a aquellos sectores de la población que no se encuentran en las situaciones anteriores.

Ahora bien, en cuanto a la promoción de la salud, la dependencia encargada es la Dirección General de Promoción de la Salud y su Unidad Técnico Normativa, dependiente de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, cuya misión es normar, planear, coordinar, supervisar, evaluar y asesorar las acciones tendientes a promover la salud de la población en las entidades federativas, por medio de la elaboración y difusión de normas, modelos operativos, documentos técnicos y materiales de apoyo, así como la capacitación del personal responsable a nivel estatal, ejemplos de sus programas son el denominado *Vete Sano, Regresa Sano*, que brinda atención a la salud de los migrantes en los sitios de origen, tránsito y destino, dentro del territorio nacional, y *Entornos y Comunidades Saludables*, con el cual se realizan acciones de capacitación a la población para sensibilizarla y responsabilizarla en el cuidado de su salud.

En concomitancia con ello existe la Dirección General de Calidad y Educación en Salud, la cual dirige la política nacional en materia de calidad y seguridad sobre la prestación de servicios de salud, la formación, capacitación y desarrollo de recursos humanos, y la actualización del marco normativo de la atención médica y asistencia social, a través de la creación de normas oficiales mexicanas o el *Programa de Estímulos a la Calidad del Desempeño del Personal de Salud*.

¹³⁸ Cfr. Córdova Villalobos, José Ángel, *La salud de los mexicanos 2007-2012*, México, 2009, p. 1.

Otra de las directrices que el Estado tiene en el tema de salud es la prevención de enfermedades, por ello existe la dirección General de Epidemiología, la cual está encargada de identificar riesgos para la salud a través de la sistematización de información, que permite realizar la toma de decisiones al respecto de una manera más eficiente y de orientar las medidas de prevención para preservar la salud de las personas. La coordinación, supervisión y evaluación de programas de prevención y protección a la salud en materia epidemiológica se hace por parte del Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica, quien coopera con la elaboración de bases para las políticas en esta área, ejemplo de ello son los programas de salud del adulto y anciano, de accidentes, de prevención y control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, entre muchas otras. Es a través de estos programas que se tratan de combatir diversas enfermedades tales como la diabetes, la hipertensión arterial, la cirrosis hepática, etcétera.

Hay que hacer hincapié que esta labor estadística se ve robustecida con las acciones del Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, que coadyuvan a disminuir estos riesgos¹³⁹ a través de diversos programas tales como el *Programa de Acción de Dengue, Paludismo y Otras Enfermedades Transmitidas por Vector e Intoxicación por Picadura de Alacrán*¹⁴⁰. Las estrategias que buscan combatir a las enfermedades que hemos mencionado al iniciar este capítulo son competencia también del Centro en cita, y en él se encuentran programas como el que establece los *Grupos de Ayuda Mutua de Enfermedades Crónicas*, o el de *Prevención contra la Obesidad* que atiende a los miembros de la población que padezcan obesidad y sobre peso, con el fin de reducir la posibilidad de adquirir enfermedades no transmisibles como la diabetes y la hipertensión, y la detección temprana de esta enfermedad en personas menores de 20 años. Otra estrategia relacionada es el *Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria* que busca promover una vida saludable a través de la cultura

¹³⁹ Cfr. Secretaría de Salud, *Sexto informe de labores*, México, 2012, p. 51. Disponible en línea en: http://ucvps.salud.gob.mx/docs/pats/6_labores.pdf

¹⁴⁰ Cfr. Córdova Villalobos, José Ángel, *ob. cit.*, p. 28.

del ejercicio, la orientación alimenticia y que da a conocer las consecuencias y riesgos de estas enfermedades. El programa de *Promoción de la Salud, Prevención y control de Enfermedades Crónico-degenerativas y Transmisibles y Lesiones* busca prevenir y atender estas mismas enfermedades en los usuarios de los servicios de salud estatales¹⁴¹.

De igual forma, en materia de prevención tenemos al Centro Nacional para la Prevención y control de las Adicciones, que como su nombre lo indica busca la reducción y el control de las adicciones, ofrecer una red nacional de servicios de prevención y tratamiento para atender los problemas ocasionados por el consumo de tabaco, alcohol y otras drogas; a través de planes como la llamada *Campaña Nacional de Información para una Nueva Vida* para sensibilizar e informar sobre las consecuencias del consumo de sustancias psicoactivas, los factores de riesgo que existen, y proteger de éstas a los jóvenes mediante recomendaciones para padres de familia, y brindando estrategias de detección.

En el mismo tenor tenemos a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, que de acuerdo a la Ley General de Salud, y su artículo 17 *bis*, se encarga de la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, de la salud ocupacional y el saneamiento básico, del control sanitario de productos, servicios, de su importación y exportación y de los establecimientos dedicados al proceso de estos. También se hace cargo del control sanitario y la publicidad de las actividades, productos y servicios, de la disposición de órganos, de las donaciones y trasplantes de órganos, de seres humanos¹⁴².

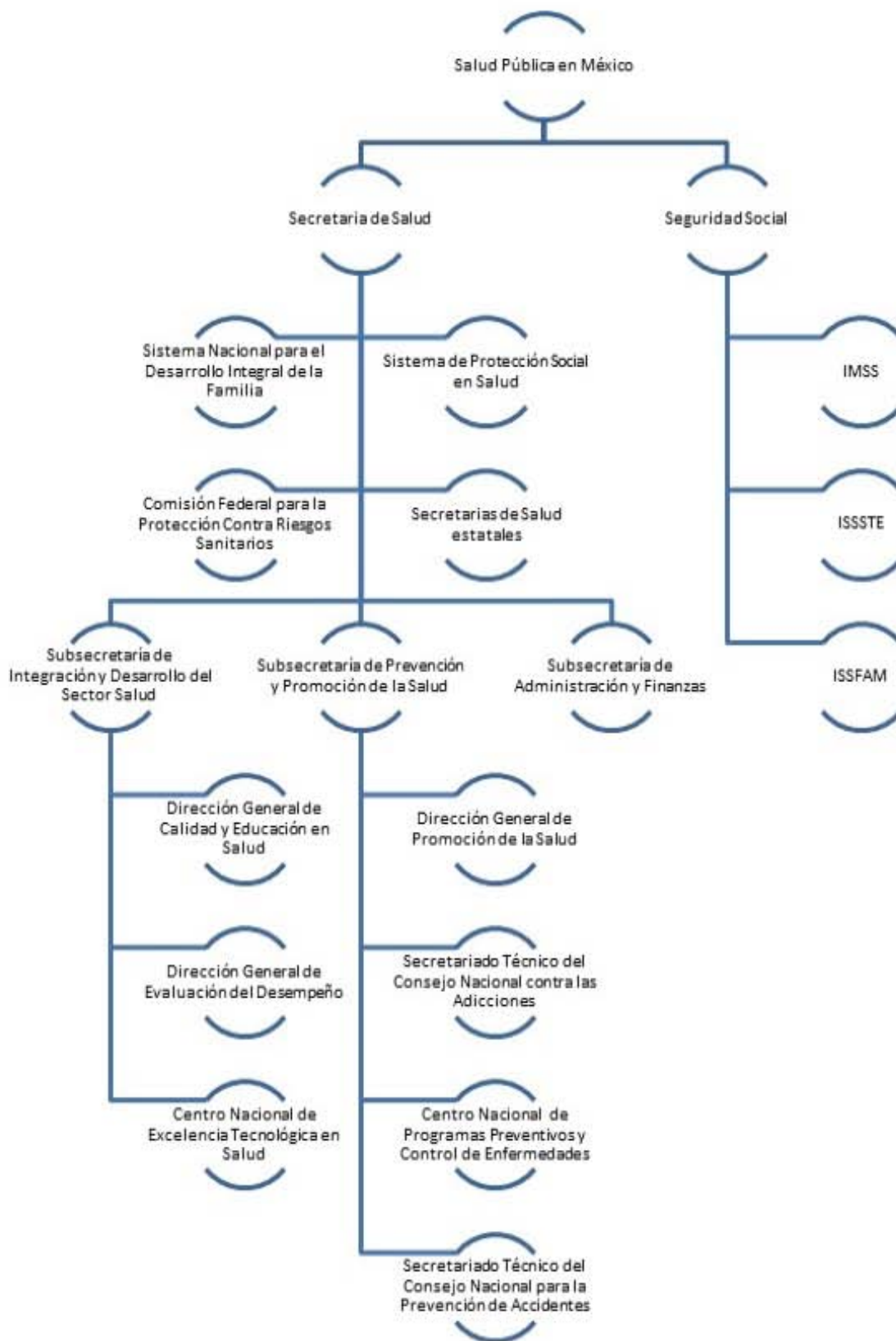
Ya enfocados en nuestro tema, hay que señalar que esta último organismo es el que está encargado del control y vigilancia de los productos de consumo humano que puedan representar un riesgo para la salud, por ello dentro de sus

¹⁴¹ Cfr. Secretaría de Salud, *Indicadores de programas presupuestarios 2012*, Disponible en línea en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶mts=0=L511637>

¹⁴² Cfr. Córdova Villalobos, José Ángel, *op. cit.*, p. 75.

funciones también se encuentra la de coadyuvar en la realización de las normas oficiales mexicanas, relacionadas con productos y sustancias que puedan representar un riesgo para la salud o por cuestiones sanitarias en general. En el mismo orden de ideas, la Secretaría de Salud elabora acuerdos en el caso de que el riesgo de ellas sea mayor, de acuerdo al Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios.

En conclusión podemos decir que las políticas públicas, requieren de organismos que se encarguen de cada uno de los sectores que abarcan al derecho a la protección de la salud, como le hemos venido señalando a través de este último capítulo, debido a su complejidad, ya que para su realización requieren de una alta especialización. Esto queda claro con tan solo observar algunas de las instituciones que hemos señalado en este apartado, que sin embargo, tan sólo son una parte de este gran esfuerzo de procurar y garantizar éste derecho a través de las diferentes políticas públicas gubernamentales. A continuación se muestra un organigrama de la Salud Pública en México, a manera de resumen.



3.5. Regulación para la producción y venta de productos para el consumo humano.

Por lo que respecta a la función del Estado, los productos de consumo humano y el derecho a la protección de la salud, encontramos que de acuerdo el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Salud, parte del ejecutivo federal, auxiliada por sus distintos organismos, llevar a cabo el control sanitario de los servicios, actividades, establecimientos, y productos, con la finalidad de evitar daños a la sociedad, por medio de inspecciones, supervisiones, entre otras actividades; a fin de vigilar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias existentes, y también, para cuando encontrada alguna irregularidad, sea atendida o castigada a través de medidas de seguridad o la imposición de sanciones¹⁴³. Estas disposiciones se encuentran principalmente en la Ley General de Salud y su reglamento.

Debido a lo anterior debemos de hacer un análisis más detallado sobre dicha Ley y su Reglamento. Esta ley se encuentra organizada en razón del tipo de producto del que se trate, por ello cuenta con apartados especiales donde se colocan diversas normas jurídicas como las siguientes. Su artículo 194 establece aquello que se entiende por control sanitario, diciendo que es: *“...el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables...”*

Por otra parte, el artículo 195 establece la atribución de la Secretaría de Salud de emitir las normas oficiales mexicanas a que deberán de sujetarse los procesos y las especificaciones requeridas para cada uno de los tipos de productos a los que se hace referencia en la Ley, mismas que de acuerdo al artículo 214 deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, así como las resoluciones sobre otorgamiento y revocación de autorizaciones sanitarias, tanto

¹⁴³ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 141.

de medicamentos, como de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan, equipos médicos, plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas, así como de las materias primas que se utilicen en su elaboración. También en la ley se establece que medicamentos, otros insumos para la salud, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan, plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas; deberán contar con autorización sanitaria.

El artículo 279 establece como competencia de la referida Secretaría, el establecer en coordinación con las dependencias competentes, la clasificación y las características de los diferentes productos a los que se hace referencia en ese capítulo, según el riesgo que representen directa o indirectamente para la salud humana. También debe autorizar, en su caso, los productos que podrán contener una o más de las sustancias, plaguicidas o nutrientes vegetales, tomando en cuenta el empleo a que se destine el producto; y establecer, las normas oficiales mexicanas en las que se especifiquen las condiciones que se deberán cumplir para fabricar, formular, envasar, etiquetar, embalar, almacenar, transportar, comercializar y aplicar plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas; entre otras. El artículo 283 también establece su competencia respecto al control sanitario de los productos y materias primas de importación y exportación, la identificación, naturaleza y características de los productos respectivos.

La ley también señala que las etiquetas de los productos que consistan en envases de los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas, deberán tener, en español, la leyenda sobre los peligros que implica su uso, así como la forma en que habrán de utilizarse, los antídotos correspondientes, en caso de intoxicación, y el manejo de estos envases al ya no ser útiles.

En materia de alimentos, el artículo 286, también contiene disposiciones como aquella que establece que las bebidas que sean o no alcohólicas, los productos cosméticos, de aseo, y las materias que se utilicen en su elaboración; requieren autorización previa de importación, según lo determine el Secretario de Salud, mediante acuerdo que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, en esta materia, un instrumento de mayor importancia, debido a la alta especialización de su contenido sobre la regulación de la venta y producción de productos para consumo humano, es el Reglamento de la Ley General de Salud de Control Sanitario de Productos y Servicios. Este tiene como objeto, según su artículo primero, regular, controlar y el fomento sanitario del proceso, importación y exportación, actividades, servicios y establecimientos, relacionados con:

- I. Leche, sus productos y derivados;*
- II. Huevo y sus productos;*
- III. Carne y sus productos;*
- IV. Los de la pesca y derivados;*
- V. Frutas, hortalizas y sus derivados;*
- VI. Bebidas no alcohólicas, productos para prepararlas y congelados de las mismas;*
- VII. Cereales, leguminosas, sus productos y botanas;*
- VIII. Aceites y grasas comestibles;*
- IX. Cacao, café, té y sus derivados;*
- X. Alimentos preparados;*
- XI. Alimentos preparados listos para su consumo;*
- XII. Alimentos para lactantes y niños de corta edad;*
- XIII. Condimentos y aderezos;*
- XIV. Edulcorantes, sus derivados y productos de confitería;*
- XV. Alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición;*
- XVI. Los biotecnológicos;*

XVII. Suplementos alimenticios;

XVIII. Bebidas alcohólicas;

XIX. Tabaco;

XX. Los de perfumería, belleza, aseo y repelentes de insectos;

XXI. Aditivos

Así como los productos que por su naturaleza se les asemejen a los que se encuentran en el citado artículo. En resumen, son los productos de uso y consumo humano y la aplicación de este reglamento es competencia exclusiva de la Secretaría de Salud. El Reglamento en cita establece como regla general que éstos productos y sustancias no deberán generar riesgos o daños a la salud, salvo para aquellos a los que la Ley les establezca condiciones especiales de control sanitario. El Reglamento dispone también que para llevar a cabo el control sanitario de los productos y materias primas, la Secretaría de Salud, por escrito, podrá requerir a los responsables, las especificaciones biológicas, químicas y físicas de los productos sujetos a éste, así como las técnicas empleadas en el proceso, misma podrán ser corroboradas por la propia Secretaría.

