

## SÉPTIMA ÉPOCA

## Ejecutoria 7.1. (Vol. 4. Primera Parte, p. 58).

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal en Pleno correspondiente al día quince de abril de mil novecientos sesenta y nueve.

Vistos; y,

**RESULTANDO, PRIMERO.** Por escrito presentado el catorce de febrero de mil novecientos sesenta y cuatro, ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, residente en Nogales, la Compañía Impulsora Deportiva de la Cholla, S. A., representada por su administrador Silvestre Gustavo Brown Gavaldón, solicitó la protección de la Justicia Federal contra las autoridades y por los actos que en seguida se mencionan:

“Del H. Congreso del Estado, la expedición de la Ley No. 66 de fecha 24 de diciembre de 1963 que amplía el fundo legal de Puerto Peñasco, Municipio del mismo nombre; del C. Gobernador Constitucional del Estado de Sonora, la promulgación y publicación de dicha ley, que aparece en el Boletín Oficial de 22 de enero de 1964, así como la ejecución de la misma y del H. Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora, la ejecución de la referida ley”.

**SEGUNDO.** Los antecedentes expresados por la parte quejosa textualmente dicen:

“I. El 2 de julio de 1958, se constituyó en la Notaría Pública Número 37, de Nogales, Sonora, la Sociedad denominada. “COMPAÑIA IMPULSORA DEPORTIVA DE LA CHOLLA, SOCIEDAD ANONIMA”, la que quedó inscrita en el Registro Público de Caborca, Sonora, bajo el número 2,574 de la Sección V., Volumen XIII, con fecha 27 de noviembre de 1958. asimismo quedó inscrita en el Registro Público de la Propiedad y Comercio de Nogales, Sonora, bajo el No. 1,505, folios 211 al 227, Tomo XXII, Sección V., con fecha 25 de octubre de 1958. La Sociedad tiene por objeto impulsar el deporte en todas sus especies y aspectos, construyendo campos apropiados, casas, cabinas o caba-

ñas, moteles, restaurantes, así como construir los caminos necesarios para el desarrollo de estas actividades, habiendo adquirido la sociedad por aportación que hizo su socio el señor Silvestre Gustavo Brown, el lote de terreno ubicado en el Municipio de Puerto Peñasco, con superficie de 1,366 mil trescientas sesenta y seis hectáreas, 88 ochenta y ocho áreas y 2 dos centiáreas, que tiene las siguientes colindancias: al Norte, terrenos nacionales, al Este, terrenos nacionales, al sur, Sucesión de Ramón Yocapicio y litoral del Golfo de California, zona federal de por medio y al Oeste litoral del Golfo de California”.

“II. En dicho terreno aportado que aparece debidamente deslindado en la cláusula quinta de la escritura constitutiva existe en la parte Noroeste una pequeña zona destinada a impulsar el turismo con algunas cabañas y que dista del poblado de Puerto Peñasco, aproximadamente unos 8 kilómetros, la parte Sureste del terreno colinda con el fundo de Puerto Peñasco, que fue constituido para ampliar el poblado de Puerto Peñasco”.

“III. El Congreso del Estado por medio de la ley número 66 de 24 de diciembre de 1963, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 22 de enero de 1964, decretó la ampliación del fundo legal de la población de Puerto Peñasco, Municipio del mismo nombre, estableciendo expresamente que el terreno conocido como la Cholla, con una superficie de 1,342-57-97 hectáreas y otros dos terrenos más servían para dicha ampliación, terreno que como se dijo es propiedad de la Sociedad que represento o sea la Compañía Impulsora Deportiva de La Cholla, Sociedad Anónima”.

“IV. Sin que a la sociedad que represento se le haya dado intervención alguna en los estudios para la ampliación del fundo legal, no obstante que tanto en el Catastro como en el Municipio y Agencia Fiscal, aparece la Compañía Impulsora Deportiva de La Cholla, como propietaria del terreno conocido como La Cholla, se decretó la ley número 66, que amplía el fundo legal de la población de Puerto Peñasco, Municipio del mismo nombre, de lo que me acabo de enterar por haber llegado a mi poder un Boletín oficial de fecha 22 de enero de 1964, donde aparece publicada la ley número 66, y como la mencionada ley se ha dictado sin llenar los requisitos necesarios, violándose en perjuicio de la Sociedad que represento los artículos 14 y 16 a fin de consentir dicho acto que no lleva otra finalidad que causar serios perjuicios a la propiedad de la Sociedad, me veo en la necesidad de interponer el presente juicio de garantías”.

**TERCERO.** Se estimaron violados los artículos 14, 16 y 27 constitucionales, por los siguientes conceptos de violación:

"I. Se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución en relación con el artículo 27 del mismo ordenamiento, puesto que al decretarse la ampliación del fundo legal de la población de Puerto Peñasco, Municipio del mismo nombre, implícitamente se está haciendo una declaración de utilidad pública al expresar dicha ley que los fundos legales persiguen una finalidad social, en virtud de que en la creación de dicha ampliación, se hace una inexacta aplicación del concepto de finalidad social o de interés público. Expresa Gabino Fraga que la utilidad pública: "Existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentre encomendada al Estado"; la necesidad de la satisfacción pública debe estar supeditada en el caso concreto de la ausencia de terrenos donde pudiera crearse la ampliación del fundo legal, pues en el presente caso, no solamente existe suficiente terreno para las necesidades de la población de Puerto Peñasco, sino que el fundo legal creado alrededor del poblado es una extensión bastante grande de terreno que se encuentra en su mayor parte baldío; además la población de Puerto Peñasco apenas llega a siete mil almas; de ahí que si existen terrenos baldíos aún dentro del poblado de Puerto Peñasco y del fundo creado alrededor de dicho poblado, es un contrasentido ampliar el fundo para ocupar terrenos que se encuentran bastante alejados de la población, pues muy especialmente el terreno de la sociedad que represento está situado al límite Sur aproximadamente a unos dos kilómetros de la población y el límite Norte a unos 8 kilómetros. Si por fundo legal debe entenderse el terreno necesario para la construcción de calles, plazas, edificios públicos, además donde sus moradores puedan construir sus casas, es incuestionable que la ampliación del fundo legal de Puerto Peñasco, no llena ninguno de los fines de utilidad pública ni de interés social, porque con los terrenos existentes dentro del poblado y del fundo creado, son más que suficientes para resolver las necesidades de un pequeño poblado como lo es Puerto Peñasco, de ahí que la delimitación de una superficie de 1,857 hectáreas, 56 áreas, 22 centiáreas, sea innecesaria para los fines que persiguen los fundos legales, pues lo que se pretende en realidad es que por cualquier medio el Ayuntamiento adquiriera dichas tierras y después las enajene a otras personas, por un precio mayor al que ha servido de base para la compra o expropiación. A este respecto la Corte ha dicho: "No puede fundarse una expropiación por causas de utilidad pública, en el hecho de que, existiendo exceso de población, en determinado Municipio es necesario dotarlo de un Fundo Legal, donde sus habitantes pue-

dan edificar sus casas, si con las pruebas aportadas al juicio, queda plenamente comprobado que, en el referido pueblo, existen muchos terrenos desocupados propios para la edificación y casa y accesorias desocupadas, por falta de habitantes, por lo que resultando inexacto que el pueblo se pueda beneficiar con la dotación y que no existen terrenos libres donde la población pueda extenderse, y los solicitantes de la expropiación, fabricar sus casas, carece de apoyo la utilidad pública que se invoca para fundar aquélla, y no apareciendo que el decreto respectivo esté debidamente fundado y motivado, resulta violatorio para los afectados, de las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales, sin que para esta conclusión obste que la fracción II del artículo 2 de la Ley de Expropiación del Estado de Veracruz, de 14 de junio de mil novecientos treinta, declare que existe utilidad pública en la expropiación que tenga por objeto crear a los pueblos de fundos legales; puesto que tal disposición supone, lógicamente, que se trata de pueblos que carezcan de ellos y urgentemente los necesiten para su desarrollo y extensión, por no haberlos tenido o porque se hubiesen agotado los que antes tuvieron al crecer la población, circunstancias que no concurren en el caso a más de que es muy discutible que un pueblo tenga el derecho de extenderse a expensas del otro, y que los vecinos de uno gocen del privilegio de poder fabricar sus casas en los pequeños terrenos agrícolas en cultivo, el artículo 27 constitucional federal protege expresamente el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación por el interés público que existe en la conservación y desarrollo de la misma..." Véase página 3280 del tomo XLI, del Semanario Judicial de la Federación. En el caso concreto para la ampliación del fundo legal de Puerto Peñasco se le señala una superficie de 1,857 hectáreas, 56 áreas, 22 centiáreas, que se localizan precisamente dentro de los tres terrenos deslindados en la Ley Número 66, de los cuales el señalado como terreno conocido por La Cholla, es de la propiedad de la Sociedad que represento, ampliación que supone la existencia ya de un fundo legal, por lo que si el poblado de Puerto Peñasco, se le incorporó a su alrededor un fundo legal y este se encuentra completamente baldío y el terreno existente es exageradamente suficiente para las necesidades de una población de siete mil habitantes, resulta que la nueva ampliación y la forma de localización no solamente es inadecuada, sino caprichosa, carente de utilidad pública y de una finalidad social que perjudica a los intereses que represento, puesto que para la integración de la ampliación del fundo legal forzosamente el Ayuntamiento tendrá que adquirir por compra, por donación o expropiación los

terrenos que han sido afectados por la ampliación del fundo legal, lo que motivaría que se privara de la propiedad a la Sociedad que represento y de los negocios que tiene establecidos con fines turísticos. La ley que se impugna no fundamenta en forma legal alguna el concepto de utilidad pública o de finalidad social, por lo que si no está apoyada en ley alguna, ni motivadas y menos fundadas las causas de la ampliación del fundo legal, es incuestionable que se viola en forma directa el artículo 16 de la Constitución General de la República. En consecuencia de todo lo anterior, si la ley que se ataca no hace una aplicación exacta del concepto de utilidad pública o del interés social y se faculta al Ayuntamiento para que integre el fundo legal, precisamente con los bienes que se han delimitado, se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución, en relación con el artículo 27 del propio ordenamiento, ya que además dicha ampliación del fundo legal es innecesaria, inadecuada y caprichosa, por existir dentro de la población y del fundo legal recientemente creado terrenos suficientes para las finalidades que se persigue al crearse los fundos legales".

"II. También se violan en perjuicio de la Sociedad que represento los artículos 14 y 16 por cuanto a que sin haber sido oída se ha decretado la ley que en forma expresa incluye dentro de los terrenos que formarán parte del fundo legal y que se autoriza al Ayuntamiento para adquirir el predio denominado La Cholla que es propiedad de la Compañía Impulsora Deportiva de La Cholla, Sociedad Anónima, señalamiento de dicha propiedad, que como se ha dicho antes implica una positiva declaración de expropiación por afirmar que para llenar la finalidad es indispensable la adquisición de los terrenos señalados en la integración de la ampliación del fundo legal y al no haberse oído a la Sociedad quejosa se está violando la garantía de audiencia y las demás normas esenciales del procedimiento y así la Corte ha dicho: "Aunque se hayan llenado todos y cada uno de los requisitos establecidos por la ley respectiva, para la expropiación de tierras para un fundo legal, si por lo que se refiere a la declaración de adquisición, no se oyó al interesado, antes de resolver si los bienes de su propiedad eran indispensables para la formación del fundo, es manifiesto que se le dejó sin defensa y procede que se le conceda el amparo que contra tales actos se pida, para el efecto de que se reponga el procedimiento y se le oiga en los términos de ley". Página 1125 del tomo XLIX del Semanario Judicial de la Federación. De acuerdo con todo lo anterior se insiste que con el acto reclamado se violaron en perjuicio de la Sociedad que represento las garantías que consagra la Constitución Federal de la República por cuanto a que pretende privarse

a la Compañía Impulsora Deportiva de La Cholla, de una superficie de 1,342-57-97 hectáreas sin haberse seguido el procedimiento respectivo conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y se le molesta en sus posesiones sin que exista mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, perjuicio que es inminente y consecuencia directa de la ley número 66, ya que señala los tres predios que forman la ampliación del fundo y para la integración del mismo es indispensable adquirir dichos terrenos, autorizándose al Ayuntamiento para que proceda a tal objeto, lo que presupone como es lógico, que todas estas determinaciones se fundamenten en una utilidad social que no existe, por las razones expuestas, de que hay infinidad de baldíos dentro del propio terreno de Puerto Peñasco y su ampliación, lo que hace innecesario para las finalidades del fundo legal aumentar el mismo, máxime que dicho aumento solamente es caprichoso, con el deliberado propósito de acabar con la propiedad privada de los tres terrenos afectados”.

CUARTO. El Juez de Distrito admitió la demanda; registró el amparo con el número 18/64 y el veintinueve de abril de mil novecientos sesenta y cuatro dictó la sentencia correspondiente, sobreseyendo el juicio de garantías.

Las consideraciones que sirven de fundamento a la sentencia, en síntesis dicen:

Son ciertos los actos reclamados de las autoridades responsables, según se desprende de sus respectivos informes justificados y del boletín oficial del Estado de Sonora, de veintidós de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, en que se publicó la ley número 66 que se reclama (considerando primero).

En seguida se hará el estudio de las causas posibles de improcedencia, puesto que pesa en el juez el deber de examinarlas previamente al análisis del fondo del amparo:

a) Puede advertirse del contenido de dicha ley que no contiene ningún principio de ejecución inmediata, porque en su artículo primero sólo se declara la ampliación del fundo legal de la población de Puerto Peñasco, y establece la superficie que comprende esa ampliación, así como la localización y delimitación de dicha superficie; en tanto que los dos artículos restantes ponen de manifiesto que se requiere, para esa ampliación, de actos posteriores del Ayuntamiento Constitucional de Puerto Peñasco, en cuanto que faculta a éste, precisamente para la integración de ella, a que proceda a la compra, donación, expropiación u otro cualquier título legal, apegándose a las leyes y reglamentos vigentes. Esto significa que la sola promulgación



y publicación de la ley no impone a la quejosa ninguna obligación de hacer o dejar de hacer, sino que en todo caso serán necesarios actos posteriores, que no forzosamente deben ser expropiatorios, para que la propiedad inmueble a que se refiere la agraviada, pueda resultar adecuada con la ley que se impugna. De esto se sigue que no se trata de una ley autoaplicativa, puesto que su simple promulgación y publicación a nadie lesiona, y ha de admitirse que por la causa de improcedencia examinada, procede el sobreseimiento de este juicio.

b) De la lectura de la demanda de amparo se aprecia que la sociedad quejosa sostiene que los actos que reclama le causan las violaciones que afirma, porque dichos actos afectan la propiedad y posesión que dice tener sobre el lote de terreno que señala en dicho libelo; y según tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentada en numerosas ejecutorias, la quejosa debió demostrar y no lo hizo, que es propietaria o poseedora de dicho lote de terreno. (Se analizan en la sentencia las pruebas aportadas por la parte quejosa). Por consiguiente, de todo lo expuesto se sigue que la agraviada no acreditó plenamente en autos ser dueña o poseedora del predio que dice se le afecta por los actos que reclama; y teniendo presente la otra causa de improcedencia procede decretar el sobreseimiento del juicio (considerando segundo).

QUINTO. Inconformes con la anterior sentencia, la Compañía Impulsora Deportiva La Cholla, S. A., interpuso en su contra el recurso de revisión en escrito que presentó al Juez de Distrito de Nogales, Sonora, quien remitió los autos al Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito; y dicho Tribunal se declaró incompetente para conocer de ese recurso en resolución de nueve de mayo de mil novecientos sesenta y seis.

Recibidos los autos en esta Suprema Corte, el Presidente de la misma admitió el recurso de revisión que hizo valer la quejosa, en auto de veintiséis de septiembre de mil novecientos sesenta y seis.

El Agente del Ministerio Público Federal solicitó se confirme la sentencia recurrida.

En auto de Presidencia de veinticuatro de enero de mil novecientos sesenta y siete se mandó turnar el asunto al Ministro ponente.

#### CONSIDERANDO:

UNICO. El Tribunal Pleno es competente para conocer de los recursos de revisión que se hacen valer contra las sentencias dicta-



das por los jueces de distrito en los juicios de amparo en que se controvierte la constitucionalidad de una ley, de conformidad con las siguientes disposiciones:

a) El artículo 11, fracción IV Bis inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dice que "corresponde a la Suprema Corte conocer en Pleno: a) Cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional, salvo los casos en que, por existir jurisprudencia del Pleno, la resolución corresponde a las salas en los términos de la fracción I, inciso a), del artículo 84 de la Ley de Amparo. En estos casos las revisiones se distribuirán, entre las diversas salas según el turno que lleve la Presidencia de la Suprema Corte conforme al artículo 13, fracción VIII, de esta ley".

b) El artículo 84 de la Ley de Amparo dispone en la fracción I, inciso a): "Se impugne una ley por estimarla inconstitucional. En este caso conocerá del recurso el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Establecida jurisprudencia, las revisiones pasarán por turno al conocimiento de las salas, las que fundarán su resolución en dicha jurisprudencia. No obstante, si las salas estiman que en una revisión en trámite hay razones graves para dejar de sustentar la jurisprudencia, las darán a conocer al pleno para que éste resuelva el caso, ratificando o no esa jurisprudencia".

La palabra ley en estas disposiciones está tomada en su doble aspecto, formal y material, es decir, como disposición de observancia general y abstracta emitida por el legislador, pues en esta acepción toma la Constitución la palabra ley en relación con el amparo contra leyes. En efecto, el artículo 103 constitucional dice que "los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. . ." El acierto del Constituyente de 1856, autor de este artículo, que reiteró en términos iguales el Constituyente de 1916, consistió en someter al control del amparo, a través de una aparente repetición o énfasis, tanto los actos de autoridad distintos de las leyes, cuanto las leyes mismas, consideradas en su doble aspecto material y formal. El artículo 133 constitucional, que reconoce la supremacía de la Carta Fundamental y de las leyes del Congreso que de ella emanen, emplea la palabra leyes en la misma acepción formal y material, ya que se refiere expresamente a las emanadas de la Constitución y expedidas por el Congreso. En el capítulo de las garantías individuales generalmente encuentra usada la palabra ley con la misma acepción. En efecto, en el artículo 13 constitucional se prohíben las leyes privativas, es decir, las disposiciones que con la apariencia de ley formal y material carecen del requisito

de generalidad y de abstracción por referirse a un caso individual. Sin embargo en el primer párrafo del artículo 14 constitucional se emplea la palabra ley en sentido material lato, esto es, como disposición general y abstracta, sin atender a la autoridad que la haya emitido ni a su modo de creación, puesto que el texto relativo dice que "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". En los demás párrafos del mismo precepto se utiliza la palabra ley en sentido formal y material, al regular las garantías de audiencia y del debido proceso legal, de exacta aplicación de la ley en materia penal y de la aplicación e interpretación de la ley en los juicios del orden civil, en que las leyes aseguran trato justo y general a los particulares. En el artículo 16 constitucional se usa también la palabra ley en su sentido formal y material, al sujetar la expedición de las órdenes de aprehensión o detención a ciertos requisitos, uno de los cuales es la denuncia, acusación o querrela de un hecho que la ley castigue con pena corporal.

En otro aspecto, las disposiciones del Congreso o de alguna de las Cámaras tienen algunas veces el carácter de leyes exclusivamente en sentido formal, por haber sido expedidas por los órganos legislativos, y porque se trata propiamente de disposiciones dictadas para casos particulares o individuales. La doctrina constitucional llama a estas disposiciones decretos legislativos, porque son decisiones de orden político y administrativo que escapan a una rigurosa distribución de funciones entre los poderes del gobierno, y porque en general se reserva la palabra decreto para designar los actos realizados en materia administrativa.

La distinción entre las leyes en sentido estricto, formal y material, y los decretos legislativos de contenido individual y concreto no ha sido uniformemente establecida en el derecho positivo constitucional mexicano.