Para el caso de los procesos de producción, el Reglamento dispone por ejemplo, el uso de agua potable en; que por regla general, los materiales que intervengan en ella estén libres de sustancias tóxicas, de igual forma, su composición deberá de respetar los acuerdos de la Secretaría que permitan, prohíban o restrinjan, ingredientes, aditivos o coadyuvantes dañinos para la salud, como sucedió con aquellas prohibidas mediante el *Acuerdo por el que se determinan las sustancias prohibidas y restringidas en la elaboración de productos de perfumería y belleza* de 1999. Es importante señalar que los productos que se elaboren en territorio nacional y que solo se destinen a la exportación, no estarán sujetos a este Reglamento, salvo que representen un riesgo para la salud, situación que el mismo reglamento, en su artículo 2, fracción X, especifica, identificando como riesgo sanitario a: “...la probabilidad de que se desarrolle

cualquier propiedad biológica, química o física que cause daño a la salud del consumidor...”

También existen en este ordenamiento disposiciones sobre el etiquetado de estos productos, que imponen obligaciones tales como la de especificar sus ingredientes, su aporte nutrimental, su fecha de caducidad, entre otras. Existen también algunas relacionadas con las condiciones sanitarias del transporte de estos productos y de los establecimientos donde se produzcan éstos.

Más adelante en el título cuarto del reglamento comienzan a mencionarse las condiciones sanitarias para cada grupo de productos de consumo humano, más dichas disposiciones se refieren únicamente a condiciones específicas de contenido en cada tipo de producto, por ejemplo, el de las distintas grasas comestibles o aceites, de higiene para cada uno de ellos, como es el caso del empleo de la leche sin pasteurizar, o el tratamiento del ganado y las enfermedades que puedan transmitirse al ser humano y los productos que se obtengan de él, o el de las condiciones de los huevos para consumo humano, los lugares de pesca y las condiciones de venta del pescado.

De manera general se prohíbe la utilización de sobrantes en la elaboración de productos que estén sucios, alterados, infestados, contaminados o que tengan materia extraña, o la reutilización de éstos mismos en el proceso de elaboración de otros. Disposiciones afines al tema que estamos tratando, es decir, respecto a los componentes de los productos de consumo humano, y que representen un riesgo a la salud humana, que son distintas a los agentes externos; son escasas, por ejemplo en el caso de los microorganismos, como la *escherichia coli*, la *salmonella*, las *pseudomonas*, o el *staphylococcus aureus*, o sustancias terminantemente prohibidas, como los metales pesados.

Algunas de estas sustancias las encontramos detalladas en el artículo 68, donde se prohíbe en los productos y subproductos de origen cárnico que se

destinen para consumo humano, el uso de los colorantes denominados *sudanes*, solvente rojo 23, rojo toney, color index 26100 o rojo DC 17 y que además no deben emplearse tampoco para alimentos y bebidas, ya que estos están consideradas como carcinógenos para el ser humano¹⁴⁴.

Otro ejemplo sucede en la elaboración de alimentos para lactantes y niños de corta edad donde se prohíbe el empleo de *nitritos*, *glutamatos* y edulcorantes artificiales, de residuos de hormonas, antibióticos, y de sustancias farmacológicamente activas.

En alimentos envasados y alimentos elaborados a base de cereales no se permite emplear conservadores, y los procedimientos de elaboración y de desecación de estos alimentos, se deben llevar a cabo de manera que la pérdida de nutrimentos en los productos sea mínima, y se garanticen las cantidades de éstos, que se precisen en la etiqueta del producto.

En cuanto a los suplementos alimenticios no deberán contener en sus ingredientes sustancias como la *procaína*, *efedrina*, *yohimbina*, *germanio*, hormonas animales o humanas, las plantas que no se permiten para infusiones o té, o cualquier otra sustancia farmacológica reconocida o que represente riesgo para la salud.

En la elaboración de los productos de perfumería y belleza no se podrán utilizar estupefacientes y psicotrópicos, fármacos, preparados farmacéuticos, entre otras.

Debe hacerse mención, que su artículo 205 dispone que cuando la Secretaría tenga conocimiento de que un aditivo para los alimentos, muestre indicios confirmados de efectos cancerígenos, teratogénicos, mutagénicos o

¹⁴⁴ Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, *Agents classified by the IARC monographs*. Disponible en línea en: <http://monographs.iarc.fr/ENG/Classification/ClassificationsAlphaOrder.pdf>

cualquier otro riesgo a la salud, no permitirá su importación, prohibirá su elaboración, almacenamiento y venta, aplicará las medidas de seguridad correspondientes.

Después de las anteriores reglamentaciones, el dispositivo jurídico en comento hace referencia a las autorizaciones, avisos y certificados sanitarios relacionados, competencia de la Secretaría de Salud, de los permisos de importación, y en su título vigesimoséptimo, se aborda la verificación por medio de visitas para vigilar el cumplimiento de la ley; las medidas de seguridad en caso de que se detecte algún riesgo para la salud en el ámbito de competencia de la Ley y del Reglamento en cuestión y las sanciones por su incumplimiento, por ejemplo cuando por una acción u omisión se dé lugar a un peligro, que de manera indirecta cause un detrimento a las condiciones sanitarias o a los hábitos de consumo, entendiéndose por peligro a cualquier agente biológico, químico o físico con posibilidad de causar un efecto adverso a la salud. Las sanciones económicas consisten en multas que van de mil a diez mil días de salario mínimo vigente en concordancia con los artículos 263 a 266 y 268.

Ahora bien, dentro de este Reglamento como última sección existe un Apéndice que señala especificaciones técnicas para cada uno de los productos que reglamenta este dispositivo, que en su mayoría son con fines clasificatorios únicamente, por esta razón, por ejemplo, en el caso de las mantequillas señala que no deberán de contener menos de 80% de grasa de leche y no más de 16% de humedad o tener sal, en cantidad no mayor de 3% cuando se trate de mantequilla salada. En el caso de la crema, debe contener al menos un 30% de grasa de leche; en el caso de que sea denominada crema extra grasa, no debe bajar de 35% de grasa de leche; y si se trata de media crema, la no debe contener menos de 20% de grasa de leche. En cuanto a los helados y sorbetes deberán tener un mínimo de Grasa de leche de 7.0, 2.0, 1.0, de sólidos no grasos de 7.0, 9.0, 1.0, y de sólidos totales de 26.0, 25.0, 15.0, según se trate de los denominados helados de crema, helados de leche, y sorbetes respectivamente.

Los productos de la pesca prensados, que sean presentados como producto terminado, no deberán exceder de 45% de humedad y 8% de grasa. Si sobrepasa estos límites el producto deberá ser ahumado o desecado, si se destina para el consumo humano. Para los jugos el reglamento permite el empleo de sacarosa, glucosa, fructosa o jarabe de maíz para ajustar la relación brix/acidez, de acuerdo con lo que se establezca en las normas correspondientes. En los néctares de frutas está permitido el uso de estos aditivos en una cantidad no mayor del 20%. La cocoa, según su contenido de manteca de cacao, si es bajo de grasa, deberá tener un mínimo de 8% y un máximo de 13,9% de manteca de cacao; si es de contenido medio de grasa, un mínimo de 14% y un máximo de 19,9%, y si es cocoa de contenido alto de grasa, un mínimo de 20% de manteca de cacao. El reglamento también dispone que en los productos de confitería, como los jarabes se podrán emplear colorantes naturales o sintéticos, saborizantes naturales o sintéticos artificiales, acidulantes y conservadores como benzoato de sodio y sorbato de sodio, o potasio, hasta 0,10% y otros aditivos para alimentos que se establezcan en las normas correspondientes.

Así es como puede apreciarse que a pesar de que existen disposiciones específicas sobre la producción y sobre los productos mismos de consumo humano, éstas no tienden a reglamentar las cantidades máximas que estos productos pueden contener de determinadas sustancias, de las cuales existe evidencia de ser perjudiciales si su consumo es prolongado o de exigir que se disminuya su presencia en ellos, salvo en el caso de los colorantes y otros contados casos.

Como hemos podido observar las disposiciones en comento van dirigidas a clasificar los productos según sus contenidos, a establecer condiciones sanitarias en general, ya sea en su elaboración, transporte o contenido, prohibiendo, o el de establecer cantidades máximas de microorganismos presentes en los productos; situación que tiene como consecuencia que el combate a las enfermedades que expusimos al principio de este capítulo no sea suficiente ni efectiva, sin embargo

falta aún, hacer referencia a los que se dispone en las normas oficiales mexicanas al respecto, las cuales, también son trascendentes para esta materia, como lo dicta la ley y los reglamentos respectivos, por lo cual en el siguiente apartado analizaremos las más importantes.

Como último punto, expondremos a manera de ejemplo, la diferencia que existe entre los aportes nutrimentales de dos tipos de alimentos, uno considerado como sano, como lo es un vaso de jugo de naranja, sin diluir en agua, y otro considerado como comida chatarra, es decir, una bebida de cola de la marca más venida de este tipo de bebidas, denominadas refrescos. De acuerdo a datos que aporta esta última, en su propia etiqueta gracias a la norma oficial número NOM-051-SCFI/SSA1-2010, que analizaremos en el siguiente apartado; 600 mililitros de dicha bebida aportan 63 gramos de azúcares y 119 miligramos de sodio, en contraste, el vaso de jugo aporta 18 gramos de azúcares y 2 miligramos de sodio¹⁴⁵. Con esto podemos observar la diferencia en la cantidad de sustancias que en determinado momento pueden ser dañinas para el organismo del ser humano, presentes en estos dos productos, y como queda de manifiesto que se consume una mayor cantidad de éstas al ingerir productos artificiales.

3.6. Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

La Secretaría de Salud cuenta con un órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la cual tiene como atribuciones, la de elaborar y emitir, en coordinación con otras autoridades, las Normas Oficiales Mexicanas, conocidas como NOM's por sus siglas. Esta atribución resulta de gran importancia para esta investigación, ya que es otro de los principales instrumentos jurídicos para la regulación de la producción de todo

¹⁴⁵ Tablas de composición nutricional de los alimentos, Zumo de naranja. Disponible en línea en: <http://www.dietas.net/tablas-y-calculadoras/tabla-de-composicion-nutricional-de-los-alimentos/frutas/zumos-naturales-de-frutas/zumo-de-naranja.html>

tipo de bienes de consumo humano. Esta facultad se deriva del artículo 19 apartado A fracción I de la Ley General de Salud¹⁴⁶, sin embargo la ley que sirve como sustento legal a la existencia de este dispositivo, y que además establece su procedimiento de creación, lo que debe contener y demás disposiciones sobre su existencia; es la Ley Federal Sobre Metrología que entró en vigor el 16 de julio de 1992. Esta ley nos dice en su artículo tercero, lo que es una Norma Oficial Mexicana, al señalar lo siguiente:

“XI. Norma oficial mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación...”

De tal manera y relacionando los demás artículos aplicables a las NOM's se puede decir que las Normas Oficiales Mexicanas son instrumentos jurídicos de carácter técnico, expedidos por órganos de la administración pública que tienen como finalidad, establecer una estandarización de procesos, productos y servicios, la creación de patrones comunes con el fin de proteger la vida, la seguridad de las personas, y al medio ambiente. Es a través de estas normas que se busca garantizar, que en la realización de ciertos procesos, la elaboración de productos o la prestación de servicios no existan riesgos sanitarios diversos, e impedir accidentes, estableciendo condiciones mínimas de higiene y seguridad, además de reducir problemas técnicos y jurídicos¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 143.

¹⁴⁷ Cfr. Quintanilla Madero, María del Carmen Eugenia, *Las normas oficiales mexicanas: su constitucionalidad, impacto en la modernización del derecho mexicano y estrecha vinculación con el derecho internacional*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 55.

Según lo establece esta Ley, en la elaboración de normas oficiales mexicanas deben participar las dependencias estatales de acuerdo a sus respectivas atribuciones, es decir, las que tengan la regulación o control de determinado producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia que busca normalizarse. En el proceso también participan los comités consultivos nacionales de normalización, de acuerdo a su competencia técnica, y son quienes están encargados de revisar el proyecto de norma, elaboran las NOM's y también vigilan su cumplimiento. La Comisión Nacional de Normalización es un órgano colaborador en la política de normalización y coordina ciertas actividades referentes a la elaboración de estas normas. Algo remarcable de estas normas es la posibilidad de que particulares participen en su elaboración en la materia de su competencia o control según la actividad en la que se especialicen. La vigencia de estas normas por regla general es por tiempo indefinido; aunque ellas mismas pueden delimitar su vigencia, sin embargo cada cinco años deberán de ser revisadas pues en caso contrario perderán tal vigencia.

Respecto de la observancia de las NOM's, la ley establece que será obligatoria, aclarando que no solamente se aplicarán a productos, procesos, servicios o actividades que se realicen en México, sino que también serán de observancia obligatoria para los similares que pretendan ser importados, por esto, antes de ingresar al país deberán contar con el certificado o autorización de la dependencia competente que los regule, o de las personas acreditadas para ello. Esta ley también dispone que las dependencias competentes podrán realizar visitas de verificación, para verificar el cumplimiento de las NOM's otorgando facultades a estas para recabar los documentos, evidencias o muestras necesarias para ello. Para el caso de que se demuestre el incumplimiento de alguna o algunas NOM's, la ley prevé sanciones aplicables como lo son, la multa, clausura temporal o definitiva, parcial o total, suspensión o revocación de la autorización, aprobación o registro, arresto, entre otras más.

Las Normas Oficiales Mexicanas en resumen, sirven como una forma de garantizar condiciones mínimas de los productos, procesos, servicios, etcétera, para asegurar que no representen un riesgo potencial para la población sea por medio del consumo o de la misma producción, sin embargo éstas no pueden llegar a cubrir todos los aspectos productivos de bienes que puedan ser un riesgo potencial, y por diversas situaciones no llegan a presentar una efectividad total para lograr su cometido, prueba de ello es la existencia de productos que representan riesgos a la salud humana a largo plazo, como aquellos de los que trata el presente trabajo, y que como ya se expuso, siguen siendo factor etiológico de varias enfermedades crónicas y mortales que tanto afectan al mexicano¹⁴⁸. Enseguida se analizan las NOM's más importantes en esta materia.