El artículo 70 de la Constitución actual dispone, de acuerdo con esta distinción, que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; pero no siempre fue así. Esta expresión fue tomada del artículo 43 de la Ley Tercera de la Constitución de 1836; pero los conceptos que entonces se tenían de ley y de decreto no corresponden exactamente a los que se tienen ahora, pues dicho artículo 43 los definía en otra forma, según aparece en su texto que es el siguiente: "Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, cor-

poraciones, establecimientos o personas". En tales definiciones se hizo un intento por oponer el concepto de ley en sentido formal y material al de decreto, al que se da el carácter de una disposición para un caso particular determinado; pero la definición de leyes defectuosa porque no basta que una disposición legislativa tienda a realizar el interés común para que sea general y abstracta, pues dicho interés puede realizarse por medio de disposiciones generales y particulares. En cambio, el concepto de decreto sí es correcto porque se define como una disposición relativa a un caso determinado por las circunstancias de tiempo, lugar, personas, etcétera.

La Constitución de 1857, en su artículo 64, clasificaba las resoluciones del Congreso en "leyes o acuerdos económicos". Según este criterio, sustentado por la Comisión que redactó el proyecto, toda resolución del Congreso no puede tener más carácter que el de ley, salvo los simples acuerdos internos del mismo. El Diputado Moreno propuso al Constituyente la distinción entre ley y decreto, dando a una objeto general y al otro objeto particular; pero no triunfó su proposición. Posteriormente en la reforma constitucional de trece de noviembre de 1874, el artículo 64 aludido se modificó aceptando que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos.

El artículo 70 de la Constitución de mil novecientos diecisiete recogió esta distinción diciendo categóricamente que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto"; pero infortunadamente a continuación dispuso que la expresión que debe usarse al promulgar una u otro es "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:..." Esta fórmula promulgatoria ha inducido en la práctica a borrar la distinción entre ley o decreto, pues en ocasiones se dice que se decreta una ley o que un decreto contiene una ley o sus reformas o un reglamento. De esta ambigüedad proviene el concepto de decreto en sentido amplio, que comprende tanto la materia individual que le es propia, como la general de la ley. Sin embargo, en concordancia con la primera parte del artículo 70, el 72 de la misma Constitución reitera la distinción entre ley y decreto en su párrafo primero y en sus fracciones c), d), e), f), g), h), i), y en su último párrafo.

Por lo que ve a los actos del Presidente de la República, el artículo 92 de la Constitución Federal hace la distinción entre reglamentos, decretos y órdenes dejando para los primeros el carácter de disposiciones generales o de leyes en sentido material; para los segundos, el de disposiciones particulares relativas a casos concretos; y para las últimas, acuerdos de menor impor-

tancia. El texto de dicho precepto dice así: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

De estas observaciones se desprende que según la Constitución Federal los actos del Congreso en que se contienen disposiciones generales tienen el carácter de leyes en sentido formal y material; que los reglamentos que expida el Ejecutivo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Carta Fundamental, son leyes en sentido material; y que las disposiciones de ambos poderes relativos a casos particulares reciben el nombre de decretos.

Con estos elementos ya puede formarse la estructura jerárquica y escalonada del orden jurídico positivo, atendiendo al procedimiento de creación de las normas, que se basa en la validez de las más altas, las cuales sirven de fundamento formal a las inmediatamente inferiores, y éstas a las más bajas, etcétera. Así se estructura la pirámide jurídica, cuya cúspide corresponde a la Constitución General de la República; el plano inmediato inferior se integra con la legislación ordinaria federal; luego siguen los reglamentos administrativos expedidos por el Ejecutivo de la Unión; el siguiente plano está formado por normas individualizadas, entre las que se encuentran los decretos administrativos emitidos por el Presidente de la República y en algunos casos por el Poder Legislativo, las sentencias de los tribunales y las normas contractuales derivadas de los negocios jurídicos de los particulares.

Por lo que ve a la Constitución el Estado de Sonora, que es directamente la aplicable al presente caso, su artículo 52 hace claramente la distinción entre ley, decreto y acuerdo. He aquí su texto:

"Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo. Será materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de decreto, la que otorgue derecho o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo, en los demás casos. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y Secretario de la Legislatura. Los acuerdos se comunicarán por los Secretarios del Congreso".

La Constitución de Sonora fue expedida el quince de septiembre de mil novecientos diecisiete; y el mencionado artículo 52

fue reformado, para quedar en la forma transcrita, por la ley número 67, expedida el diecinueve de junio de mil novecientos cuarenta y dos, promulgada el siguiente día veinte, y vigente a partir de su publicación el veinticuatro del citado junio. El precepto transcrito demuestra que la Constitución del Estado de Sonora contiene también la distinción entre ley y decreto en la forma que acaba de indicarse y que concuerda con la contenida en la Constitución Federal.

Ahora procede hacer el estudio del ordenamiento reclamado, que se designa con el nombre de Ley No. 66 del Congreso del Estado de Sonora, para determinar si contiene una ley en sentido formal y material o sólo una ley en sentido formal. Los artículos que integran dicho ordenamiento en lo conducente dicen:

“Se amplía el fundo legal de la población de Puerto Peñasco, Municipio del mismo nombre, debiendo abarcar dicha ampliación una superficie de 1,857 hectáreas, 56 áreas, 22 centiáreas, la cual quedará localizada y delimitada en la siguiente forma: . . . terreno de la región conocida como La Cholla, con superficie de. . .” (1o.) “Si para la integración de la ampliación del fundo legal. . . fuere necesario adquirir terreno, se faculta al Ayuntamiento Constitucional de Puerto Peñasco para que proceda a ello, ya sea por compra, donación, expropiación u otro cualquiera título legal. . .” (2o.); “sin perjuicio de que. . . se observen en su caso las normas pertinentes de la ley vigente de Planificación y Edificación del Estado, el Ayuntamiento de Puerto Peñasco reconocerá y respetará los derechos de propiedad adquiridos legítimamente con anterioridad a esta ley, dentro de los terrenos que comprenden la ampliación del fundo legal. . .” (3o.).

Se trata pues, en ese ordenamiento, de ampliar el fundo legal de Puerto Peñasco, Sonora, con una superficie determinada cuya localización comprende varias fincas individualmente señaladas; y se faculta al Ayuntamiento de dicho Puerto para que adquiera legalmente esa superficie respetando los derechos de sus propietarios; y por ende dicho ordenamiento no es una disposición general que cree situaciones jurídicas de orden general, sino una norma individual relativa a una situación particular y específica. En consecuencia, la llamada ley 66 no es más que un decreto legislativo, es decir, una suma de disposiciones individuales relativas a un caso concreto expedidas por la Legislatura del Estado de Sonora; y por consiguiente, no es competente el Pleno de este Alto Tribunal para conocer de la presente revisión por no tratarse de una disposición legislativa general y abstracta, como lo requieren los citados artículos II, frac. IV bis, inciso a) Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 84, fracción I. inciso a) de la Ley de Amparo.

Esta tesis está implícita en la jurisprudencia 21 de la compilación de 1965, primera parte, sección primera, página 65, la cual dice que "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte carece de competencia para conocer de los recursos de revisión que se hagan valer contra las sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en los juicios de amparo en los cuales se reclame la inconstitucionalidad de un reglamento". Esta jurisprudencia se sustenta en el argumento de que el Pleno sólo es competente para conocer en revisión de los amparos promovidos contra leyes entendidas en su doble aspecto formal y material; y de la misma manera que no lo es para conocer de amparos contra los reglamentos expedidos por el Ejecutivo, porque sólo son leyes en sentido material, tampoco puede conocer de los decretos legislativos, de carácter particular, porque sólo son leyes en sentido formal. Los fundamentos jurídicos de la jurisprudencia aludida se encuentran claramente expuestos en la ejecutoria dictada por el Pleno en el amparo en revisión 6580/57, fallado el doce de marzo de mil novecientos cincuenta y ocho, que aparece publicada en el informe rendido por el Presidente de esta Suprema Corte al finalizar dicho año, página 43, en los siguientes términos: "AMPARO CONTRA LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN REGLAMENTO. EL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN RELATIVO NO CORRESPONDE AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. SINO A LA SALA RESPECTIVA DE LA PROPIA CORTE. De lo expuesto en la Exposición de Motivos del Decreto publicado el 31 de diciembre de 1957, que reformó los preceptos 90, 91, 92 y 93 de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, así como del texto de la fracción XII del artículo 11 reformado de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende claramente que la competencia del Pleno se limita a los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en los juicios de amparo en los cuales se controvierte la constitucionalidad de una ley, tomado este término en su doble aspecto. material y formal. es decir, como ordenamiento de carácter general y abstracto. y como procedente del Organismo Legislativo, y esta delimitación tiene su fundamento en la aceptación que otorga a la palabra "ley" la Constitución en relación con el amparo contra leyes. En efecto, el artículo 103 de la Constitución habla de la procedencia del juicio contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o por actos o leyes de las autoridades de éstos, que invadan las

esferas de la autoridad federal. El acierto del Constituyente de 1856, autor de este artículo, que reiteró en términos exactos el Constituyente de 1916, consistió, en este punto, a través de una aparente reiteración o énfasis, en abrigar bajo la fórmula de Otero, no sólo los actos de autoridad distintos a las leyes, sino que incluyó las leyes, emanación de la representación popular, bajo el control del amparo. . .”

“Estos principios, que pertenecen a la Ley Fundamental del país, son los mismos que acoge la reforma que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos cincuenta y ocho, a las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por consecuencia, cuando en el juicio de amparo en el cual se interpone el recurso de revisión relativo, se controvierte la constitucionalidad de un reglamento expedido por el Presidente de la República, aun cuando en su elemento material dicho ordenamiento tiene características de ley, sin embargo no lo es por carecer del elemento formal que concurre en toda ley, consistente en haber sido expedida por un órgano legislativo; y por tanto, la ausencia de ese requisito formal priva al reglamento de la calidad de ley en sentido estricto, por lo que si las reformas mencionadas otorgan competencia al Pleno de la Suprema Corte para conocer únicamente de los casos de inconstitucionalidad de leyes, debe concluirse que cuando se plantea la inconstitucionalidad de un reglamento, dicho negocio no es de la competencia del Pleno de la Suprema Corte, sino de la Sala de la materia respectiva.—Amparo en revisión número 6580/957/2a.—Manuel Martínez Pérez, fallado el 2 de marzo de 1958, por mayoría de doce votos de los señores Ministros Carrero, Tena Ramírez, Rebolledo, Rivera Pérez Campos, Castro Estrada, Valenzuela, Díaz Infante, Azuela, Ramírez Vázquez, Ramírez, Pozo y Presidente Medina, contra los votos de los señores Ministros Ruiz de Chávez, Mercado Alarcón, García Rojas, Chávez, Chico Goerne y Martínez Adame, en lo que respecta a que carece de competencia el Tribunal Pleno para conocer del recurso de revisión; y por mayoría de trece votos de los señores Ministros Ruiz de Chávez, Tena Ramírez, Rebolledo, Mercado Alarcón, García Rojas, Rivera Pérez Campos, Valenzuela, Díaz Infante, Azuela, Ramírez Vázquez, Ramírez, Pozo y Presidente Medina, declarando que la Segunda Sala es la competente, contra los votos de los señores Ministros Castro Estrada, que estimó ser competente el Tribunal Colegiado del Primer Circuito en turno, y Martínez Adame, que consideró que es competente el pleno”.

En tal virtud, siendo la ley formal reclamada un ordenamien-



to particular y concreto expedido por el Congreso del Estado de Sonora que carece del requisito material de ser general y abstracta, corresponde conocer de la presente revisión al Tribunal Colegiado del Quinto Circuito residente en Hermosillo, Sonora de conformidad con lo dispuesto por los artículos 85, fracción II, de la Ley de Amparo y 72 bis, fracción V, del capítulo VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. No obsta a esta conclusión que el Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, que conoció antes de esta revisión, se haya declarado incompetente para conocer de la misma en su resolución de nueve de mayo de mil novecientos sesenta y seis, puesto que la Ley de Amparo en su artículo 47, aplicada al caso por analogía, dispone que cuando se promueve ante la Corte o ante un Colegiado un amparo del que deba conocer éste o aquélla respectivamente, se deben declarar incompetentes para remitir los autos a uno o a otra; y que si la Corte resuelve que es competente se avocará el conocimiento del negocio; pero "en caso contrario devolverá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito", sin que pueda objetarse la competencia de éste. Ese mismo criterio debe observarse cuando se trata del recurso de revisión: y por consiguiente procede que el Tribunal Pleno se declare incompetente para conocer de la presente revisión y ordene remitir los autos al Tribunal Colegiado del Quinto Circuito para que obre como corresponda.

Por lo expuesto y con apoyo, además, en los artículos 103 fracción I, 107 fracción VIII inciso a) de la Constitución Federal, 84 fracción I inciso a), 90, 91 y 193 de la Ley de Amparo, se resuelve:

- PRIMERO. El Pleno de esta Suprema Corte carece de competencia legal para conocer del presente recurso de revisión interpuesto por la Compañía Impulsora Deportiva de La Cholla, S. A., contra el Congreso y Gobernador del Estado de Sonora y Ayuntamiento de Puerto Peñasco de la misma entidad, por los actos consistentes respecto de la primera en la expedición de la Ley Número 66 de veinticuatro de diciembre de mil novecientos sesenta y tres; de la segunda en la promulgación y publicación de la misma, y de la tercera en la ejecución de la propia ley.
- SEGUNDO. Remítanse los autos al Tribunal Colegiado del Quinto Circuito residente en Hermosillo, Sonora, para que obre como corresponda legalmente.

Notifíquese.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de veinte votos de los Señores Ministros Orozco Romero, Del Río, Tena Ramírez, Rivera Silva, Burgue-

te, Huitrón, Rojina Villegas, Rivera Pérez Campos, Martínez Ulloa, Iñárritu, Azuela, Solís López, Canedo, Salmorán de Tamayo, Yáñez, Ramírez Vázquez, Guerrero Martínez, Carvajal, Aguilar Alvarez y Presidente Guzmán Neyra. Fue ponente el Señor Ministro Rafael Rojina Villegas.—Alfonso Guzmán Neyra.—Alberto Orozco Romero.—Carlos del Río Rodríguez.—Felipe Tena Ramírez.—Manuel Rivera Silva.—Ezequiel Burquete Farrera.—Abel Huitrón.—Rafael Rojina Villegas.—José Rivera Pérez Campos.—Enrique Martínez Ulloa.—Jorge Iñárritu.—Mariano Azuela.—Ernesto Solís López.—Ramón Canedo.—Ma. Cristina Salmorán de Tamayo.—Manuel Yáñez Ruiz.—Mariano Ramírez Vázquez.—Pedro Guerrero Martínez.—Angel Carvajal.—Ernesto Aguilar Alvarez.—Raúl Cuevas Mantecón, Secretario.

### Ejecutoria 7.2. (Vol. 20. Primera Parte, p. 41).

Se publica el estudio formulado por el señor Ministro Manuel Yáñez Ruiz con relación al presente asunto, por acuerdo del Pleno.

MEMORÁNDUM para los señores Ministros, en relación con el amparo en revisión número 235/966, Rosaura M. de Maldonado, que quedó pendiente de resolverse por el Pleno.

La Constitución Política de la República no contiene una teoría sobre los impuestos, únicamente existen preceptos aislados que se refieren a ellos, pero que no pueden dar la pauta para determinar cuál es la teoría impositiva que sigue. En ninguna forma puede pensarse que el Artículo 31 Constitucional, en su fracción IV, contenga la teoría de cómo deben ser los impuestos en el Estado Federal mexicano. En efecto, en este artículo, sólo se establece, como obligaciones de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; pero de esto no puede concluirse que el único objeto de los impuestos, sea el de que se dediquen para erogar los gastos públicos, porque, en contrario, tenemos las disposiciones del Artículo 131, en la reforma de 30 de diciembre de 1950, en que se estableció: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir, las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las ex-

portaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". Dicho en otras palabras, esto quiere decir que el Ejecutivo puede establecer impuestos que tengan por objeto las finalidades que señala el mencionado precepto, y así se consagra el principio de que los impuestos pueden tener fines extrafiscales.

No cabe duda que es de suma gravedad la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dé en esta materia, pues se abre una amplia pauta que tiene efectos que en el futuro podrían producir consecuencias desagradables. El difícil problema de interpretar a la Constitución de acuerdo con las reformas que se han hecho en varios de sus preceptos, y de acuerdo con las nuevas tendencias e ideologías de la época, ya ha sido apuntado por notables sentencias de los tribunales, sobre todo los americanos, y aun por los tribunales del país: mencionemos como ejemplo la sentencia pronunciada en el caso Boris Falk Co., 1911, número 147-327, en los Estados Unidos del Norte, que aparece publicada en la obra "Derecho Constitucional Comparado", de García Pelayo, páginas 425 y siguientes. En esta notable sentencia, se expresa: "Cuando una Constitución del Siglo XVIII forma la carta de libertad de un Estado del Siglo XX, ¿han de ser sus preceptos generales construidos e interpretados con un espíritu del Siglo XVIII? Evidentemente que no, cuando no entran en consideración, mandato o prohibición expresos, sino solamente ideas generales o principios de política, las condiciones dominantes en el tiempo de su adopción, tienen que tener su debido peso; pero las condiciones cambiantes sociales, económicas y gubernamentales, y los ideales de tiempo, así como los problemas que los cambios han producido, lógicamente tienen que entrar también en consideración y convertirse en factores influyentes en la resolución de problemas de construcción e interpretación de las leyes". Esta tesis es conocida con el nombre de Doctrina de la Racionalidad, que proviene del cambio de fines del Siglo XIX, cuyo nacimiento está estrechamente conexionado, por una parte, con la enmienda 14 a la Constitución Americana, y por otra, con las transformaciones económicas de los Estados Unidos y los grupos de presión a que diera lugar en su iniciación, la Constitución Política de 1917 estaba inspirada en la de 1857, y tenía como base el Estado liberal, en el cual la autoridad pública, después de suministrar el marco jurídico adecuado, contemplaba, como simple espectadora, los sucesos económicos que se desarrollaban, in-

fluidos por las decisiones personales de los individuos, que actuaban etimulados por sus intereses privados, y solamente intervenía para reprimir las violaciones a la legislación protectora del sistema. La trinidad capitalista del sistema imperaba consagrándose la soberanía del consumidor, la tiranía del sistema de precios y móvil de utilidades, orientando a la producción y a la distribución, entre los factores colaborantes y determinando la utilización presente y futura de éstos.

El autor Harris consideraba que, en una sociedad sin planificación, la demanda de los consumidores en su mayor parte, cuando no por completo, determinaba lo que se produce; la soberanía del consumidor era la piedra angular del sistema, y era tarea del productor anticiparse a las necesidades y los deseos del consumidor; naturalmente, en algunos aspectos, la soberanía del consumidor era un espejismo. Los productores, con el fin de procurarse grandes mercados aptos para rendir bajos costos por unidad y por la diferenciación del producto que les permitía ganarse para sí una parte importante del mercado, privaban muy a menudo al consumidor, de su libertad de escoger, y en cambio, éste tenía que adquirir una de la media docena de marcas de cigarros, de automóviles o jabones, y de no ser influido por las grotescas maniobras de venta empleadas por las empresas de negocios, los consumidores tendrían una forma muy diferente de gastar, y existiría una genuina diferenciación de los productos. La soberanía del consumidor era, a pesar de todo, un elemento dominante en las sociedades sin planificación, y no un elemento sin importancia, como en las sociedades planificadas.