Las NOM's, tienen diversas finalidades, por un lado tenemos a aquellas que establecen condiciones generales de higiene para la producción de bienes de consumo humano, como lo es la NOM-120-SSA1-1994, titulada *Prácticas de higiene y sanidad para el proceso de alimentos, bebidas no alcohólicas y alcohólicas*, la cual establece disposiciones higiénicas para el personal, para las instalaciones físicas y sanitarias, el control de plagas, de limpieza y desinfección de ese tipo de productos.

Por otro lado existen normas oficiales mexicanas que establecen métodos para encontrar ciertas sustancias o microorganismos que resultan altamente perjudiciales para el ser humano si son. Este es el caso de la NOM-114-SSA1-1994 *Método para la determinación de Salmonella en alimentos*, la NOM-143-SSA1-1995, *Método de prueba microbiológico para alimentos. Determinación de Listeria monocytogenes* y la NOM-115-SSA1-1994 *Método para la determinación de Staphylococcus aureus en alimentos*; la NOM-117-SSA1-1994 que establece el *Método de prueba para la determinación de*

¹⁴⁸ Cfr. Huerta Ochoa, Carla, *Las normas oficiales mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011. Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/92/art/art4.htm>

cadmio, arsénico, plomo, estaño, cobre, fierro, zinc y mercurio en alimentos, agua potable y agua purificada por espectrometría de absorción atómica, y la NOM-188-SSA1-2002 denominada *Control de aflatoxinas en cereales para consumo humano y animal*, que establece el límite máximo permitido de la sustancia denominada como *aflotoxina*, en los cereales que la misma NOM señala como un metabolito producido por diversos mohos, y que tiene una toxicidad aguda y crónica con efectos mûgatenos y carcinógenos tanto para los animales como para el hombre, permitiendo como máximo para consumo humano 20 microgramos por kilogramo de aflatoxinas y de hasta 300 para consumo animal.

De igual forma, aparecen las NOM's que establecen condiciones sanitarias específicas para determinados productos, potencialmente dañinos para la salud humana, mismas que resultan de mayor interés para esta investigación, algunas de estas son las siguientes:

La NOM-002-SSA1-1993 con el título *Salud ambiental. Bienes y servicios. Envases metálicos para alimentos y bebidas. Especificaciones de la costura. Requisitos sanitarios*, prohíbe el empleo de uniones con soldaduras que contengan plomo, cuando se utilicen en el cuerpo de los envases metálicos destinados a contener alimentos y bebidas, para evitar el riesgo de intoxicación por consumo de alimentos contaminados con plomo.

Otra de ellas es la NOM-036-SSA1-1993 que lleva por título *Bienes y servicios. Helados de crema, de leche o grasa vegetal, sorbetes y bases o mezclas para helados. Especificaciones sanitarias*. Ella establece los procedimientos de elaboración para esos productos, las materias primas que se deben emplear y su condición, por ejemplo, en el caso de que se use leche, esta deberá de estar pasteurizada, señalando para ello, el procedimiento específico para hacerlo. También existen otras disposiciones de corte higiénico como lo es la prohibición de la salida de productos del lugar de producción sin

envolturas que los protejan. Esta norma establece cantidades máximas en cuanto al empleo de agentes químicos y microbiológicos en la producción, debiendo estar libres de *Salmonella* y otros microorganismos ahí señalados. En cuanto a los aditivos que se pueden emplear, especifica cuales están permitidos dividiéndolos en acidulantes, espesantes, estabilizadores y emulsificantes, colorantes, saborizantes, edulcorantes, y se prohíbe el empleo de ciertas sustancias en su elaboración como lo son ciclamatos, aceites de origen mineral, entre otros.

Otra NOM's que debe destacarse, es la NOM-086-SSA1-1994 denominada *Alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición. Especificaciones nutrimentales*, en esta además de establecerse los mínimos sanitarios que deben de existir en los alimentos y bebidas no alcohólicas, como sucede en todos los demás casos, justifica su existencia en la relación entre la salud y la alimentación, por lo cual establece las especificaciones nutrimentales para los alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición, para así unificar sus denominaciones y orientar al consumidor sobre sus características, e informarlo al momento de su elección. Estos criterios fueron elaborados con la cooperación de distintas instituciones como el Laboratorio Nacional de Salud Pública de la Secretaria de Salud, la Facultad de Química de nuestra Universidad, y la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional, por mencionar algunas. Es pertinente señalar que esta NOM excluye de su campo de aplicación a las fórmulas para lactantes, las fórmulas de continuación y los productos para fines medicinales o terapéuticos.

Esta Norma establece una clasificación para los productos que son objeto de ella de acuerdo a su contenido de sodio, grasa, grasa saturada, colesterol, calorías, gluten, azúcar y productos adicionados. Su principal objetivo es el de realizar una clasificación entre estos productos en aras de una finalidad informativa para el consumidor. De esta forma, dentro de ella se

establecen clasificaciones tales como la de los denominados productos libres de sodio, donde su contenido de sodio debe ser menor de 5 mg/porción, los productos muy bajos en sodio serán lo que en su contenido de sodio sea menor o igual a 35 mg/porción, y los productos bajos en sodio serán los que tengan un contenido menor o igual a 140 mg/porción. Otro ejemplo es de acuerdo a la cantidad de grasa que tenga cierto producto, siendo considerados productos sin grasa, si su contenido de grasa es menor a 0,5 g por porción, o productos bajos en grasa si es menor o igual a 3 g/porción, y producto reducido en grasa, si su contenido de grasa es al menos un 25% menor en relación al contenido de grasa del alimento original o de su similar. Otra clasificación de productos, es de acuerdo a las calorías que contiene, serán productos sin calorías si el contenido de calorías es menor de 5 calorías/porción, será bajo en calorías si su contenido es menor o igual a 40 calorías/porción, y reducido en calorías si es al menos un 25% menor en relación al contenido de calorías del alimento original o de su similar.

De igual manera esta norma establece contenidos máximos en la elaboración de alimentos y bebidas no alcohólicas y las sustancias empleadas como sucedáneos de la sal, tales como las sales de potasio, calcio o amonio de los ácidos *adípico, glutámico, carbónico, succínico, tartárico, cítrico, acético, clorhídrico u ortofosfórico*, donde el contenido de potasio no debe exceder del 4% m/m y el de NH₄ de 3% de la mezcla sucedánea de la sal. Lo mismo sucede con los sustitutos de los azúcares en los alimentos y bebidas no alcohólicas, señalando como límites en presentaciones de mesa, no más de 20 mg de sacarina. En bebidas no alcohólicas no más de 40 mg de sacarina por 100 g del producto, y que en los alimentos elaborados que no exceda de 30 mg de sacarina por porción. También se limita el empleo de *aspartame* y *acesulfame potásico (acesulfame K)* como sustitutos de azúcares y de igual forma al se permite emplear al *sorbitol* como sustituto de azúcar, en los productos objeto de esta norma, dentro de los límites que establecidos en distintos tipos de dulces, por ejemplo no más de un 99% en caramelos, dl 75%

en chicles, de 98% para dulces blandos, chocolates y pastillas de menta, entre otros. El edulcorante *sucralosa* se permite emplear como sustituto del azúcar en los productos en no más de 0,1 % en cereales para desayuno, de 0,025% en bebidas, 0,025% en postres y rellenos. No más de 0,15% en gomas de mascar, de 0,045% en jaleas, entre otros edulcorantes más, sustitutivos del azúcar.

Las normas oficiales mexicanas ya mencionadas tienen su campo de acción en los alimentos y bebidas, sin embargo las NOM's tienen un campo de acción más amplio, pues también abarcan otro tipo de productos que resultan con una mayor peligrosidad para el ser humano, y dado que este trabajo no se limita a los alimentos, también se analizará este tipo de NOM's.

En este grupo resulta de gran importancia la NOM número NOM-125-SSA1-1994, *Que establece los requisitos sanitarios para el proceso y uso de asbesto*, ya que esta norma surgió para prevenir daños y proteger la salud de la población expuesta al asbesto, pues éste, por sus características fisicoquímicas, nivel de concentración y tiempo de exposición, produce asbestosis caracterizada por el engrosamiento y cicatrización del tejido pulmonar, y además de ello, porque el asbesto se encuentra dentro de los carcinógenos químicos comprobados. Según la norma los usos más importantes de este compuesto está en la en las tuberías, tinacos, láminas estructurales, onduladas, planas y tejas; en la industria automotriz en pastas para clutch, frenos y juntas para vehículos; en la industria textil, lo encontramos en la ropa de protección para fuego y calor, y así también en la fabricación de papel de asbesto, impermeabilizantes y selladores. Por ello esta norma oficial mexicana tiene como objetivo identificar los establecimientos en donde existe exposición a fibras de asbesto, regular los procesos de trabajo y las actividades que se realizan en los establecimientos asociados a este factor de riesgo sanitario, identificar a las poblaciones en riesgo, para señalar procedimientos y

programas de vigilancia sanitaria y así reducir la exposición ocupacional a las fibras de asbesto, y evitar emisiones de fibras de asbesto al medio ambiente.

Una norma oficial mexicana similar es la NOM-004-SSA1-1993. *Limitaciones y requisitos sanitarios para el uso de monóxido de plomo (litargirio), óxido rojo de plomo (minio) y del carbonato básico de plomo (albayalde)*. Que establece que el óxido rojo de plomo solo podrá utilizarse como pigmento anticorrosivo para mantenimiento de objetos y estructuras que estén en contacto constante con agua de mar, o que estén expuestos a un ambiente agresivo de corrosión, y que el carbonato básico de plomo está permitido sólo en la producción de pinturas para espejo. También se incluyen los productos cosméticos, muebles y pinturas para exteriores e interiores de inmuebles habitacionales, emulsiones y esmaltes domésticos; así como otros en cuya composición intervengan estos compuestos y que puedan estar en contacto con el público.

En cumplimiento con la NOM-015/1-SCFI/SSA-1994, *Seguridad e información comercial en juguetes - Seguridad de juguetes y artículos escolares. Límites de biodisponibilidad de metales en artículos recubiertos con pinturas y tintas*, está prohibido el uso de monóxido de plomo y el carbonato básico de plomo en pinturas o tintas que puedan estar en contacto con el público en general, específicamente con los niños, y en productos que por su forma o composición sean susceptibles de ser chupados por los menores. Esta última norma establece métodos para encontrar antimonio, arsénico, bario, cadmio, cromo, plomo, mercurio y selenio en estos artículos, y señala también los límites máximos permitidos de cada uno de estos metales.

Otro ejemplo es la NOM-011-SSA1-1993, *Límites de plomo y cadmio solubles en artículos de alfarería vidriados* y la NOM-010-SSA1-1993. *Artículos de cerámica vidriados. Límites de plomo y cadmio solubles*, creadas ya que según lo detallan la mismas normas, en la industria de la cerámica y alfarería,

gran parte de sus vidriados son formulados con plomo y cadmio, y si la formulación es deficiente o el proceso de cocción insuficiente, el vidriado se torna potencialmente tóxico y si llega a entrar en contacto con sustancias ácidas, puede producirse una reacción que desencadene en la extracción de ciertas cantidades de plomo y/o cadmio del objeto, resultando un daño al humano, ya que el plomo aun respirado, produce una intoxicación gradual que puede afectar diversos órganos y sistemas, especialmente el reproductivo y el nervioso, éste último con mayor probabilidad en los niños; también daña a los riñones y al sistema y puede afectar la memoria producir anemia. Por su parte, el cadmio¹⁴⁹ daña los pulmones, afecta los riñones, provoca vómito y diarrea, fragilidad de los huesos y se ha observado que también afecta al sistema inmunológico. En el mismo sentido existe la NOM-231-SSA1-2002, *Artículos de alfarería vidriada, cerámica vidriada y porcelana. Límites de plomo y cadmio solubles*, que es aplicable a los artículos de alfarería vidriada, cerámica vidriada y porcelana utilizados para contener y procesar alimentos y bebidas.

Respecto a los plaguicidas, conocidos por resultar tóxicos también para el ser humano en determinadas cantidades, existen tres Normas Oficiales Mexicanas que los regulan, la primera de ellas es la NOM-044-SSA1-1993, *Envase y embalaje. Requisitos para contener plaguicidas* que expone como objetivo el establecer los requisitos para los envases y embalajes que contienen plaguicidas, con el fin de minimizar los riesgos a la salud de quienes puedan estar expuestos a ellos, y prevenir posibles daños al ambiente. Algunos de estos requisitos son que éstos sean resistentes a la acción física y química del plaguicida que contengan y a las condiciones normales de manejo, que no sufran alteraciones por condiciones atmosféricas como la presión, la temperatura y la humedad, que la vida media del envase con el producto sea de por lo menos dos años, manteniendo a niveles aceptables la calidad del

¹⁴⁹ El Cadmio es un componente de la corteza terrestre que se encuentra en pequeñas cantidades asociado a minerales de cinc, cobre o plomo. Su contenido medio es minoritario y está estimado en torno a 0,10-0,15 mg/Kg. Su presencia en el medio ambiente es, por tanto, de origen natural, a través de la erosión, pero su nivel puede verse incrementado por la acción del hombre, debido principalmente a actividades como la minería o también derivado de su uso en distintas aplicaciones (pinturas, baterías, etc.).

producto, y que estos envases una vez usados no sean reutilizados o reacondicionados, para cualquier otro fin diferente al original.

Las siguientes NOM's son la NOM-045-SSA1-1993, *Plaguicidas. Productos para uso agrícola, forestal, pecuario, de jardinería, urbano e industrial. Etiquetado* y la NOM-046-SSA1-1993, denominada *Plaguicidas-Productos para uso doméstico-Etiquetado*. Estas tienen como meta, además de buscar que se garantice al usuario la calidad y efectividad del producto; dada su naturaleza tóxica, de prevenir los riesgos a la salud pública, a la salud animal y los efectos adversos al medio ambiente, por medio del etiquetado. Estas normas establecen los requisitos que deben cumplirse para facilitar la labor de autoridades, fabricantes, distribuidores y usuarios, como por ejemplo la colocación de las leyendas: "ALTO LEA LA ETIQUETA ANTES DE USAR EL PRODUCTO", y "PRECAUCIONES Y ADVERTENCIAS DE USO", en caracteres legibles y contrastantes, así como las indicaciones acerca del tipo de producto del que se trate, si es insecticida, acaricida¹⁵⁰, rodenticida¹⁵¹ u otro, y señalando las características físicas del mismo, tales como si es líquido, se encuentra en polvo granulado, placa, aerosol o bien aquel término que defina mejor su estado físico.

Ahora con un mejor panorama de la regulación de los productos destinados al consumo humano podemos visualizar que aun cuando si existen reglamentaciones referentes a establecer condiciones mínimas de higiene en ellos, de establecer los límites máximos permitidos de microorganismos nocivos para la salud del ser humano, y de prohibir la utilización de sustancias que son reconocidas por sus graves estragos a la salud, o cuando más a realizar una clasificación de productos según la cantidad de grasas, azúcares, etcétera con el simple objetivo de informar al gobernado; no existen instrumentos jurídicos que prohíban la presencia de sustancias en productos de consumo

¹⁵⁰ Un acaricida es un plaguicida que se utiliza para eliminar, controlar o prevenir la presencia o acción de los ácaros mediante una acción química.

¹⁵¹ Son agentes diseñados específicamente para la eliminación de mamíferos, como las ratas.

humano, que lleguen a producir enfermedades crónicas tales como las enfermedades cardiovasculares, la obesidad o la diabetes debido a un largo periodo de exposición a ellas; o de dispositivos que busquen que la presencia de sustancias que puedan ser nocivas para el ser humano disminuyan en este tipo de productos. Es por ello que se hace necesaria la existencia de un dispositivo jurídico que se encargue de castigar a estos compuestos, que en su mayoría no producen ningún beneficio al ser humano, derivado de su uso, y no van más allá de la satisfacción de un antojo, y que se traducen a largo plazo en graves problemas económicos y de salud.

3.7. Mecanismos fiscales para reorientar las buenas prácticas en la producción y comercialización de productos para el consumo humano.

Existen dentro de la sociedad distintos tipos de conductas que llegan a resultar indeseables y producen alguna afectación en menor o en mayor medida, ya sea a toda la sociedad o sólo a alguno de sus miembros; a causa de esto, fue creada, en un principio, la disciplina denominada Derecho, teniendo como uno de sus fines primordiales el de encargarse de dichas conductas, a través de su función reguladora, conductas que pueden ir desde simples molestias hasta aquellas que produzcan un alto riesgo social¹⁵².

Por un lado, cuando una conducta provoca resultados que son altamente nocivos, el Derecho como instrumento de control es empleado como una medio de represión para evitar que se sigan generando, sin embargo, cuando las conductas representan un riesgo pero no pueden o no deben de ser totalmente erradicadas debido a que producen mayores daños si desaparecen, o ya sea porque a la par de sus efectos negativos existen efectos positivos; con ayuda del Derecho, se

¹⁵² Cfr. Ortega Maldonado, Juan Manuel, *El derecho fiscal en la sociedad del riesgo*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 1.

vuelven conductas toleradas y se hacen un riesgo permitido¹⁵³, no obstante, éstas se someten a regulaciones específicas, a través de diferentes instrumentos jurídicos, como las medidas de seguridad, las cláusulas técnicas, otorgando mayor información de ellos a la población, creando unidades especiales de protección contra esos riesgos, o la utilización de instrumentos económico-fiscales para proteger los bienes colectivos. Ejemplos de este último grupo los tenemos en las contribuciones extrafiscales.

Estas acciones se llevan a cabo por el Estado, derivado del reconocimiento de derechos y libertades a sus gobernados. Dentro de estos derechos encontramos a los que tienen el carácter de fundamentales, con todas las características antes enunciadas, y dado que existe la posibilidad de que terceros obstaculicen las posibles opciones que los individuos o grupos tengan para satisfacer sus propias necesidades, el Estado debe encargarse de la protección activa contra esos sujetos, quienes en muchas ocasiones tienen mayor poder económico, social y político. Es necesario por ello, que el Estado proteja contra el fraude, el comportamiento poco ético en el comercio, en las relaciones contractuales, en la comercialización y producción de bienes y servicios nocivos o peligrosos.

Esa función protectora del Estado es el aspecto más importante en relación con los derechos sociales, como sucede en el caso del derecho a la protección de la salud; y de los derechos culturales, civiles y políticos¹⁵⁴, por ello éste debe asumir el papel de aliado y garante de los derechos¹⁵⁵ del gobernado. Aunado a lo anterior, y al hecho de que la justiciabilidad de los derechos fundamentales se consigue con acciones positivas, que implican mandatos de acción, sean de

¹⁵³ Cfr. *Ibidem*, p. 22.

¹⁵⁴ Cfr. Eide, Asbjørn, *El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Switzerland, 1999. Disponible en línea en: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/f2a1081671c28fbb802567c90049e63e?OpenDocument>

¹⁵⁵ Cfr. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2005, p. 133.

protección o promoción, resulta en que el destinatario del mandato tenga un campo de acción amplio dentro del cual puede elegir los medios para cumplir con el fin buscado¹⁵⁶, ya que no existen medios específicamente establecidos para conseguir esa justiciabilidad.

Por eso proponemos en ésta última sección de este trabajo un instrumento jurídico para mejorar la condición actual del derecho a la salud en nuestro país, y disminuir la magnitud de muchos de los problemas económicos y sociales que hemos enunciado en este trabajo, como lo son las enfermedades ya tratadas, y la falta de recursos económicos en el sector salud en México. Este instrumento está ideado en la forma de un gravamen, pues creemos que es la medida adecuada que puede ir acorde a las finalidades del Estado mexicano, establecidas en el artículo 4 de nuestra Constitución Política, consistentes en velar por la protección del derecho a la salud, derecho que tiene el carácter de fundamental para todos los mexicanos.

De acuerdo al criterio de razonabilidad y de proporcionalidad, se considera que es necesaria esta contribución, ya que el problema por el que atravesamos tiene consecuencias económicas, sociales e individuales terribles, mismas que ya fueron expuestas, y es por medio de él que se lograría disminuir en cierta medida tal problema, como así lo ha mostrado el IEPS y los resultados que incluimos cuando se trató el tema. Concluimos que es adecuado ya que otras medidas como la prohibición de estas conductas, como es la fabricación de productos, que entenderemos como: *“cualquier objeto... que es percibido como capaz de satisfacer una necesidad y que representa la oferta de la empresa... Aquí se incluyen todos los componentes del producto, sean o no tangibles, como el envasado, el etiquetado...”*¹⁵⁷, que tienen como componentes a sustancias nocivas, y que son de consumo humano directo, acarrear problemas económicos, ya que las industrias dedicadas a ello generan ingresos económicos y materiales

¹⁵⁶ Cfr. Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 445.

¹⁵⁷ Voz: *Producto*, *Diccionario de Marketing*, Editorial Cultural S.A., 2010, p. 277.

al país y además proveen de trabajo a la población mexicana, lo que lo convierte en un riesgo permitido ya que aunque tiene un lado perjudicial, también ofrece beneficios. Asimismo el peligro que representan estas sustancias no es tan grande como para justificar su total prohibición ya que mucho de ello depende de la periodicidad con la que se consuman, y esa es una condición la cual no puede conocerse a ciencia cierta. Por otro lado, el objetivo de que sea un gravamen es que no se quiere que el cambio sea drástico, mismo que acarrearía posibles pérdidas a los productores de estos bienes, sino que se produzca de manera gradual, es decir, que permita a éstos hacer las adecuaciones pertinentes y los presupuestos e inversiones necesarias para ello, de igual forma, con un gravamen se obtienen recursos adicionales para el erario mientras realizan dichas adecuaciones, y en caso de que un productor no quiera reemplazar dichas sustancias, se verá siempre constreñido a pagar esta contribución.

El fundamento teórico en materia fiscal, de esta propuesta, por un lado radica en que el Estado al poseer la soberanía y la potestad tributaria está facultado para establecer no sólo las contribuciones en su sistema tributario, sino también para graduar la medida de la imposición, limitar su objeto, elegir el tipo de tarifa o en dado caso, no exigir su cumplimiento¹⁵⁸. De igual forma la afectación que sufre la industria de este sector es de menor peso que el beneficio obtenido con la implementación de este impuesto, que tiene como fin la protección de la salud, y que además permitirá obtener una mayor cantidad de recursos para destinar a la atención de la salud, entre otras.

El impuesto que proponemos tenga el nombre de “Impuesto Especial sobre Bienes y sus Sustancias Nocivas”, se plantea esté conformado de tres grupos, en orden al nivel de riesgo que representen para el ser humano, debido a la frecuencia con las que se esté en contacto con esos productos. El primer grupo estará constituido con los productos de consumo humano que sean un peligro directo, en este grupo no se propone la creación de ningún gravamen, sino

¹⁵⁸ Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 162

simplemente la inclusión de lo referente a las bebidas alcohólicas y al tabaco del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ya que como se señaló en el apartado correspondiente de esta investigación, el consumo de estos productos produce enfermedades como las cirrosis hepática y el cáncer pulmonar respectivamente, además de contener agentes adictivos que causan que estos sean los productos consumidos con más alta frecuencia de los tres grupos aquí presentados.

En un segundo grupo colocaremos a aquellos productos que cuentan con el carácter de alimentos, y que también representan un riesgo para el ser humano, además de carecer de valores nutrimentales importantes, debido a su contenido alto en lípidos, sean grasas saturadas, grasas insaturadas o grasas trans; en carbohidratos, constituidos por diversos tipos de edulcorantes, como el azúcar de caña, o la sacarina; así como cloruro de sodio comúnmente conocido como sal y compuestos similares, empleados con el mismo objetivo. En este segundo grupo se encuentran los alimentos que se consumen con gran frecuencia debido a los hábitos alimenticios que se forman en torno a ellos, sin embargo no alcanzan el mismo nivel de frecuencia en su consumo, que los bienes del primer grupo.

El fin extrafiscal que se persigue es la protección de la salud a través de la disminución de los riesgos causantes de diversas enfermedades crónicas, y en muchas ocasiones mortales. Enfermedades de las cuales podemos encontrar a la obesidad y sobrepeso cuyos principales factores etiológicos son el consumo excesivo de grasa, que aumenta los depósitos corporales de lípidos, el consumo excesivo de hidratos de carbono y la ingesta de alimentos de alto contenido calórico. También cabe decir que estas dos enfermedades no son mortales en muchos casos, pero si son a su vez causa directa de otras enfermedades que son crónicas.

Existen abundantes evidencias de que la obesidad es uno de los principales factores de riesgo, primero, para la diabetes mellitus tipo 2, riesgo que aumenta en

la misma medida en la que se excede del Índice de Masa Corporal adecuado, con el aumento consiguiente de grasa corporal, en especial de la visceral¹⁵⁹, esto también produce un mayor riesgo de padecer enfermedades cardíacas. Otra enfermedad asociada es la hipertensión debido a que en personas obesas se presenta resistencia a la insulina, hiperinsulemia, sensibilidad a la sal, y alteraciones en los riñones que contribuyen a la retención crónica del sodio¹⁶⁰. De la misma forma existen estudios que demuestran que existe una mayor propensión al desarrollo de cáncer, en especial de mama y colorrectal debido a la obesidad¹⁶¹.

Es así que con este gravamen, en un primer momento se busca mejorar el derecho a la protección de la salud alejando del alcance económico de las personas, este tipo de productos, que en conjunción con otras políticas gubernamentales producirían efectos positivos significativos en la salud del mexicano. Esto a su vez se traduciría en una menor erogación en servicios médicos como los tratamientos, operaciones quirúrgicas, entre otras, y de igual manera se evitarían afectaciones a la población, (entendida tanto como sociedad, como familia y en la individualidad de cada uno de los gobernados) a nivel psicológico, emocional, y económico, toda vez que este tipo de enfermedades inevitablemente afectan su esfera laboral, que se traduce en una disminución de ingresos o la desaparición de ellos, y gastos, producidos por costear los tratamientos médicos, medicinas, gastos funerarios, y otros más, causados por estas enfermedades.

Un último grupo estaría conformado por aquellos productos que también representan un riesgo para la salud, sin embargo, estos no tienen la característica de ser consumidos constantemente. En este caso las afecciones que se buscan evitar son las intoxicaciones, envenenamientos, y principalmente el cáncer.

¹⁵⁹ Cfr. Basilio Moreno, Esteban, *et. al.*, *La obesidad en el tercer milenio*, Editorial Médica Panamericana, Buenos Aires, México, 2005, p. 168.

¹⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 178.

¹⁶¹ Cfr. *Ibidem*, p. 211.

Sobre esta última enfermedad señalaremos que es resultado de un proceso denominado carcinogénesis, el cual surge cuando se desarrollan y acumulan diversos tipos de errores genéticos en ciertas células, derivados de circunstancias o agentes denominados transformadores, que afectan al material genético de ésta, de tal forma que alteran su estructura y función, provocando que ésta se transforme en una célula cancerosa. Después de que ha sufrido esta transformación la célula cancerosa presenta ciertas características patológicas, mismas que son transmitidas a la descendencia de dicha célula, dando como resultado un conjunto de células cancerosas, que acaban constituyendo un tumor¹⁶². Existen agentes denominados carcinógenos¹⁶³, los cuales son los agentes capaces de causar una lesión al ADN del genoma celular, estos agentes o factores pueden dividirse en razón de su procedencia en externos e internos.

Los agentes exteriores que son los que nos interesan, también llamados ambientales, se pueden clasificar en tres grandes grupos: físicos, como las radiaciones ultravioleta; biológicos como algunos virus y retrovirus, y químicos, como el zinc, cadmio, selenio, asbestos, y algunos hidrocarburos, entre muchos otros. En esta investigación, dentro de este mismo grupo, nos enfocaremos en los químicos ya que éstos parecen tener una mayor relevancia en la inducción del cáncer en los seres humanos, ejemplo de ello es el tabaquismo, su hábito de consumo, y los cánceres de pulmón, de esófago, de laringe, boca, garganta, riñón, vejiga, páncreas, estómago de cervix, así como también la leucemia mieloide aguda¹⁶⁴.

La Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de la Salud, realiza investigaciones

¹⁶² Cfr. Gil, Inmaculada; Rabadan, José; Bustamante, Jesús, *Fundamentos etiológicos del cáncer*, Universidad de Valladolid, España, 1997, p 9.

¹⁶³ Cfr. *Ibidem*, p 37.

¹⁶⁴ Cfr. Instituto Nacional del Cáncer, *Perjuicios por fumar tabaco y beneficios para la salud al dejar el hábito*, Estados Unidos de América. Disponible en línea en: <http://www.cancer.gov/espanol/recursos/hojas-informativas/tabaco/dejar-de-fumar>

relacionadas con el cáncer, y una de sus tareas consiste en analizar distintas sustancias para encontrar a aquellas que pueden llegar a producir esta enfermedad al ser humano. Con base en sus investigaciones ha elaborado una clasificación sobre las sustancias que analiza según los resultados que obtiene, en cuatro categorías que son: *con evidencia suficiente de carcinogenicidad, con evidencia limitada de carcinogenicidad, con evidencia inadecuada de carcinogenicidad, y con evidencia que sugiere ausencia de carcinogenicidad* según la fuerza de los resultados que se tengan en cuanto a si al estar expuesto a estas sustancias puede concluirse que se trate de un cancerígeno¹⁶⁵; gracias a estos se han detectado diversos riesgos a la salud en ciertos productos.