En una economía capitalista, determina, en gran medida, no solamente la asignación de los recursos naturales, sino también dentro de los límites impuestos por los recursos y los factores biológicos, el monto total de los recursos disponibles. De allí que los hombres de negocios adopten decisiones en lo concerniente a la cantidad que deben producir, la distribución de la producción entre los bienes de capital y de consumo, y entre las subespecies de uno y de otro, y en cierta medida determinan la calidad de los artículos que producen. Sin embargo, son servidores de los consumidores, con la reserva antes anotada. Además, el Gobierno protege al consumidor contra los productores y vendedores deshonestos, y contra el mismo consumidor en cuanto a las mercancías que necesite, puedan serle perjudiciales o puedan perjudicar a la manufactura nacional. Debe reconocerse que el principio de no intervención del Estado en la vida económica, tuvo importantes excepciones, como dice M. de Torres, "pues ni aun en el más puro Estado liberal, pudo prescindirse de una

cierta intervención en la vida económica, y así nacieron, juntamente con él, tres características intervenciones que constituían la excepción, y a la vez, el contenido de la política económica del Estado liberal. Estas tres necesarias intervenciones, fueron: la actividad fiscal, la regulación del mecanismo monetario y la intervención en el comercio exterior. Los principios seguidos en materia económica y en política fiscal, sufrieron una radical transformación: el Estado liberal no intervencionista estaba reducido a conservar la independencia nacional y el orden interno, apoyando los derechos individuales, entre los que destacaba la libertad de trabajo, comercio e industria, con algunas restricciones indispensables, satisfacer un núcleo mínimo de necesidades colectivas, cuyas satisfacciones no significaban ningún negocio atrayente para la iniciativa privada. Los servicios públicos que prestaba el Estado eran los indispensables para el cumplimiento de este programa, y bajo la base de una mínima interferencia con las actividades del sector privado de la economía. En el orden financiero, se elaboraba un presupuesto con dos grandes ramas: egresos e ingresos, para buscar el equilibrio y su neutralidad en la producción y distribución de la riqueza. El equilibrio del presupuesto consistía en que los ingresos fueran iguales a los egresos; un déficit impuesto por circunstancias insuperables, se le consideraba como un gravísimo mal, porque daba origen a una deuda pública que se suponía afectaría a la potencialidad financiera futura, y pesaría sobre las generaciones futuras; por el contrario, un superávit carecía de justificación, ya que se habría obtenido afectando innecesariamente las economías particulares, y debía hacerse desaparecer por reducción de los impuestos.

El principio de neutralidad consistía en reintegrar a la circulación, mediante los gastos públicos, todas las cantidades sustraídas de ella por los ingresos públicos. Los egresos se dividían en egresos ordinarios aplicables para la satisfacción de las necesidades públicas corrientes, y los egresos extraordinarios requeridos por circunstancias anormales y transitorias, como la guerra y cualquiera otra clase de calamidades públicas. A los egresos ordinarios correspondían también los ingresos ordinarios, bajo los principios de generalidad, especialidad y rigidez. No se distinguían con precisión las erogaciones pecuniarias destinadas a inversiones constitutivas de capital público de las destinadas al pago de bienes de consumo y de servicios personales, ni los ingresos que significaban transferencias de capitales privados al sector económico público, es decir, que no existieron dos presupuestos independientes: el de inversiones públicas y el de gastos

corrientes, dotados cada uno con su propio fondo constituido con ciertas categorías de ingresos públicos afectas a la respectiva clase de erogación. Se consideraban gastos públicos lícitos, únicamente los que tenían por objeto directo o efecto, impacto la satisfacción de las necesidades públicas, limitativamente reconocidas como tales en el presupuesto de egresos, y como ingresos públicos lícitos, los que fueran estrictamente necesario coleccionar para lograr el equilibrio presupuestal. En materia específica de impuestos, éstos deberían tener dos características: suficiencia y elasticidad, subordinando a los principios de generalidad uniformidad de la imposición, para lograr una equitativa distribución de la carga impositiva entre la masa de los contribuyentes, sobre la base de igual sacrificio o de igual capacidad de prestación, medida por ciertos signos externos demostrativos de la potencialidad económica individual, pero considerando como indebido, salvo muy pequeñas excepciones, el empleo del impuesto para la consecución de objetivos extrafiscales. Se aceptaba, como se ha dicho, como excepción, la regulación del comercio exterior, pues se admitía que fiscalmente, se podía impedir o restringir determinadas importaciones o exportaciones de mercancías para desalentar su consumo o para proteger la producción interior similar. Estos impuestos, algunas veces, no tenían como misión principal producir ingresos, sino por el contrario, si producían fuertes cantidades, demostraban que no se había obtenido el efecto deseado de que no hubiera importaciones o exportaciones, y el intervencionismo de Estado se fue desarrollando paulatinamente, primero como política de fomento económico; pero el proceso adquirió una aceleración progresiva, por tres acontecimientos: la primera guerra mundial, la gran crisis también mundial de 1929 y la segunda guerra mundial. La política de fomento económico, hace necesarias la ejecución de grandes obras públicas, pero siempre bajo la base del equilibrio presupuestal, y aunque se contrataban grandes empréstitos que aumentaban la deuda pública, para atender al servicio de ésta y para sufragar los gastos requeridos, se creaban nuevos impuestos o se aumentaban las tasas de las existentes. La política social se reforzó: aumentó la protección a los indigentes, y como la tributación retira porciones del ingreso de ciertos individuos y de los contribuyentes, y a través del gasto público se suministran ingresos o servicios a las clases menesterosas, fue lógico que la política tributaria se orientara a reforzar la política social. Así surgió la tendencia a disminuir o eliminar los impuestos que gravaban el consumo de artículos de primera necesidad, y la creación de impuestos fuertemente progresivos sobre las rentas



altas y sobre las sucesiones; sin embargo, no se logró una buena coordinación entre la política social y la política económico-fiscal, porque esta última estaba todavía regida por los principios liberales, y debía planearse nuevamente. La política de industrialización provocó, en el orden fiscal, franquicias y exenciones tributarias y subsidios a las industrias nuevas y a las calificadas de necesarias. Se incrementaron los impuestos de objetivos sociales, como los que gravaban fuertemente mercancías de consumo perjudicial o de lujo. Cuando los instrumentos de las finanzas públicas se usan no sólo para coleccionar fondos y aplicarlos al limitado cuadro de las necesidades públicas del sistema liberal, incluidas las procedentes del flexionamiento de ese sistema, sino también para realizar o cooperar sustancialmente en la consecución de los fines de la política económica, se llega a la concepción de la política fiscal funcional así designada, porque se concibe en función de aquélla.

Los sucesos económicos derivados de la primera guerra mundial y de la gran depresión de 1929 a 1932, originan la concepción de la nueva política fiscal, la que se desarrolla ampliamente durante la segunda guerra y los años siguientes.

Herrera Lynn describe así este proceso: "Hemos adelantado que este cambio de concepción es propio de los últimos veinte años, pudiéramos decir que la nueva escuela nace durante la gran depresión de 1930, se nutre durante el período de recuperación y madura plenamente durante la segunda guerra mundial". El mundo capitalista pierde en la depresión de 1930, su confianza en el reajuste automático del sistema a través de medidas esencialmente monetarias, en las cuales los bancos centrales debían jugar función esencial manipulando con la tasa el interés. Si el mecanismo no daba resultado, se culpaba a esas instituciones, mas no al método. El patrón oro, espina dorsal del mercado internacional en ese momento no logró producir el reajuste deseado. El problema más grave frente al cual se ven enfrentados los de más avanzada vida económica, es aquel de la desocupación. La falta de empleo, y, consiguientemente, de consumo, en un vasto sector de la población, produce severas críticas y caídas en los niveles de las rentas nacionales. El proceso se ve acelerado por las restricciones y distorsiones del comercio internacional, se transforma en preocupación dominante de estos países las medidas antidepresivas que tiendan fundamentalmente a asegurar el pleno empleo.

La política de estabilidad perseguida, se creyó poderla encontrar en la política monetaria y crediticia; sin embargo, dicha política se adicionó en la práctica con medidas fiscales conside-



radas como complementarias y compensatorias. Los efectos anticíclicos de la política fiscal se concretaron, fundamentalmente, en dos direcciones: a), en cuanto a la posibilidad de crear, a través de presupuestos desfinanciados, gastos públicos generadores de nuevas rentas, ya fuere mediante ayudas y subsidios directos a los desocupados, o bien en programas de obras públicas. Estos gastos, conocidos con el nombre de déficit expendi o gastos deficitarios por cuanto tendían a compensar el vacío creado por una restricción en la demanda privada, de hecho cumplían funciones propias de los bancos centrales, ya que representaban nuevos flujos monetarios en el mercado; y b), la política de la tasa del interés, propia de las autoridades monetarias, estaba íntimamente ligada a las inversiones realizadas directamente a través del sistema fiscal o estimuladas por éste.

Haynes señala muy bien este efecto al expresar en la medida, que la propensión del individuo a ahorrar, depende de los futuros rendimientos que espera, está claro que está ligada no sólo con la tasa del interés, sino con la política fiscal del gobierno. Los impuestos sobre el ingreso, especialmente cuando gravan al ingreso no ganado; los impuestos sobre las ganancias del capital; los impuestos sobre herencia y otros, en tanto que el alcance de los posibles cambios en la política fiscal puede ser mayor en las previsiones, por lo menos que el de la tasa misma. Si la política fiscal se usa como un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre el aumento de la propensión a consumir es, por supuesto, un tanto mayor. A través de la experiencia obtenida, se comprendió que la política fiscal era más que secundaria de la política monetaria y crediticia; su influencia y eficacia es del mismo nivel que ésta, señalándosele en la actualidad objetivos análogos.

Se habla generalmente de política monetario-fiscal, ya que ambas son herramientas de control indirecto en la vida económica, que deben usarse paralelamente. No es de extrañarse así, que sean los economistas monetarios los que más hayan contribuido a la nueva teoría de la política fiscal.

El otro proceso que debe tenerse en consideración, es la segunda guerra mundial. Por una parte, la necesidad de mayores recursos a través de la tributación, principalmente de impuestos que afectaban en forma progresiva las rentas, los capitales o las herencias particulares; luego, finalmente, el uso de impuestos a las altas rentas, en especial a las ganancias de guerra y de la deuda pública como medio de limitar el poder de compra de los particulares en el sector civil de la economía afectado por una re-

ducción en la oferta, son experiencias que fortalecen la concepción de una política fiscal capaz de alcanzar fines económicos y sociales. Pudiéramos decir que la depresión puso el acento en el gasto público, como instrumento de política fiscal, en tanto que la guerra valoriza los factores, tributos y préstamos, es decir, los recursos públicos.

Los hechos expuestos, constituyen un interesante material de estudio para los especialistas. Ya se ha mencionado que la nueva ponderación de la política fiscal, es un elemento de la literatura económica en las dos últimas décadas. En este campo, según ya se vio anteriormente, Haynes ocupa el lugar de mayor significación. El pensamiento haynesiano, sin embargo, no es dogmático, ni hipertrofia la influencia de la política fiscal. Desde luego, el propio Haynes no elaboró concretamente las medidas fiscales implicadas en su cuerpo de doctrinas.

En Inglaterra, fue principalmente el Informe de Sir William Veveridge *full employment in a free society*, plena ocupación en una sociedad libre; y en los Estados Unidos, Abdiel Hansen, particularmente a través de su libro *Fiscal voices and business cycles*, quienes han ido a una discusión más detenida de tema.

Hansen, hablando del papel cambiante de la política fiscal, después de referirse a algunas concesiones arrancadas a la de tipo liberal, dice: "Aparece entonces, en el horizonte, un fin mucho más revolucionario de la política fiscal, y cuyas consecuencias eran de momento imprevisibles en su integridad; más aún, dicha política se implantó al principio sólo como subproducto de la imperiosa necesidad de financiar grandes guerras y no como resultado de una filosofía social bien planeada; en tanto que los socialistas declarados veían como única meta la propiedad social de los medios de producción, el curso de los acontecimientos forjó, inesperadamente, un poderoso instrumento para la socialización de los ingresos. Las grandes necesidades de la defensa nacional, pusieron de manifiesto las extraordinarias posibilidades de los impuestos progresivos sobre el ingreso y la herencia, preparando así el terreno para el uso de medidas fiscales encaminadas a lograr fines sociales de gran alcance, tales como una distribución más equitativa de los ingresos y el aumento del consumo colectivo por la comunidad como un todo".

Al analizar Hansen la teoría y práctica de la política fiscal del periodo liberal, hace las siguientes consideraciones: "En la actualidad, teórica y prácticamente, la política fiscal es apreciada con criterio distinto; y no nos referimos al caso de los países que han cambiado la estructura de sus sistemas económicos, en que lógicamente las finanzas públicas se manejan como un arma más en

un marco de economía totalmente planificado, sino que a la situación de los países capitalistas con diversas etiquetas de sus gobiernos que han transformado un pivote de su política económica las herramientas del gasto público, de la tributación del presupuesto y de la deuda pública; en esos países, la política fiscal es el medio más importante que se ejerce, sea para tratar de actuar sobre los niveles de empleo, de precios de consumo o de distribución de las rentas particulares. El sistema financiero del Estado al presente, no es sólo un colector de impuestos y un distribuidor de los gastos públicos, sino que es la mejor armazón para actuar sobre la renta nacional.

A propósito del gasto público, por ejemplo, Abba P. Lerner, al hablar de las finanzas funcionales, en su obra "Teoría Económica del Control", publicada por el Fondo de Cultura Económica, y después de combatir contra el prejuicio de que el monto de la deuda pública interna sea una carga para las generaciones futuras, ya que son éstas las que reciben los pagos por amortización e intereses, dice: "El segundo gran prejuicio, se manifiesta en la incapacidad para comprender que los impuestos nunca deben ser aplicados sólo como medio de obtener fondos para el Gobierno, basándose en que el Gobierno necesita dinero. El Gobierno puede disponer de todo el dinero que necesite, imprimiéndolo, en caso de que la obtención de fondos sea la única consideración que se tome en cuenta. Este recurso, es ilegal para un ciudadano particular, y, por lo tanto, se le considera habitualmente como una medida ilegítima para el Gobierno, recurriendo a la misma identificación del Gobierno, con un negocio privado, que hace que la deuda del Gobierno aparezca como peligrosa, y que trata a los ingresos obtenidos por medio de los impuestos, como equivalentes a las ganancias de un negocio, considerándolas como la única fuente propia de dinero para que el Gobierno pueda hacer sus gastos. Por supuesto que existen límites definidos respecto al grado en que un gobierno debe hacer pagos en dinero, o hacer cualquiera otra cosa; pero estos límites deben definirse en función de sus efectos, en el bienestar de la sociedad, y no ser derivados de analogías nebulosas sobre lo que es procedente y legal para un hombre de negocios.

El procedimiento racional, consiste en juzgar todas las acciones solamente por sus efectos, y no por nociones vagas respecto a su propiedad o impropiiedad; "por sus frutos los conoceréis", dicen y los efectos de un impuesto son dobles: aumenta el dinero en manos del Gobierno, y al disminuir el dinero en manos del contribuyente, éste gasta menos. El primer efecto carece de importancia para el Gobierno, independientemente de lo importante que

pudiera ser para cualquier ciudadano el adquirir dinero en esta forma, ya que el Gobierno puede obtener todo el dinero que quiera, por medio del recurso más sencillo de imprimirlo, sin ningún temor a la policía. El efecto importante, es el segundo, y el problema de si cobrar impuestos o no, debe resolverse totalmente, según se desee lograr que el contribuyente individual reduzca sus gastos o no. Este efecto, que no puede obtenerse fácilmente de ninguna otra manera, proporciona las bases sobre las que un gobierno racional utiliza el instrumento de la tributación: se gravará a los individuos, o a cierta clase de individuos, cuando se considere que es socialmente conveniente que no sean tan ricos o que no deban gastar tanto; se gravarán formas particulares de gastos, por ejemplo el whisky, como medio para disminuirlos. Más generalmente se recurrirá a la imposición como un medio de reducir el gasto total, cuando sea necesario evitar una demanda total excesiva, y la inflación. La imposición es importante, no como un medio de obtener dinero, sino como un medio de limitar los gastos privados.

El pedir prestado, no tiene por objeto la obtención de dinero, sino el hacer que el público tenga en su poder más bonos y menos dinero.

El tercer perjuicio es muy similar al segundo, y se manifiesta en la dificultad para concebir que las deudas que adquiere un gobierno, nunca deben tener como propósito simplemente la obtención de dinero, de la misma manera que el cobro de impuestos. nunca debe llevarse a cabo solamente porque el Gobierno necesita tener dinero para gastarlo con cualquier fin. Como en el caso de la imposición, o el de cualquiera otra actividad racional llevada a cabo por quien sea, el criterio debe estar fundado en los efectos de la acción. El efecto primario de pedir prestado, es el de disminuir la cantidad de dinero en manos del público, y aumentar la cantidad de bonos del Gobierno en su poder. Esto hará disminuir el valor de los bonos del Gobierno, en términos de dinero, y, por lo tanto, aumentará la tasa de interés. Si el Gobierno desea lograr estos efectos, deberá pedir prestado; si no lo desea, deberá proveerse de todo el dinero que quiera gastar, imprimiéndolo; es más, si se quieren lograr estos efectos sobre la cantidad de dinero y de bonos en poder del pueblo, y sobre la tasa de interés, se deberá pedir prestado, aunque no haya necesidad del dinero que así se obtendrá. El Gobierno podría conservar este dinero hasta que llegara el tiempo en que deseara gastarlo, o en el caso de que esto fuera conveniente, podría quemar el dinero que pidió prestado, e imprimir dinero nuevo cuando surgiera la necesidad de gastarlo. El pedir dinero pres-

tado, no tiene relación directa con la necesidad cotidiana de dinero para gastarlo, y debe ser juzgado en relación con sus efectos sobre la economía. Esto explica por qué no se logra ningún fin útil cuando se gasta en la compra de bonos del Gobierno y el dinero disminuye la demanda de mercancías para la población civil, y solamente se aumentan los gastos de intereses que el Gobierno tendrá que hacer al propietario de los bonos en el futuro.

Puede también recurrirse a los procesos opuestos a la imposición y a la obtención de empréstitos. Si el Gobierno desea aumentar la cantidad de dinero en poder del público, y bajar la tasa de interés, puede hacerlo amortizando parte de la deuda nacional; aun en el caso de que no haya deuda nacional, podría conseguir el mismo efecto concediendo préstamos a los negocios, estableciendo un crédito nacional; lo que tampoco proporcionaría ninguna indicación respecto a la riqueza o prosperidad nacional, en la misma forma en que la deuda nacional no es indicación de insolvencia o pobreza nacionales. Si sucede que el Gobierno no cuenta con suficiente dinero para este fin, puede imprimir lo que necesite, igual que cuando necesita hacer gastos, y se obtendrán los efectos deseados. Si el Gobierno quiere aumentar la riqueza, o el ingreso, o el gasto, ya sea de individuos particulares, de clases de individuos o de individuos en general, puede hacerlo reduciendo los impuestos; en caso de que esto no bastara para lograr los resultados necesarios, aunque los impuestos se hubieron reducido a cero, pueden imponer impuestos negativos; esto significa que el Gobierno da dinero a la gente, en lugar de quitárselo. Puede ello tomar la forma de pago de auxilio, pensiones a los ancianos, subsidios, y hasta un dividendo social, en el caso de que se desee aumentar el consumo en general.

Lo que hasta aquí se ha expuesto, nos lleva a una primera conclusión: la política económica debe ser concebida en función de la política general del Estado, y sus objetivos deben ser armónicos y congruentes con los de aquélla. La política fiscal, debe guardar la misma calidad y relación con la política económica, de la que es una rama especializada.

Al hablar Hamilton, en las exposiciones que hizo en "El Federalista" sobre las funciones de un gobierno, se expresa en los siguientes términos: "Un gobierno debe contar con todos los poderes necesarios para cumplir todas las funciones confiadas a su cuidado, y para ejecutar, completamente, los fines o empresas de las que es responsable, sin que esté dirigido por ninguna otra influencia que no sea el bien público y los sentimientos del pueblo. Por ejemplo, la función de velar por la defensa nacional

y garantizar la paz pública contra las violencias extranjeras o domésticas, implica tomar precauciones contra eventualidades y peligros a los que no se puede asignar límites. El Poder encargado de tomar estas precauciones, no debe conocer otras limitaciones, que las necesidades de la nación y los recursos de la comunidad”.