En razón de lo anterior, sugerimos emplear la clasificación hecha por la IARC como una guía para determinar el riesgo de las sustancias con base en las listas que ella elabora¹⁶⁶, y con ella apoyarnos para saber que sustancias pueden ser incluidas en el tercer grupo que se propone, debido a que han demostrado tener un nexo causal entre la aparición de cáncer en seres humanos y la exposición a esos agentes. Incluiríamos en este gravamen hasta las sustancias en la categoría de evidencia limitada de carcinogenicidad, ya que también se han encontrado vínculos entre la exposición a esos agentes, sin embargo en estos estudios no se puede descartar el factor de confusión y de subjetividad, empero al existir indicios de producir esta enfermedad, pueden ser objeto de este gravamen, mientras su papel como carcinógeno no sea descartado por completo, o sea corroborado, pues cuando suceda el segundo caso, será labor de la Secretaría de Salud y los organismos competentes el prohibirla definitivamente o establecer cualquier otra medida más severas de tipo administrativo.

La razón de que estas sustancias se encuentren en este apartado es que como ya se ha dicho, no se está en constante contacto con ellas, pero se

¹⁶⁵ Cfr. Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, *Preamble to the IARC monographs*, Amended January, 2006, Disponible en línea en : <http://monographs.iarc.fr/ENG/Preamble/CurrentPreamble.pdf>

¹⁶⁶ Cfr. Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, *Agents classified by the IARC monographs, volumes 1–107*, 2013. Disponible en línea en: <http://monographs.iarc.fr/ENG/Classification/ClassificationsGroupOrder.pdf>

encuentran en productos de consumo humano. Ejemplo de estas sustancias, tanto en el caso del cáncer o por ser tóxicas para el ser humano y producir un innumerable conjunto de enfermedades tenemos a las siguientes:

El plomo, el cual es empleado en diversas aleaciones metálicas con el bronce, y en soldaduras, revestimientos para tanques, en la industria de la construcción, en pigmentos de baterías, en cerámica, entre otros. Los límites que se tienen de exposición al plomo, antes de que cause graves estragos a la salud es de 0.05 mg/m³. Este elemento tiene como consecuencias diversas enfermedades, las cuales varían en su intensidad de acuerdo al tiempo de exposición frente a él, algunas de ellas son: pérdida de peso, afectaciones al sistema nervioso que consisten en pérdida de memoria, agitación e irritabilidad. También es conocido por causar anemia y daños al riñón.

Otro ejemplo es el mercurio, el cual es empleado generalmente en diversos instrumentos de medición, pero que se encuentra presente también en lámparas fluorescentes. Su inhalación en suficientes cantidades aun por un corto periodo de tiempo produce bronquitis, neumonía, diarrea, entre otros. El límite de exposición a este elemento es de 0.05 mg/m³.

Un metal más es el selenio, usado en la manufactura de vidrios coloreados, en fotocélulas, en semiconductores, como agente vulcanizante, y como rectificador en algunos aparatos electrónicos. Si es inhalado principalmente produce pérdida de cabello, dientes, bronquitis, fiebre, mareos, dermatitis, depresión y depresión. Los límites para el contacto con él son de 0.2 mg/m³.

Un grupo más de sustancias que podrían incluirse en este grupo son las que se encuentran en los pesticidas y herbicidas como la termetrián, la permetrina, el asulim, el endrim, entre otros, que resultan ser de igual forma tóxicos para el hombre.

También podría ser gravado por este impuesto el compuesto conocido como *benzofenona*, mismo que la Agencia Internacional antes citada reconoce como posible carcinógeno para los seres humanos, y que es empleada por actuar como filtro para las radiaciones UV en perfumes, y embalajes para diversos productos¹⁶⁷. Es el mismo caso de la *cocamida diethanolamina*, presente en diversos cosméticos y usado como agente antiestático en el embalaje plástico de diversos productos¹⁶⁸. Un ejemplo más es el *hexadienal* que tiene diversos usos industriales dentro de los cuales se cuenta el de aditivo de diversos alimentos, bebidas no alcohólicas y dulces, como algunas gomas de mascar¹⁶⁹.

Un compuesto orgánico que pudiera entrar en esta clasificación también es la anilina, la cual se emplea en la producción de barnices, resinas, perfumes, zapatos, herbicidas y fungicidas. La toxicidad de este compuesto es moderada, sin embargo puede producirse por inhalación, ingestión y absorción a través de la piel. Los síntomas de su ingestión incluyen dolor de cabeza, debilidad, mareo, cianosis y ataxia, así también la exposición prolongada puede producir la muerte debido a parálisis respiratoria. Sus límites de exposición son 8mg/m³ aproximadamente.

La *m-fenilendiamina* es un compuesto químico usado en diversos tintes dentro de los cuales encontramos a los destinados para el cabello. Puede producir convulsiones, cianosis y colapsos. Los límites de exposición son de 0.1 mg/m³.

Finalmente en cuanto a las características técnicas de este impuesto, diremos que es un gravamen orientado a gravar la producción, lo que significa que el sujeto obligado a pagar éste, sea el que produce o importa este tipo de

¹⁶⁷ International Agency for Research on Cancer, *Benzophenone, IARC monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans*, Volume 101, 2012. Disponible en línea en : <http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol101/mono101-007.pdf>

¹⁶⁸ International Agency for Research on Cancer, *Coconut oil diethanolamine Condensate, IARC monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans*, Volume 101, 2012. Disponible en línea en : <http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol101/mono101-005.pdf>

¹⁶⁹ International Agency for Research on Cancer, *2,4-Hexadienal, IARC monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans*, Volume 101, 2012. Disponible en línea en : <http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol101/mono101-012.pdf>

productos. Es un gravamen directo y real, específico ya atiende la cantidad de sustancia que lo componga medida, especial ya que grava un sector en especial de la industria, es monofásico porque solo se genera una vez, y por lo tanto no es acumulativo, dado que éste se debe pagar en una sola ocasión y los subsecuentes adquirentes no tienen esa obligación, y por último, es un impuesto con fines extrafiscales.

El objeto del impuesto será, además del alcohol y el tabaco, las grasas, la sal, los aditivos similares utilizados con la misma finalidad, y los azúcares, y los edulcorantes empleados con el mismo fin, así como las sustancias que por su grado de nocividad para el ser humano, y la frecuencia con la que estén en contacto con él, sean causantes de alguna afectación a la salud, y que se encuentren en productos de consumo humano, como lo son las *aflotoxinas*, *el asbesto*, *la benzofenona*, *el hexadienal*, *la analina*, y los metales como el plomo, el cadmio, el selenio y el mercurio. De igual manera debe precisarse, que también consideraremos a las sustancias que se encuentren en los envases o empaques en los que estén contenidos estos productos en la presentación que tengan al momento de ya estar listos para su venta al público en general, de acuerdo a la definición que dimos antes de producto.

El sujeto pasivo, en analogía con los impuestos que hemos tratado, serán las personas físicas o morales, establecidas en México, fabricantes de los productos, objeto del impuesto, las personas que importen dichos productos al mercado mexicano, y las personas que en el ámbito de su actividad comercial proporcionen a título gratuito u oneroso éstos. Así se busca cubrir a toda operación para que irremediablemente el precio de estos productos se vea aumentado y por ende el costo para el consumidor.

En cuanto a la producción y a la importación sucede así, ya que como el título de este apartado lo menciona, se busca promover las buenas prácticas de producción y comercialización, para generar la producción de alimentos con una

menor cantidad de sustancias nocivas, así como la de disminuir su consumo, que es el segundo objetivo de este gravamen, además de castigar el consumo con un incremento en el precio, pero que a la larga, el primero deberá de ofrecer resultados mas importantes.

La base será el nivel de riesgo que representen en conjunto, los productos y las sustancias que contengan, según el grupo en el que se encuentre clasificado el producto, y la frecuencia con la que se tenga contacto con ellos, de acuerdo a la finalidad extrafiscal. En el primer grupo no se modificará la base ya existente, ya que los productos incluidos en él, son en sí mismos sustancias nocivas y son éstas las que justifican su existencia como bienes de consumo humano, solo en cuanto a la tasa ésta debería de ser aumentada en el caso de las bebidas alcohólicas. En el segundo grupo propuesto como base están los edulcorantes, el cloruro de sodio, y sustancias similares, y la cantidad de grasas saturadas, grasas insaturadas y grasas trans, que se encuentren en alimentos. Finalmente el tercer grupo será el más intrincado y extenso de los tres, ya que se deben de detallar específicamente que sustancias estarán comprendidas en éste, según el nivel de riesgo que se considera que representa, según la frecuencia de contacto con el ser humano, y que deriven en un riesgo para el ser humano al producirle intoxicaciones, cáncer u otro tipo de enfermedades, como los metales como el plomo, el cadmio, el selenio y el mercurio, y las aflotoxinas, el asbesto, la benzofenona, y el hexadienal.

La tasa deberá estar relacionada al grupo al que pertenezca cierto producto dentro de los tres que se han propuesto anteriormente en este impuesto, por lo tanto habrá tentativamente 3, en orden de reflejar la finalidad extrafiscal de este gravamen, pues se busca disminuir el consumo y la producción de productos con las sustancias que se han planteado, por lo tanto deberá establecerse una tasa por cada grupo. En relación a esto, y de acuerdo a un estudio científico realizado sobre impuestos de este tipo en el Reino Unido, que tuvo como resultado que si se imponía un gravamen de este tipo, sobre alimentos con contenidos de grasa

saturada y de sal, podrían disminuir de 2300 a 3200 muertes por año, pero además se concluyó que una tasa menor al 17.5% no tiene efectos significativos en la disminución del consumo de estos productos, y es a partir de ese porcentaje que comienzan a encontrarse resultados favorables, reduciéndose el consumo de ellos, posiblemente según el artículo citado, una tasa mayor a ese porcentaje entregaría mejores resultados aún¹⁷⁰.

Por lo anterior se propone que la tasa sea del 20% del valor de la contraprestación por cada bien enajenado o importado perteneciente al tercer grupo de productos que hemos propuesto, e ir aumentando gradualmente para cada uno de los grupos, siendo para el segundo grupo, una tarifa propuesta de 40%, para culminar con el grupo más castigado, es decir el primero que tiene como objeto el alcohol y el tabaco, donde la tarifa del tabaco actual de 160% debe permanecer o quizá aumentarse como lo planteo la OMS, y aplicarse también al alcohol. Todo esto con la final de disminuir su consumo pero principalmente su producción, de acuerdo al nivel de riesgo que representan. Cabe decir que existe la posibilidad de que aún una tasa menor en nuestro país podría disminuir el consumo de muchos de estos productos, de acuerdo al menor poder adquisitivo que se tiene en México.

En cuanto a la tarifa, se propone que al igual como sucede en el impuesto Especial sobre Producción Servicios y el tabaco, se incluya el cobro de una tarifa de acuerdo a la cantidad de la sustancia nociva que se encuentre en tal o cual producto, por lo tanto deberá de ser proporcional a la cantidad en miligramos o mililitros, según sea el caso y la forma en la que la sustancia se presente en los bienes de los que hemos estado tratando, por producto enajenado o importado, para que de esta forma se castigue el riesgo para el ser humano, acorde con la teoría extrafiscal, por lo tanto, a mayor presencia de la sustancia nociva y por lo tanto del riesgo que representa, será una mayor carga fiscal. Ésta deberá de

¹⁷⁰ Cfr. Mytton, Oliver; Gray, Alastair; Rayner, Mike; Rutter, Harry, *Could targeted food taxes improve health?*, J Epidemiol Community Health, Reino Unido, 2007. Disponible en línea en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2652984/>

establecerse específicamente en cada uno de los casos, para cada una de las sustancias objeto de este gravamen, como sucede en los impuestos de Francia, Hungría y Dinamarca, no obstante, a diferencia de lo que sucede en estos países que la tasa es sobre la cantidad de kilogramos o litros o aun unidades de medida mayores, pero en analogía con lo que sucede en el impuesto nacional antes mencionado, sería sobre cada bien individualmente, y no por grandes cantidades de las sustancias, para así estar en posibilidad de que éste impuesto sea pagado aún por los pequeños productores como aquellos que se dedican a la venta de comida rápida por ejemplo.

Para el caso de que más de dos sustancias objeto de este impuesto, se encontraran en un solo producto, sólo se tendría que calcular el impuesto sobre la sustancia que tenga la tasa mayor de entre todas las que lo integran. Sin embargo, no importando en que grupo se ubique un producto, se deberá de pagar la tarifa establecida, para las sustancias nocivas que contenga un producto, o sus contenedores, según la tabla que exista en la redacción legislativa de este gravamen.

Como último punto, referente a la estructura de esta contribución debemos señalar que no incluimos a los alimentos de la canasta básica debido a la situación económica en la que se encuentra gran parte de la población mexicana, y también se propone que, al igual como sucede con los impuestos estudiados en Francia y Dinamarca, estén exentos de este impuesto los alimentos y las mercancías para exportación, para velar por la competitividad de la industria manufacturera mexicana, y los suplementos alimenticios y medicinas por sus propiedades terapéuticas. Así también deberán quedar exentos aquellos productos del tercer grupo que hemos propuesto, que derivado del análisis particular que se realice de ellos, determine que un incremento en su costo produjere una afectación mayor que el beneficio obtenido, de acuerdo al método de ponderación que analizaremos enseguida. De igual manera, las listas de las sustancias consideradas nocivas en cada uno de los grupos, deberá de actualizarse con ayuda de los debidos

especialistas, en aras de evitar alguna artimaña por parte del productor para evitar el pagar esta contribución reemplazando alguna de las ya existentes por una distinta que pueda resultar igual o con una mayor nocividad. No obstante, esta actualización deberá realizarse cada determinado tiempo en la misma ley, y no mediante resoluciones administrativas, de tal manera que no se vulnere la seguridad jurídica del contribuyente.

En lo concerniente a las posibles disminuciones que pudieran existir en este gravamen de acuerdo a las teorías que manejamos, en los casos en los que la finalidad extrafiscal sea realizada por los sujetos pasivos de este impuesto, se plantea la inclusión de un estímulo fiscal. Estos están definidos en la doctrina mexicana como: “...*Beneficio de carácter económico concedido por la ley fiscal al sujeto pasivo de un impuesto con el objeto de obtener de él ciertos fines de carácter parafiscal...*”¹⁷¹ La idea de los estímulos fiscales surge por diversos motivos que orillan al gobierno a otorgar privilegios a ciertos contribuyentes, ya sea por cuestiones de interés público, por cuestiones de política económica, entre otras, y ya que no es posible prescindir del cobro de la contribución, se ideó esta figura jurídica. Los elementos que conforman a un estímulo fiscal son: la existencia de una contribución a cargo del beneficiario; una situación especial en la que se pueda ubicar el contribuyente, establecida en la norma que de origen al beneficio; un fin denominado parafiscal, subdividido en objeto directo relacionado con la conducta que se desea fomentar, y un objeto indirecto que es el fin extrafiscal mismo; y la aplicación de éste, que comúnmente se traduce en un crédito o una deducción de un impuesto al que está obligado a pagar. La forma en que se hacen valer éstos varía dependiendo del impuesto que se trate, pudiendo ser una deducción sobre los ingresos gravables del contribuyente, como en el caso del impuesto sobre la renta, o como sucede en otras contribuciones, al realizarse la actividad deseada y preestablecida en la norma jurídica, esta se comprobará ante la autoridad fiscal para que ésta a su vez emita un certificado de tal hecho jurídico,

¹⁷¹ Voz: *Estímulos fiscales*, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 865.

donde constara el estímulo, para que así el contribuyente pueda acreditar su importe contra la contribución a la que se aplique dicho estímulo¹⁷².

En razón de lo anterior se ha considerado que para que un estímulo fiscal cumpla con sus objetivos debe de tener un objeto definido en cuanto al beneficiario. También debe de tener un objetivo indirecto donde se recojan los elementos extrafiscales. Deben de ser claros y de fácil aplicación sin mayores requisitos o restricciones, y que los recursos que se dediquen al estímulo fiscal sean cuantificables en un periodo de tiempo para que de esta forma pueda medirse su efectividad de una manera más sencilla. Un punto muy importante es que la seguridad jurídica del contribuyente no debe de verse vulnerada con constantes cambios en las normas que las establezcan, y que el tiempo que estén vigentes sea el suficiente para alcanzar el objetivo que persiguen, y que los estímulos fiscales no sean establecidos por la autoridad encargada de la recaudación como sucede en ocasiones, sino por quienes estén facultados para ello¹⁷³, es decir, el legislador.

Apegados a lo anterior, los estímulos fiscales que podríamos encontrar en este impuesto serían de acuerdo a las cantidades económicas que los fabricantes de estos productos destinen como donación, a proyectos de investigación sobre substancias que permitieran actuar como sustituto de aquellas, objetos del impuesto, por ser menos nocivas para el ser humano; o para la creación de medicamentos eficaces para la cura de las enfermedades antes mencionadas como el cáncer, la diabetes mellitus tipo 2, y las enfermedades cardiovasculares, autorizadas para recibir donativos deducibles, también si realizan donaciones a las diversas instituciones de salud existentes en México, para realizar actividades periódicas de cultura deportiva. De igual manera sería aplicable para el caso de que las actividades enunciadas anteriormente fueran financiadas completamente por ellos mismos, o del trabajo en conjunto con otras instituciones, dependencias,

¹⁷² *Ídem*

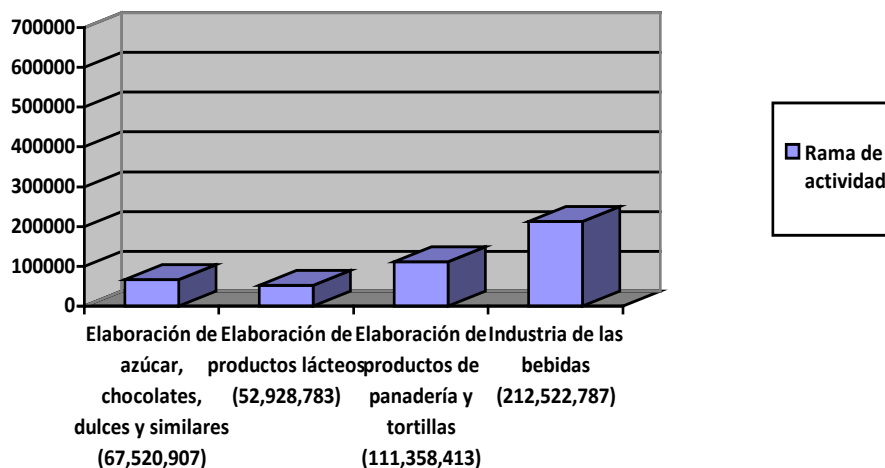
¹⁷³ *Cfr. Sánchez Hernández, Jorge, ob. cit., p. 43.*

organismos, etcétera, y de esta forma también contarían con el beneficio que les proporcionaría la Propiedad Industrial, para el caso de que lograran algún descubrimiento, o invención, producto de las investigaciones o invenciones relacionadas con la finalidad extrafiscal de este gravamen, pues serían completamente dueñas de la patente y las regalías que estas producen; lo que a su vez generaría un gran provecho para toda la nación, contribuyendo con algunas de las políticas públicas mencionadas en este trabajo, como la de promover la investigación científica, entre otras más.

La deducción puede ser por un monto equivalente al 20% de la cantidad entregada en donación, o invertida en dichas actividades, hasta por el monto de la utilidad fiscal del pago provisional que corresponda, para hacerla atractiva, y en un símil con algún de las deducciones que tienen objetos similares, como aquella contenida en el artículo 1.3 y 1.4 del *Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa*, publicado el 30 de marzo de 2012. Lo anterior sucedería independientemente de lo establecido por el artículo 31 fracción I de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el 7% que prevé para situaciones similares, pues con ambos estímulos se fomentaría aún más la realización de actividades que contribuyan con la finalidad extrafiscal propuesta.

A continuación se muestra un grafica con los montos totales resultantes de cada uno de los sectores en la industria alimentara, que nos revelan un indicio en cuanto a los beneficios económicos que se recibirían con este gravamen debido a las cantidades económicas que se manejan en este sector, y que también podrían ser invertidas en las actividades previstas como deducibles de este impuesto.

Miles de pesos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *El sector alimentario en México, 2012*. Disponible en línea en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/SAM/2012/sam2012.pdf

Por último y respecto al destino de los recursos que se obtengan con esta contribución, aun cuando esta cuestión no forma parte necesaria de la extrafiscalidad, si puede resultar enormemente beneficioso, si esos recursos se destinan a gastos específicos, relacionados con el derecho fundamental a la protección de la salud, pues que este tipo de derechos, son muy costosos, y ya que el Estado solo se limita a distribuir los recursos que recibe a través de los ingresos, que obtiene de otros individuos, esto se traduce en un límite a su capacidad prestacional hasta por los recursos que pueda obtener sin lesionar los derechos fundamentales de sus gobernados¹⁷⁴. En este ámbito existen muchos sectores necesitados de estos recursos.

Para decidir a cual sector habrá de beneficiarse deberá de realizarse un estudio minucioso para encontrar, en el preciso momento en que ya se cuente con una proyección de la cantidad de recursos que habrán de recaudarse por este concepto, para saber cuál o cuáles son los que requieren de mayor ayuda o las que producirán mejores resultados en materia de salud. Lo anterior obedece a que

¹⁷⁴ Cfr. Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 489.

no es posible establecer un gasto específico, a cubrir con esos recursos, ya que esto dotaría de una mayor relevancia al fin fiscal en esta contribución y desnaturalizaría a nuestro gravamen extrafiscal, pues recordemos que el éxito de esta contribución aparece cuando ya no se reciben recursos por ella pues las conductas indeseables han cesado.

Dentro de los posibles beneficiados tenemos a las diversas instituciones gubernamentales que prestan atención médica, para fortalecer el combate a los casos de enfermedades ya existentes. También podría destinarse a los programas de prevención de estas enfermedades, de los que ya hemos hecho mención en la sección de políticas públicas, o a una cuestión que va más a acorde con el objeto específico de esta propuesta, una mejor alimentación, más nutritiva y de mayor calidad.

La investigación científica realizada por el Reino Unido, entrega como conclusión que políticas de subsidio a alimentos saludables tales como frutas y verduras, en conjunto con impuestos sobre alimentos no saludables, logran optimizar su efecto, pues además de incrementarse el costo de los alimentos dañinos se incrementa el consumo de aquellos benéficos para la salud al disminuir su precio en el mercado¹⁷⁵, de esta forma, si se emplean los recursos que se obtengan mediante este impuesto en subsidios para los alimentos más nutritivos, además de conseguir una disminución de comida chatarra se obtendrá un incremento en el consumo de comida benéfica para la salud, abaratando sus precios en el mercado a través de subsidios, situación que puede ayudar también al sector agrícola mexicano.

Como uno de los últimos temas de este trabajo, se debe abordar un cuestión importante en el ámbito teórico de esta proposición, que puede suscitar

¹⁷⁵ Cfr. Nnoaham, Kelechi; Sacks, Gary; Rayner, Mike; Mytton, Oliver; Gray, Alastair, *Modelling income group differences in the health and economic impacts of targeted food taxes and subsidies*, Department of Public Health, University of Oxford, Reino Unido, 2009. Disponible en línea en: <http://ije.oxfordjournals.org/content/38/5/1324.long>

un conflicto a nivel de derechos fundamentales derivada de establecer una contribución con un fin extrafiscal como el que se sugiere.

El conflicto al que nos referimos es el que puede considerarse entre los derechos fundamentales a la salud, y a la integridad personal, y que puede ser esgrimido como un muy rebuscado argumento contra este hipotético impuesto, ya que el derecho a la integridad personal, entendido también como un derecho humano comprende diversos aspectos como lo son el físico, el mental y el moral, entendiéndose en un sentido positivo y negativo como derecho. El aspecto físico hace referencia al contexto anatómico del cuerpo humano, a evitarse las lesiones y enfermedades por ejemplo; el lado moral de este derecho se refiere a los valores personales del individuo; y en su lado psicológico, que es el que nos interesa, se protege al individuo de la injerencia externa, en algún sector de sus facultades mentales, sea esta la razón, el entendimiento o la voluntad¹⁷⁶.

En esta última faceta del derecho en comento surge la posibilidad de que alguien entendiera vulnerado al ser humano y su parte volitiva al alejar de su alcance ciertos productos castigados con un incremento en su precio debido a una carga impositiva, de que se afectara la voluntad del gobernado de decidir sobre que si quiere o consumir un bien, aún si le causa algún perjuicio, ya que tiene la libertad para decidir sobre sí mismo. Para el caso de que se encontrara validez en estos argumentos, se propone como contrargumento un ejercicio de la teoría jurídica como es la ponderación. Por este motivo nos ajustaremos a la proposición de Robert Alexy de la cual ya habíamos hecho mención, en el apartado referente a la proporcionalidad de las contribuciones extrafiscales y la manera en que estas pueden ser consideradas como constitucionales, por lo cual ahora retomamos el tema pero ajustándolo a los derechos fundamentales, aun si algunos autores consideran que este modelo puede no ser efectivo para situaciones más

¹⁷⁶ Cfr. Omar Huertas, *et al.*, *La vulneración del derecho a la integridad personal: el peor flagelo que puede sufrir el ser humano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juicio/cont/6/cnt/cnt9.pdf>

generales, en este caso si resulta de utilidad pues existe ya un caso paradigmático.¹⁷⁷

Para que se realice la ponderación de los derechos fundamentales Alexy propone la satisfacción de tres principios, dígame de la adecuación, consistente en que el sacrificio de un derecho sea adecuado para preservar otro; la necesidad del sacrificio sin que exista otro menos lesivo; y por último de la proporcionalidad, donde la ponderación encuentra su lugar, en la llamada teoría del balance (*balancing*) del autor en referencia, que en resumidas cuentas significa que “...cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o afectación de uno de los principios, tanto mayor debe de ser la importancia de la satisfacción del otro...”¹⁷⁸.

Lo anterior quiere decir ya en el caso concreto, que se puede justificar la lesión a un posible derecho a la integridad personal, toda vez el impuesto propuesto resulta adecuado para preservar el derecho a la salud, en específico, a estar libre o cuando menos, a menor exposición de sustancias dañinas para el cuerpo humano aun si se presentan en pequeña cantidad; pues con él se busca la reducción y en su caso eliminación de estas sustancias en productos de consumo humano, y en íntima relación son el siguiente principio, es necesario pues las consecuencias económicas, humanas y sociales así lo exigen, y no existe actualmente otro instrumento menos gravoso, dado que una prohibición terminante como ejemplo, produciría graves consecuencias económicas a la industria nacional, a sus trabajadores y también una pérdida de fuente de ingresos del erario a través de la contribuciones.

Finalmente haciendo uso de la teoría del balance, el derecho en este caso lesionado, es decir, el derecho a la integridad personal, no produce consecuencias tan graves, sea porque no afecta sectores como el económico o el social, o porque su rango de afectación no pasa a estar más allá del plano individual, a diferencia

¹⁷⁷ Cfr. Juan Moreso, José, *Argumentación jurídica, el juicio de ponderación y el principio de proporcionalidad*, Editorial Porrúa, México, 2011, p 57.

¹⁷⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 53

de lo que sucede con la problemática que se busca disminuir a través de este gravamen, pues éste representa un peligro al derecho a la salud de la población en general, asimismo existen criterios jurisprudenciales que ya se trataron en este trabajo que apoyan esta idea, desechando la vulneración al derecho a la autodeterminación personal.

Es así como solamente resta puntualizar sobre la propuesta hecha en este trabajo, diciendo que con ella se buscan reducir los efectos nocivos de las sustancias enunciadas a lo largo de este apartado final, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en los alimentos, dado que son las que han demostrado producir los efectos más negativos en la salud del ser humano por la periodicidad y la cantidad con la que se consumen inadvertidamente, debido, a las deficientes medidas con las que se encuentran reguladas actualmente, como las contenidas en los reglamentos, acuerdos, y en algunas de las NOM's que fueron señaladas en la sección correspondiente de este trabajo, o las Normas Mexicanas que regulan estos productos pero que al carecer de obligatoriedad en muchas ocasiones resultan ser letra muerta, razón por la cual no fueron abordadas en este trabajo; esto vulnera lo dispuesto en el artículo cuarto constitucional y diversos instrumentos internacionales de los que es parte nuestro país, relativos al derecho a la salud y a una alimentación nutritiva. Es por eso, que con esta propuesta se robustece el aparato regulatorio sobre estos productos y la forma en que se procura su cumplimiento.