Y continúa con estas otras expresiones: “Qué otra cosa es un Poder, sino la posibilidad o la facultad de hacer una cosa. Qué es la facultad de hacer una cosa, sino el poder de emplear los medios necesarios para su ejecución. Cuáles son los medios de ejercer un poder legislativo, sino las leyes. Qué es el poder de establecer y percibir impuestos, sino un Poder Legislativo, o sea, un poder de hacer leyes para establecer y percibir los impuestos. Cuáles son los medios propios de ejercer este poder, sino las leyes necesarias y convenientes. Aun se puede uno preguntar: ¿quién juzga de la necesidad y la oportunidad de las leyes que sean hechas para el ejercicio de los Poderes de la Unión? La respuesta es que, en primer lugar, esta misma dificultad se presenta por la simple delegación de estos Poderes, tanto como por la cláusula que los declara; en segundo lugar, será el Gobierno Nacional el que juzgará en primera instancia, del uso que podrá hacer de sus Poderes; serán sus comitentes quienes juzgarán en última instancia; si el Gobierno Federal sobrepasa los justos límites de su libertad y hace un uso tiránico de sus Poderes, el pueblo, del cual es la creación, lo llamará a cuentas, y tomará, para reparar el ultraje hecho a la Constitución, las medidas que la necesidad sugiera y que justifique la prudencia. La oportunidad de una ley en el cuadro constitucional, debe ser siempre determinada según la naturaleza de los poderes sobre los cuales se ha fundado”.

No solamente son los autores que se han señalado, los que comparten la opinión de que los impuestos pueden y deben tener también fines extrafiscales. Así, tenemos por ejemplo, que en la obra “Principios de Hacienda Pública”, del Dr. Gabriel Franco, página 220, se dice lo siguiente: “La función principal del impuesto es la de cubrir las necesidades financieras; pero los gobiernos lo han utilizado para la consecución de otros fines. En Roma, se hizo uso de él para fomentar la natalidad. En la Edad Media y en la Edad Moderna, se ha preconizado por muchos escritores como un medio hábil de combatir el lujo; y esta manera de pensar, dejó un rastro en la legislación de casi todos los países. Mercantilistas de prestigio lo recomendaron como uno de los instrumentos de mayor eficacia al servicio de la política económica, y como medida de policía. En el comercio exterior, ha re-



presentado un papel destacado en todos los tiempos, y aún continúa siendo el resorte más importante del proteccionismo. Perseguir sus manifestaciones en la política económica, nos llevaría muy lejos. No existe sector de la economía en que no encuentre aplicación: en la agricultura, puede servir para limitar los cultivos o promover la parcelación de los latifundios; en la industria, para entorpecer el desarrollo de determinadas industrias y promover el de otras; en el comercio, para castigar la venta ambulante, favorecer a las casas pequeñas, en su lucha contra los grandes almacenes y las organizaciones con red de sucursales; opera también en la vida de las compañías mercantiles, ya que muchas veces la naturaleza de la imposición determina la forma social; la política sanitaria utiliza el impuesto con resultados bastante satisfactorios; el monopolio del alcohol, ha servido en algunas legislaciones para combatir con éxito el alcoholismo.

La apelación al impuesto, como instrumento capaz de intervenir con eficacia en las oscilaciones de la vida económica corrigiendo sus excesos, se deja sentir cada día que pasa, con más fuerza. Las contribuciones sirven para estimular la inversión o para frenarla; añaden capacidad de compra, o recortan las posibilidades de adquisición de bienes y servicios por parte de las economías privadas. Un tratamiento adecuado de las reservas sociales, promueve la reinversión; estimula el autofinanciamiento u obliga a distribuir más beneficios, según los casos. Los impuestos en las sociedades modernas, consisten casi exclusivamente en prestaciones pecuniarias; sólo en momento de crisis y de depreciación excesiva del dinero, se ha recurrido a las prestaciones en especie".

Gianini, en sus "Instituciones de Derecho Tributario", al hablar de los fines no fiscales del impuesto, en la página 64, dice lo siguiente: "La finalidad del impuesto, se ha dicho, consiste en procurar un ingreso al Estado, y este fin, constituye uno de los caracteres distintivos que le diferencian de las penas pecuniarias: multas por razón de delitos, multas por razón de faltas, etc., ya que éstas, aun proporcionando una ventaja económica al Estado, no están dispuestas para este fin, sino para otro sustancialmente diverso, cual es el infligir un castigo al transgresor de la norma; pero es necesario advertir inmediatamente, que aquella finalidad no es exclusiva del impuesto, ya que hay otros recursos: las rentas patrimoniales, las contribuciones especiales y las tasas, que concurren a cubrir las necesidades financieras del Estado y que, por otra parte, ella no constituye siempre el motivo único de la imposición. El impuesto, en efecto, es un medio que se presta a ser manejado para la consecución de objetivos no fis-



cales, dando de lado a los casos extraños a la concepción de los fines del Estado, en que se inspiran nuestros ordenamientos públicos, en los que el legislador se propone alcanzar, mediante el impuesto una distribución social de la riqueza, diversa de la existente, es frecuentísimo que se trate de limitar, por medio de una elevada imposición, algunas manifestaciones de la vida económica o social que se estiman dañosas para la colectividad. Recíprocamente, las exenciones impositivas, sirven, entre otras cosas, para favorecer a determinadas actividades que se consideran socialmente ventajosas. El ámbito en que de modo más amplio e intenso se manifiesta el fenómeno del impuesto, dirigido a objetivos no fiscales, es el de los gravámenes aduaneros, es conocida la distinción entre derechos fiscales y derechos protectores. Los primeros, tienen por única finalidad aumentar los ingresos del Estado, en tanto que los segundos, se dirigen a obstaculizar, si se trata de derechos de importación, la introducción de mercancías extranjeras en el territorio del Estado, para proteger adecuadamente a la industria nacional, frente a la concurrencia extranjera, o a impedir, si se trata de derechos de exportación, la salida del territorio, de cosas necesarias al consumo interior. Por esto, en algunos gravámenes aduaneros el objetivo extrafinal prevalece, resueltamente, sobre la finalidad fiscal; ello, no obstante, conservan su carácter originario de impuestos, y no se distinguen jurídicamente de los otros gravámenes, debido a que su regulación legal no ha experimentado modificaciones esenciales por efecto de su nueva finalidad, y continúa, por tanto, imprimiendo el gravamen protector, la misma estructura que a los otros impuestos”.

Juliani Fonrouge, en su “Derecho Financiero”, volumen primero, página 1074, dice: “La alarma de los financistas de otros tiempos ante el crecimiento de las erogaciones, su preocupación por asegurar a toda costa el equilibrio del presupuesto, recurriendo a reducciones drásticas en ciertos casos, son cuestiones que han perdido trascendencia. Deliberadamente omitimos decir que en la actualidad tales problemas carezcan totalmente de interés; queremos significar únicamente que ellos han perdido el carácter absoluto de otras épocas: el gasto público ha dejado de apreciarse con criterio exclusivamente administrativo, limitado a aquellos rubros inherentes al funcionamiento de los servicios públicos, para trocarse en un medio de acción del Estado. En un instrumento de gobierno de importancia trascendental por su efecto directo e indirecto sobre la actividad socio-económica de la colectividad, y por cierto que la evolución a su respecto, está

íntimamente relacionada con las nuevas concepciones acerca de la misión del Estado”.

Si partimos de la base establecida por Adan Smith, y recogida por las finanzas denominadas clásicas, inspiradas en el liberalismo del Siglo XIX, de que “el Estado debe restringir su acción a las funciones indispensables para la seguridad y existencia de la Nación, los gastos públicos deberán concretarse a asegurar esas funciones, sin extenderse más allá”. Para los autores orientados en este sentido, la actividad estatal no es económicamente productiva, el Estado consume y no produce, sustrae riqueza a los particulares que le darían una inversión más conveniente, aparte de ser un pésimo administrador, carente de condiciones para ejercer directamente en forma económica, actividades de tipo comercial e industrial.

Es la posición generalmente llamada del Estado gendarme o del *laiser faire*, que otros llaman del Estado consumidor. No puede sorprender que fueran las únicas ideas conocidas al tiempo de sancionarse la Constitución Nacional de 1853, ya que las modernas concepciones comenzaron a abrirse paso después de la guerra mundial de 1914-1918, acelerándose el proceso y alcanzando pleno desarrollo en los últimos veinte años y que, por tal razón, aquélla demuestra filiación a tales principios. Es así que si bien el Artículo 4o. sobre el tesoro nacional, hace referencia a los gastos de la Nación, lo que podría inducir a una interpretación amplia, el Artículo 67, inciso VII, limita el concepto al decir que “Corresponde al Congreso fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación”, con lo cual no quedan dudas sobre el carácter restringido del gasto público, como era corriente a mediados del siglo anterior. Para la moderna tendencia, el Estado no es un mero consumidor, sino un redistribuidor de la riqueza, pues aparte de ser inexacto como principio, que su eficacia económica resulta siempre inferior a la de la iniciativa privada, en ciertas actividades puede resultar igual o superior en este sentido, cabe mencionar la teoría del filtro, del profesor Laufenburger, según la cual “el presupuesto actúa como un filtro económico, procede a modo de bomba aspirante de rentas y luego como impelente de ellas, mediante los gastos públicos, que los expende sobre la economía, ofreciendo nuevas posibilidades de consumo e inversión”.

No es el caso de estudiar las formas que adquiere el intervencionismo estatal, pues basta tener presente lo ocurrido en todos los países, aun los más fieles a los principios democráticos, para comprender que, en mayor o menor escala, los nuevos conceptos,

inspirados en Haynes Beveridge y otros economistas, se han impuesto.

Al Estado gendarme ha sucedido el Estado providencia y el Estado fáustico, según la terminología de Marshall, en que prescinde del criterio valorativo de otros tiempos; se descarta la superioridad automática de la iniciativa privada, y se estima que ciertos gastos públicos son útiles desde el punto de vista económico por su productividad, en tanto que otros, aunque económicamente inconvenientes, ofrecen utilidad desde el punto de vista de interés general, es decir, que el gasto público debe apreciarse según circunstancias de orden económico, social y no meramente administrativas. En concordancia con la misión del Estado moderno, la función del gasto público, de neutra que era en las finanzas clásicas, ha pasado a ser activa en las modernas. esto es, con finalidades extrafiscales; el intervencionismo social que deriva en intervención económica, se orienta hacia fines políticos, propaganda directa o indirecta, propósitos electorales, sociales, ayuda familiar, subsidios por desocupación, o económicos, control de precios, nacionalizaciones, y asigna al gasto público, no solamente la finalidad niveladora de riquezas como en ciertos escritores alemanes del Siglo XIX, sino a propósito de regulación económica o de estímulo de las actividades privadas, principios del multiplicador y de aceleración.