A manera de síntesis, se expone un cuadro que contiene a las sustancias que se buscarían combatir con este gravamen, su efecto nocivo, así como algunas de las razones por las cuales se consideran como tales, y que es lo que se pretende obtener en cada caso con este gravamen:

Producto	Efecto nocivo	Comentarios
Cloruro de sodio y sustancias similares, empleadas con el mismo fin.	Uno de los principales factores originadores de la hipertensión arterial, y otras enfermedades cardiovasculares.	A través de este gravamen se buscaría disminuir el consumo de esta sustancia y a largo plazo de reducir o sustituir su presencia en alimentos, ya que el consumo de esta sustancia debe limitarse a 2300 miligramos al día para un adulto promedio de acuerdo a datos de la OMS, consumo que incluso es necesario para conservar la buena salud del ser humano, pero que al sobrepasarse produce graves afectaciones a la salud. De acuerdo a datos de esta misma organización, su consumo promedio asciende a 11 gramos en América ¹⁷⁹ , ya que generalmente la cuota ideal se ve cubierta con la ingesta de los alimentos diarios, por lo cual la presencia en otros productos de consumo humano deviene por demás nociva.
Azúcares y otros edulcorantes (Carbohidratos)	Uno de los principales factores originadores de diabetes mellitus tipo 2.	Al igual que en la sustancia anterior la OMS recomienda limitar su consumo a un máximo de 30 gramos por día ¹⁸⁰ , de tal forma que lo que se buscaría es reducir al mínimo su consumo y presencia en diversas bebidas y otro tipo de productos como los de panadería, pastelería o galletería, y confitería, pues como ya se expuso anteriormente a medida de ejemplo, una bebida de 600 mililitros contiene más del doble en carbohidratos de lo recomendado, lo que evidentemente repercute en la salud de los gobernados, sucediendo casos similares en los otros tipos de productos referidos.
Grasas	Uno de los principales factores originadores de cardiopatías coronarias, obesidad y sobrepeso.	En el mismo orden de ideas, este tipo de compuestos químicos generan enfermedades, por su consumo excesivo, especialmente el de las grasas de tipo saturadas y trans. Lo ideal es no exceder del 15 por ciento del consumo energético diario de un adulto promedio ¹⁸¹ , aproximadamente 25 a 30 gramos de grasa en una dieta de 2,000 calorías, cantidad que contienen diversos productos alimenticios procesados, de bajo aporte nutrimental, y que no deja espacio para el consumo derivado de la grasa contenida en los demás alimentos. Por lo anterior se busca tener los mismos efectos que en las sustancias precedentes.
Aflotoxinas, asbesto, benzofenona, hexadienal, analina, plomo, cadmio.	Según sus características tóxicas, pero principalmente carcinógenas, pueden ser factores originadores de diversas enfermedades y cáncer.	Dependiendo de cada caso, se busca que la presencia de estos agentes desaparezca de los productos de consumo humano para prevenir varios tipos de afectaciones a la salud, pero con especial énfasis en los tumores malignos.

¹⁷⁹ Cfr. Organización Mundial de la Salud, *Comer con menos sal previene la hipertensión y reduce en un 25% el riesgo de ataques cardíacos y accidentes cerebrovasculares*, Washington, DC, 17 de mayo de 2013.

Disponible en línea en:

http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=8674%3Alowering-salt-intake-prevents-hypertension-and-cuts-risks-of-heart-attacks-and-stroke-by-25&catid=740%3Anews-press-releases&itemid=1926&lang=es&itemid=1926

¹⁸⁰ Cfr. Comisión Intersectorial de Guías Alimentarias, *Guías Alimentarias para Costa Rica*, Costa Rica, 2009, p. 18. Disponible en línea en:

http://new.paho.org/cor/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=166&itemid=

¹⁸¹ Cfr. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura, *Grasas y aceites en la nutrición humana*.

Disponible en línea en: <http://www.fao.org/docrep/v4700s/v4700s05.htm>

Es así como con el gravamen propuesto se busca obtener los resultados antes expuestos, y disminuir la incidencia de los males ya enlistados en la sociedad mexicana, con la ayuda de la teoría extrafiscal, y con base en los derechos fundamentales a una alimentación nutritiva y principalmente a la protección salud, ambos obligación del Estado mexicano; siendo la tarifa y base de esta contribución, y su proporcionalidad con la base de este impuesto de acuerdo a la nocividad que representen para el ser humano, una de las principales armas contra dichas afectaciones a la salud. Por ese motivo, este impuesto esta planeado para no solo recaer sobre los grandes productores e importadores, sino también sobre minoristas o establecimientos de comida rápida, que también forman parte de este problema, de tal forma. Este gravamen se debe entender también, como una medida coadyuvante con las demás ya existentes, como las campañas de prevención en escuelas, y la concientización de la sociedad sobre estar enfermedades; y la creación de nuevas, que también se proponen en este trabajo, como la aplicación de subsidios a los alimentos sanos o la limitación de la publicidad de estos productos. Finalmente, con todos sus elementos este impuesto permitiría la obtención de recursos económicos destinados a la atención médica y la prevención de estas enfermedades, que permitirá a los mexicanos estar en igualdad de condiciones para alcanzar un óptimo desarrollo en todos los aspectos, tanto a nivel individual, como social, que permitan a largo plazo el progreso de México, como una nación, en todo aspecto, sea cultural, económico, deportivo, tecnológico, científico, etcétera, mismos que posibiliten el ubicar a nuestro país con un papel protagónico más importante en la esfera internacional.

Conclusiones

1. Los impuestos pueden ser utilizados por el Estado para la consecución de sus fines, no existiendo limitación en cuanto a su materia ni a su cantidad, siempre que se respete primordialmente la constitucionalidad y legalidad, en el sistema jurídico mexicano, pues la finalidad de las contribuciones va más allá de obtener recursos para el gasto público, si entendemos a este último como un medio más para la búsqueda del bien común, como así se ha determinado a través de la interpretación judicial.
2. Dentro de las facultades del Poder Judicial de la Federación, representado en este caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está la de interpretar el contenido de las normas jurídicas, cuando en ellas existan imprecisiones, lagunas legales, o si la misma ley es oscura, así mismo, dicha interpretación pasa a formar parte del sistema jurídico. Por ello, si la Corte ha resuelto la constitucionalidad de las contribuciones con fines distintos a la obtención de recursos económicos, y de que se destine la recaudación de éstas, a un gasto específico, aunado a que no hay una norma jurídica que disponga expresamente lo contrario, esto permite la creación de contribuciones que compartan estas características.
3. El Estado al tener la potestad tributaria, puede imponer cargas tributarias a sus gobernados, pudiendo decidir, tanto el objeto, como la base, la tarifa y los demás elementos de las contribuciones, siempre que se apegue a los principios respectivos, establecidos en su ley fundamental, conocidos en la teoría como principios tributarios, tales como el de proporcionalidad, el de equidad, de legalidad, de destino al gasto público, entre otros, sin que exista disposición alguna contra las contribuciones con un fin extrafiscal.
4. Para que un tributo tenga verdaderamente un carácter extrafiscal, y no sea usado simplemente como retórica para justificar su imposición, es ineludible que dicho objeto no fiscal, aparezca en cada uno de sus elementos, desde la

exposición de motivos, el objeto, la base, la tasa, y demás, haciendo que éstos coincidan con la finalidad deseada, y que además, estos elementos sean proporcionales a dicha finalidad. Asimismo es también imperiosa, la existencia de medidas que reduzcan la carga fiscal si la conducta buscada se ve cumplida o favorecida.

5. Las disposiciones jurídicas tributarias con finalidad no fiscal no son nuevas en el sistema tributario mexicano, pues ya se han empleado en forma de contribuciones y estímulos, en distintas áreas como la ecológica, la económica y la sanitaria. Ejemplo de esta última es la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que grava distintos productos como la gasolina y las mieles incristalizables, para proteger el mercado interno respecto de este tipo de productos; y al tabaco y al alcohol para disminuir su consumo.
6. Las contribuciones con fines extrafiscales han mostrado tener efectividad respecto a la consecución de sus fines no fiscales, prueba de ello es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ya que presenta una considerable mejoría al problema que busca encontrar solución, al provocar una sensible disminución en el consumo del alcohol y el tabaco, especialmente en el segundo de éstos productos, ya que el incremento que se ve reflejado en el precio final del producto mismo, desalienta su consumo, especialmente por los nuevos consumidores.
7. El derecho a la protección de la salud, al ser un derecho fundamental exige por parte del Estado una serie de acciones, entre las cuales se encuentra la prevención de enfermedades entre sus gobernados, y ya que no existe una norma que establezca exhaustivamente cuáles serán los medios a través de los cuales deberá de conseguir dicha finalidad, el Estado puede decidir que instrumento utilizará de entre todos los que tenga a su disposición, para velar por dicho derecho.
8. La situación actual en materia de salud, respecto de ciertas enfermedades crónicas como la diabetes mellitus tipo 2, la hipertensión arterial, el cáncer, la obesidad, entre otras, y su creciente aumento entre la población mexicana, demuestra que las políticas públicas gubernamentales no han sido eficientes, ,

por ello resulta necesaria, la creación de nuevos instrumentos jurídicos que cambien el enfoque con el que se hace frente a estas enfermedades, principalmente en materia de prevención, ya que ésta es la que permite evitar la aparición de dichas enfermedades y todas las consecuencias que acarrearán.

9. La prevención en materia de salud, es un tema importante en las políticas públicas alrededor del mundo, especialmente en aquellos países a los que se les denomina *desarrollados*. Algunos de estos países como Francia, Dinamarca, e incluso Hungría, han optado por el uso de gravámenes para disminuir entre su población, los factores de riesgo causantes de la aparición de las enfermedades mencionadas en esta investigación. Estas contribuciones en estos tres países comparten ciertas características, como lo son, el utilizar a las partidas arancelarias para identificar a los productos objeto de esos gravámenes; solo contemplar cuotas en lugar de tasas; y que la base en los tres impuestos referidos es la cantidad de sustancias dañinas para el ser humano que se encuentran en los alimentos, como lo son los azúcares, las sales y las grasas. Sobre sus diferencias podemos decir que varían en su objeto, en sus cuotas y en las unidades con las que se mide su base impositiva. De tal suerte que si los países en comento tienen tal preocupación sobre estos problemas, y su situación en el ámbito de la salud, en comparación con nuestro país, no es tan grave, con mayor razón se justifica la implementación de medidas similares en México, por ello se propone un impuesto al que denominaríamos “Impuesto Especial sobre Bienes y sus Sustancias Nocivas” que conjuntaría los objetos de los impuestos extranjeros antes señalados, diferenciándose de ellos por contemplar además una tasa, deducciones, y el establecimiento de unidades de medida menores como bases impositivas.
10. Es un hecho que muchos de los productos de consumo humano aun si a largo plazo llegan a representar un riesgo, no pueden ser eliminados ni prohibidos drásticamente, al no representar una amenaza grave y directa a la salud, ya que su peligrosidad deriva de la periodicidad con la que sean utilizados. Aunado a lo anterior, ésta actividad comercial es realizada por un importante

sector de la industria mexicana, y una prohibición de ese tipo significaría la destrucción de esas empresas y por consiguiente la disminución de ingresos al erario por concepto de contribuciones además de la desaparición de innumerables fuentes de empleo directas e indirectas.

11. Un impuesto es el mecanismo ideal para disminuir el consumo de productos que constituyan a largo plazo la causa del padecimiento de las enfermedades crónicas mencionadas en este trabajo, ya que la implementación de una medida de este tipo resulta menos onerosa que la implementación de programas similares a los ya existentes por parte de la Secretaría de Salud, así también, puede resultar más efectivo, pues, por una parte este permitirá el incremento de los precios en dichos productos que harán menos atractivo el consumo de los mismos, y por otro, desincentivará el uso de las sustancias gravadas en el proceso de producción, de bienes de consumo humano.

12. Los elementos de este impuesto, serían, el objeto, serían las sustancias presentes en bienes de consumo humano que representen un riesgo a la salud, como lo son el alcohol, el tabaco, las grasas, la sal y los azúcares, principalmente, así como a las sustancias como las aflotoxinas, el asbesto, la benzofenona, hexadienal, la analina, y los metales como el plomo, el cadmio, el selenio y el mercurio. El sujeto pasivo, serían las personas físicas o morales, establecidas en México, fabricantes de los productos objeto fiscal del impuesto, las personas que importen dichos productos al mercado mexicano, y las personas que en el ámbito de su actividad comercial proporcionen a título gratuito u oneroso éstos. La tasa dependiendo del peligro que representen estas sustancias sería del 160%, del 40% o del 20%. Finalmente la tarifa, sería de acuerdo a la cantidad de la sustancia nociva presente en determinado producto de consumo humano, siendo la unidad de medida para calcularla, los miligramos o mililitros según sea el caso para cada sustancia, teniéndose que pagar no importando la tasa a la que este sujeto el producto.

13. Las contribuciones con fines extrafiscales no se encuentran prohibidas en nuestro sistema jurídico si cumplen con los principios tributarios en la

constitución, pues el hecho de que persigan un fin primordialmente distinto al fiscal no excluye de su estructura, el fin fiscal que consiste en que se obtengan recursos económicos para destinarse a gastos públicos.

14. Al existir jurisprudencia por parte de la Suprema Corte de justicia referente a la constitucionalidad de emplear los recursos obtenidos mediante contribuciones a gastos específicos, nada impide que lo recaudado por un impuesto como el propuesto, sea empleado para cubrir los gastos del Estado en la misma materia, que el fin extrafiscal de este gravamen, como lo es el tratamiento de enfermedades y la prevención de las mismas.
15. Para que un tributo extrafiscal tendiente a desincentivar el consumo de ciertos productos, como los alimentos, cumpla con su cometido, presuntivamente es necesario, según los estudios realizados sobre ello, provocar un incremento en su precio final de aproximadamente un 17.5%, pues es a partir de ese umbral que se hace menos atractivo el comprarlo.
16. En este impuesto debe de ser contemplada la figura de la deducción, que permita disminuir la carga fiscal si el contribuyente realiza diversas acciones tendientes a favorecer la consecución del fin extrafiscal perseguido por este impuesto, es decir, la protección al derecho a la salud, como por ejemplo, lo son donaciones la realización misma de proyectos de investigación sobre sustancias que permitieran actuar como sustituto de aquellas que son consideradas como nocivas, o de medicinas para el tratamiento de las enfermedades mencionadas a lo largo de este trabajo, independientemente de lo establecido por el artículo 31 fracción I de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el 7% que prevé como deducción por conceptos similares, pues la deducción en este gravamen, ascendería hasta un 20%, para hacer atractivo este beneficio fiscal y las conductas requeridas para ser acreedores a él.
17. Este impuesto propuesto, al provocar un aumento en el precio de los productos por las sustancias que contienen, en un inicio representará pérdidas para el sector industrial en el cual se produzcan éstos, sin embargo a largo plazo, favorecerá el uso de buenas prácticas comerciales que se reflejarán en la creación de productos más saludables y que signifiquen menores riesgos a

la salud humana, debido a las adecuaciones que harán los productores en los bienes que manufacturen, como el no incluir o disminuir la presencia de las sustancias nocivas gravadas, en aras de no ser objeto del impuesto propuesto, sin embargo, esto a su vez podrá provocar artimañas por parte del contribuyente, con el mismo objetivo, por lo cual, para evitar esas conductas, las sustancias en este gravamen deberán de actualizarse cada determinado tiempo de tal manera que no se vulnere la seguridad jurídica de éste.

18. Las actuales regulaciones de las sustancias nocivas y en especial, de los productos de consumo humano que las contienen, solo se limitan a tener efectos clasificatorios para informar mejor al consumidor, o son muy limitadas, sin embargo no existe alguna que busque que se disminuya su consumo por la población en general, o que busque evitar el empleo de éstas en su producción, por lo tanto, si se quiere lograr una mejoría notable en la problemática planteada en líneas anteriores en materia de salud, deben disminuirse su presencia en este tipo de productos, situación que se lograría a través de este gravamen.
19. Para que el consumo de productos que representen un riesgo para la salud humana a largo plazo, se vea disminuido es importante que además de la medida consistente en el gravamen en sí, éste sea acompañado de subsidios a productos que no sean un riesgo para la salud, y/ o que sean benéficos para el ser humano, para que se vea favorecido el consumo de estos últimos, frente a los otros en razón de ser notablemente más económicos.
20. Este gravamen no deberá de aplicarse sobre productos que sean considerados como básicos para el ser humano, y en especial para los mexicanos, tales como los que formen parte de la canasta básica, debido a que debe protegerse la salud y la economía de la población, y un incremento a los precios en este sector, podría producir efectos contrarios a los que persigue este impuesto.

Bibliografía

Libros:

1. Aguirre, Pedro (coord.), *Francia, Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, segunda edición, Instituto Federal Electoral, México, 2001.
2. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de estudios políticos y constitucionales, España, 2007.
3. Alonso González, Luis Manuel, *Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal*, Editorial Marcial Pons, España, 1995.
4. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús (coord.), *Manual de derecho*, Editorial Porrúa, México, 2005.
5. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, Editorial Themis, México, 2008.
6. Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001.
7. Basilio Moreno, Esteban, *et. al., La obesidad en el tercer milenio*, Editorial Médica Panamericana, Buenos Aires-México, 2005.
8. Brena Sesma, Ingrid, *El derecho y la salud: temas a reflexionar*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.
9. Brena Sesma, Ingrid (coord.), *Salud y derecho: memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
10. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2005.
11. Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*, Cevallos Editora Jurídica, Ecuador, 2011.
12. Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho fiscal*, Editorial Iure, México, 2002.
13. Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho tributario*, Editorial Cárdenas Velasco, México, 2002.
14. Córdova Villalobos, José Ángel, *La salud de los mexicanos 2007-2012*, Editorial Alfíl, México, 2009.
15. De Alba Medrano, Marcia Muñoz, (coord.), *Temas selectos de salud y derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
16. De la Cueva, Arturo, *Derecho fiscal*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
17. De La Garza Toledo, Enrique, (coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, La Jornada, México, D.F., 1996.

18. Diep Diep, Daniel, *Tendencias, teorías y políticas tributarias: ideas para la próxima Reforma Fiscal*, Editorial PAC, México, 1999.
19. Fernández Ruiz, Jorge, (coord.), *Servicios públicos de salud y temas conexos*, Editorial Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM, México, 2006.
20. Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Editorial Trotta, España, 2001.
21. Gil, Inmaculada, et al., *Fundamentos etiológicos del cáncer*, Universidad de Valladolid, España, 1997.
22. Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho Financiero*, volumen I, octava edición, Ediciones Depalma, Argentina, 2003.
23. González Rodríguez, Alfonso, *La justicia tributaria en México*, Editorial Jus, México, 1992.
24. Gordo López, Ana Laura, *Los fines extrafiscales en el sistema tributario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000.
25. Guastini, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
26. Jiménez González, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, cuarta edición, Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, S.A. de C.V., México, 1996.
27. Jiménez Hernández, Jorge, *El tributo como instrumento de protección ambiental*, Editorial Comares, España, 1998.
28. Juan Moreso, José, *Argumentación jurídica, el juicio de ponderación y el principio de proporcionalidad*, Editorial Porrúa, México, 2011.
29. Lema Añón, *Salud, justicia, derechos, el derecho a la salud como derecho social*, Editorial Dykinson, España, 2009.
30. Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, segunda edición, Editorial McGraw Hill, México, 2000.
31. Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2007.
32. Mendizabal Bermudez, Gabriela (coord.), *La atención a la salud en México*, Editorial Fontamara, México, 2010.
33. Möller, Erwin, *Comiendo con el enemigo: como defenderse de los alimentos industrializados*, Editorial Grijalbo, México, 2001.
34. Ortega Maldonado, Juan Manuel, *El derecho fiscal en la sociedad del riesgo*, Editorial Porrúa, México, 2008.
35. Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Lecciones de derechos fundamentales*, Editorial Dykinson, España, 2004.
36. Ponce Gómez, Francisco, *Derecho fiscal*, Editorial Limusa, México, 2009.

37. Quintanilla Madero, María del Carmen Eugenia, *Las normas oficiales mexicanas: su constitucionalidad, impacto en la modernización del derecho mexicano y estrecha vinculación con el derecho internacional*, Editorial Porrúa, México, 2006.
38. Ramírez López, Alejandro José, *Derecho a la Salud*, Editorial Sista, México, 2003.
39. Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, Editorial Oxford, México, 2004.
40. Ríos Granados, Gabriela, *Control de proporcionalidad en el derecho tributario mexicano*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2009.
41. Rosembuj, Tulio, *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Editorial M. Pons, España, 1995.
42. Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 2009.
43. Sánchez Hernández, Jorge, *Análisis de los estímulos fiscales federales vigentes en la legislación mexicana durante 2002*, Editorial Themis, México, 2003.
44. Sánchez Hernández, Mayolo, *Derecho tributario*, tomo I, Editorial Cárdenas, México, 2002.
45. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo: Segundo curso*, vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
46. Smith, Adam, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Editorial Bosch, España, 1983.
47. Soberón Acevedo, Guillermo, *et al.*, *Derechos constitucional a la protección a la salud*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
48. Tapia-Conye, Roberto, *El Manual de salud pública*, Editorial Intersistemas, México, 2005.
49. Torres Torres, Felipe, Trapaga Delfin, Yolanda (coord.), *La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio*, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2001.
50. Uresti Robledo, Horacio, *Los impuestos en México: régimen jurídico*, Editorial Tax, México, 2007.
51. Varona Alabern, Juan Enrique, *Extrafiscalidad y dogmática tributaria*, Editorial Pons, España, 2009.
52. Waters, Hugh, *et al.*, *La Economía del Tabaco y los Impuestos al Tabaco en México*, Unión Internacional contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias, Francia, 2010.
53. Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema tributario mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2005.
54. Zertuche Muñoz, Fernando, *et al.*, *Derechos constitucional a la protección a la salud*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Vigente

- Código Fiscal de la Federación - Vigente
- Ley del Impuesto Sobre la Renta- Vigente
- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios - Vigente
- Ley del Impuesto al Valor Agregado - Vigente
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación - Vigente
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2012
- Ley General de Salud - Vigente
- Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios - Vigente
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - Vigente
- Ley de Amparo - Vigente
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización - Vigente
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo - Vigente
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria - Vigente
- Ley de Planeación - Vigente
- Reglamento de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios – Vigente
- Decreto por el que se reforma la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006, México.

Artículos:

- Diep Diep, Daniel, *“La evolución del tributo”*, *Revista del Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, México, núm. 64, noviembre-diciembre de 2003, Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/64/pr/pr24.pdf>
- Eide, Asbjørn, *El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Switzerland, 1999. Disponible en línea en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/f2a1081671c28fbb802567c90049e63e?Opendocument>
- Huerta Ochoa, Carla, *Las normas oficiales mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 92, Instituto de

Investigaciones Jurídicas, México, 2011. Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/92/art/art4.htm>

- Mytton, Oliver; Gray, Alastair; Rayner, Mike; Rutter, Harry, *Could targeted food taxes improve health?*, J Epidemiol Community Health, Reino Unido, 2007. Disponible en línea en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2652984/>
- Nnoaham, Kelechi; Sacks, Gary; Rayner, Mike; Mytton, Oliver; Gray, Alastair, *Modelling income group differences in the health and economic impacts of targeted food taxes and subsidies*, Department of Public Health, University of Oxford, Reino Unido, 2009. Disponible en línea en: <http://ije.oxfordjournals.org/content/38/5/1324.long>
- Omar Huertas, *et al.*, *La vulneración del derecho a la integridad personal: el peor flagelo que puede sufrir el ser humano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juicio/cont/6/cnt/cnt9.pdf>
- Organización Mundial de la Salud, *Comer con menos sal previene la hipertensión y reduce en un 25% el riesgo de ataques cardíacos y accidentes cerebrovasculares*, Washington, DC, 17 de mayo de 2013. Disponible en línea en: http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=8674%3Alowering-salt-intake-prevents-hypertension-and-cuts-risks-of-heart-attacks-and-stroke-by-25&catid=740%3Anews-press-releases&itemid=1926&lang=es&itemid=1926
- Valadez, Blanca, Artículo: *OMS pide a México subir impuestos al tabaco*, Periódico Milenio, México, 3 de abril de 2012, Disponible en línea en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9140509>

Medios electrónicos:

- Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, *Preamble to the IARC monographs*, Amended January, 2006, Disponible en línea en: <http://monographs.iarc.fr/ENG/Preamble/CurrentPreamble.pdf>
- Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, *Agents classified by the IARC monographs, volumes 1–107*, 2013. Disponible en línea en: <http://monographs.iarc.fr/ENG/Classification/ClassificationsGroupOrder.pdf>
- Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, *IARC monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans, Volume 101*, 2012. Disponible en línea en: <http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol101/mono101.pdf>
- Banco de México, *Tipos de Cambio para Revalorización de Balance del al 30 de abril de 2013*. Disponible en línea en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF336§or=6&locale=es>
- Comisión Intersectorial de Guías Alimentarias, *Guías Alimentarias para Costa Rica*, Costa Rica, 2009. Disponible en línea en: http://new.paho.org/cor/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=166&itemid=

- Folketing, *Lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer*, Disponible en línea en: <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=136314&exp=1>
- Instituto Federal Electoral, *Hungría, Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, México, 2002. Disponible en línea en: http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/sis_elec_mundo/hungria_23.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Cuadro resumen, Indicadores de demografía y población*. Disponible en línea en: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *El sector alimentario en México, 2012*. Disponible en línea en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/SAM/2012/sam2012.pdf
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Estadísticas en sociedad, seguridad social*, 2011. Disponible en línea en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=21702>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Estadísticas en sociedad y gobierno, población*, 2010. Disponible en línea en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>
- Institutos Nacionales de la Salud, *Hipertensión esencial*, Estados Unidos de América, 2013. Disponible en línea en: <http://www.nlm.nih.gov/medlineplus/spanish/tutorials/hypertensionspanish/hp0391s5.pdf>
- Instituto Nacional del Cáncer, *Perjuicios por fumar tabaco y beneficios para la salud al dejar el hábito*, Estados Unidos de América. Disponible en línea en: <http://www.cancer.gov/espanol/recursos/hojas-informativas/tabaco/dejar-de-fumar>
- Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Reporte de Alcohol*, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, México, 2012, Disponible en línea en: http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/ENA_2011_ALCOHOL.pdf
- Lars Bille, *El sistema político*, Udenrigsministeriet, Dinamarca, 2006. Disponible en línea en: <http://www.netpublikationer.dk/um/6727/html/chapter01.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura, *Grasas y aceites en la nutrición humana*. Disponible en línea en: <http://www.fao.org/docrep/v4700s/v4700s05.htm>
- Organización Mundial de la Salud, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, 1946, p. 1. Disponible en línea en: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/SP/constitucion-sp.pdf>
- Organización Mundial de la Salud, *Global Database on Body Mass Index*, 2004. Disponible en línea en: <http://apps.who.int/bmi/index.jsp>
- Organización Mundial de la Salud, *Derecho a la salud, Nota descriptiva N°323*, Noviembre de 2012, Disponible en línea en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>

- Organización Mundial de la Salud, *Ottawa Charter*, 1986, p. 2. Disponible en línea en : http://new.paho.org/saludyescuelas/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=tag&tag=health%20promotion&lang=en
- Organización Mundial de la Salud, *Temas de Salud, Cáncer*, 2013. Disponible en línea en: <http://www.who.int/topics/cancer/es/>
- Országgyűlés , *A népegészségügyi termékadóról*, Disponible en línea en: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100103.TV
- Parlement Française, *Code général des impôts*, Disponible en línea en: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=AEFE6E98C2F1F8E18FE8F1A46A915E86.tpdjo08v_2?cidTexte=LEGITEXT000006069577&idArticle=LEGIARTI000025051331&dateTexte=20121026&categorieLien=id#LEGIARTI000025051331
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público, *Las finanzas públicas y la deuda pública a febrero de 2012*, México, 2012, Disponible en línea en: http://www.hacienda.gob.mx/documentos_recientes_biblioteca/comunicado_031_2012.pdf
- Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*, México, 2012. Disponible en línea en: http://ensanut.insp.mx/doctos/FactSheet_ResultadosNacionales14Nov.pdf
- Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud, *Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS)*, México, 2012. Disponible en línea en: <http://www.sinais.salud.gob.mx/recursosfinancieros/>
- Secretaría de Salud, *Indicadores de programas presupuestarios 2012*, Disponible en línea en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶mts=0=L511637>
- Secretaria de Salud, *Sexto informe de labores*, México, 2012. Disponible en línea en: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/evaluacion_programas/informe_labores.html
- Sistema Nacional de Encuestas de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*, México, 2012. Disponible en línea en: <http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/ConsumoTabaco.pdf>
- Tablas de composición nutricional de los alimentos, Zumo de naranja. Disponible en línea en: <http://www.dietas.net/tablas-y-calculadoras/tabla-de-composicion-nutricional-de-los-alimentos/frutas/zumos-naturales-de-frutas/zumo-de-naranja.html>

Diccionarios:

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IV, Editorial Porrúa, México, 2004.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo V, Editorial Porrúa, México, 2004.
- Diccionario de Marketing, Editorial Cultural S.A, 2010.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en línea en: <http://lema.rae.es/drae/?val=extra>