Nos hallamos en presencia, pues, de una nueva concepción del gasto público, como consecuencia de las funciones que, por fuerza de las circunstancias, ha debido asumir el Estado en las últimas décadas, especialmente en lo que ha dado en llamarse el *well fare state* el Estado del Bienestar, que no puede definirse concretamente, pero que, en términos generales, corresponde a una economía en que la provisión de servicios estatales y pagos de transferencia, seguridad social, han alcanzado un elevado grado de desarrollo.

Entre los escasos autores mexicanos que tratan de las finanzas públicas, debe mencionarse el libro del licenciado Ernesto Flores Zavala, titulado "Finanzas Públicas Mexicanas", en el cual, en la página 250, de la edición de 1940, dice: Cuando el impuesto tiene como único fin, obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades financieras del Estado, se dice que tiene un fin fiscal; cuando el impuesto persigue producir ciertos efectos diversos de la obtención de recursos, se dice que tiene un fin extrafiscal. Los fines extrafiscales, pueden ser: culturales, económicos, políticos, sociales, morales, etc. Es cierto que en el primer caso, el impuesto, al proporcionar ingresos al Estado, lo capacita para el desarrollo de sus fines económicos, políticos

o sociales; pero además; el impuesto, por sí mismo, puede ser instrumento para que el Estado desarrolle esos fines. Esto es a lo que hemos llamado los fines extrafiscales de los impuestos. Pueden distinguirse —dice—, con referencia a los fines, los siguientes casos: 1o. Impuesto con fines exclusivamente fiscales, es decir, que no tienen otra misión que la obtención de recursos necesarios para cubrir los gastos generales del Estado. 2o. Impuestos que tienen fines exclusivamente fiscales en cuanto a su establecimiento, pero cuyo rendimiento se aplicará a fines especiales, es decir, no es el tributo en sí el que persigue un fin extrafiscal, sino que el fin se va a realizar con el rendimiento del tributo. 3o. Impuestos que persiguen fines fiscales y extrafiscales al mismo tiempo; y 4o. Impuestos que sólo persiguen fines extrafiscales”.

En la edición del mismo libro, correspondiente al año de 1946, número 190, página 228, dice: “Otra cuestión que se deriva del precepto que establece que los impuestos deben cubrir los gastos públicos, es el de determinar la constitucionalidad de los impuestos que no tienen una finalidad exclusivamente fiscal, sino alguna otra extrafiscal de índole social, económica, etc. El precepto constitucional que dice que el impuesto será para cubrir los gastos públicos, ¿prohíbe que los impuestos puedan tener una finalidad distinta de la estrictamente fiscal? Creemos que la contestación es en el sentido de que los impuestos pueden perseguir, además del fin fiscal, otros extrafiscales”.

En apoyo de su tesis, menciona la jurisprudencia de la Suprema Corte, que aparece en el Prontuario de la Jurisprudencia del mismo, del Tomo VIII, página 83, en que se dice: “Los impuestos pueden tener un objeto inmediato, que consiste en cubrir los gastos públicos, objeto que es esencial y común a todos ellos, y otro objeto mediato, que consiste en la realización de determinado propósito, como la división de las grandes propiedades rústicas, la protección a ciertas industrias, etc.; pero no es forzoso que el impuesto, para que se considere así, deba tener como único objeto el inmediato de que se ha hablado”.

En la página 276, y en el número 229 de ella, dice —ejemplificando los casos de los fines extrafiscales de los impuestos—: “El 4o. caso de los que analizamos, se presenta cuando los impuestos se establecen buscando fines exclusivamente extrafiscales, es decir, el legislador sabe que al establecer el impuesto, se obligará a los afectados a desarrollar determinada actividad, o a dejar de desarrollarla, con tal de no pagar el impuesto; de manera que con estos impuestos, el Fisco no percibe ingreso alguno. Sucede, por ejemplo, cuando se establecen impuestos aduanales

tan altos, que no se realizan las operaciones gravadas. En estos casos, lo que se pretende, es prohibir la introducción al país, o la salida, de determinada clase de mercancías, y no que el Fisco obtenga recursos, que de antemano se sabe que no percibirá”.

Otro ejemplo es el Impuesto sobre la Pesca del Camarón en Aguas Occidentales de la República, que se estableció por Decreto de 22 de agosto de 1934. Por este Decreto, se gravó la explotación del camarón que se hiciera en las aguas mencionadas con un impuesto de \$0.50 el kilo, ya fuera con o sin cáscara, o en estado natural; pero a las cooperativas se les concedía un subsidio igual al valor del impuesto; de esta manera, se obligaba a los pescadores a agruparse en cooperativas, que era la finalidad perseguida por la ley. No existían fines fiscales, porque el Fisco debía restituir lo percibido por impuesto, en forma de subsidio, pues a nadie convenía operar fuera de las cooperativas, porque resultaba incosteable.

En la página 271 del Capítulo Octavo, al referirse a los fines de los impuestos, dice: “En teoría, existen dos soluciones fundamentales, que corresponden a los dos pensamientos políticos dominantes: una, la de la Escuela que Grizzioti llama Liberal Manchesteriana, desarrollada principalmente en Inglaterra y Francia, en el Siglo XIX, que niega que los impuestos puedan tener otra finalidad que la puramente fiscal. Esta escuela se basa en la tesis liberal individualista, de acuerdo con la que el Estado, no puede intervenir en la actividad o en la situación personal de sus miembros. La otra solución considera que el impuesto no solamente tiene un fin financiero, sino que por su fuerza enorme, puede ser aplicada a finalidades diversas, como la distribución de la fortuna en forma más equitativa”. Esta tesis fue sostenida, fundamentalmente, por Adolfo Wagner y Henry George. En realidad, no puede negarse que los impuestos constituyen una fuerza económica tremenda, que puede ser utilizada, ya sea para impedir el desarrollo de actividades nocivas, o para favorecer el de aquellas que se consideren benéficas.

El juez norteamericano Marshall, llegó a decir en la obra “El Poder para Imponer Implica el Poder para Destruir”, Corwin, la Constitución Norteamericana y su actual significado, página 81: “Esta frase es cierta en el sentido de que, quien puede establecer impuestos, puede absorber capitales, o impedir el desarrollo de determinada actividad, simplemente con establecer sobre ella fuertes gravámenes, pero su poder no es sólo destructivo, porque puede también ser aprovechado como una barrera protectora o un procedimiento de impulsión o desarrollo, de aquellas actividades que se considere necesario favorecer.

Al ejemplo que señala el señor licenciado Ernesto Flores Zavala, debemos mencionar el que aparece de la Ley del Impuesto Federal sobre las Industrias de Alcohol y Aguardiente. En esta ley se establece la Sociedad de Productores de Alcohol, y en el Artículo 98, se dice textualmente: "Como compensación por los servicios de interés general que suministre la Sociedad, de acuerdo con el Artículo 97 fracción V, la Secretaría otorgará a dicha Sociedad, en relación con los productos que reciba y maneje de sus socios, un subsidio de \$1.00 por cada litro de alcohol, subsidio que se hará efectivo en el momento mismo en que la Sociedad cubra los impuestos que cause el producto. La Sociedad estará obligada, en todo caso, a descontar del monto los impuestos que cargue a sus socios, el importe total del subsidio a que se contrae al presente artículo, precisamente en proporción a las cantidades de alcohol que cada uno le haya entregado". Como se ve, este artículo imposibilita a producir alcohol fuera de la Sociedad, puesto que en ese caso el gravamen es prohibitivo, dado que no se disfruta del subsidio.

Otro ejemplo, en la misma ley, lo tenemos en el Artículo 15, que fija las Tarifas de Elaboración. En este artículo, para el alcohol elaborado por mieles incristalizables por litro, se le grava con \$1.65; el alcohol elaborado con guarapos, con \$2.40; el alcohol elaborado con materias primas consideradas como usuales para la alimentación humana, por litro, \$5.00. Con esta tarifa, se vuelve absolutamente imposible producir alcohol.

Igual distinción se establece a continuación, para la elaboración de aguardientes o brandys destilados, pues los que se obtienen a partir de frutas de producción nacional y de aguardientes derivados de la uva, se gravan con \$1.20 el litro; pero cuando estos destilados no proceden de frutas o vino de producción nacional, por litro pagan \$5.00.

Otro ejemplo más, lo tenemos en la Ley del Impuesto sobre Azúcar. En efecto, conforme al Artículo 2 de la ley de 25 de agosto de 1938. "Son causantes del impuesto, los vendedores de primera mano del artículo gravado; pero serán responsables solidariamente por su pago, las personas que lo adquieran en los casos que determine el Reglamento". Conforme al Artículo 3, "El impuesto se causará a razón de \$0.20 por kilo de azúcar que se venda; pero por el azúcar que se entregue a la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V., por sus socios, ésta gozará de un subsidio de \$0.18 por cada kilo de azúcar que esta Institución venda. No se causará el impuesto sobre el azúcar que se exporte". Esto es, que un productor independiente, paga

\$0.20 por kilo, y en cambio, un productor de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, solamente paga \$0.02 por kilo.

Otro impuesto que también tiene establecidos fines extrafiscales, es el Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación. En el Artículo 3o. de este impuesto, se establece que la tasa de \$0.15 por litro; pero en el inciso V, se conceden las siguientes franquicias: "\$0.04 por litro a los productores que utilicen los ferrocarriles para enviar sus productos a los centros de consumo; \$0.04 por litro de pulque manejado por la Sociedad de Productores de Aguamiel y Productos de su Fermentación, y \$0.04 por litro, para los productores que preserven el pulque o que lo conserven por otro procedimiento autorizado. A quienes utilicen en sus envases tapas o taponés irrellenables y cierres de control autorizados por la Secretaría de Hacienda, y a los que, para la distribución y venta, embotellen sus productos desde el tinacal de origen y usen taponés irrellenables del tipo de que autorice la propia Secretaría".

Un ejemplo más, lo tenemos con la Ley del Impuesto sobre la Sal. En el Artículo 3o. de la ley de este impuesto, se establece que "El gravamen será de \$0.04 por kilo; pero el impuesto se cubre empleando timbres con resello "Sal" o "Sal subsidio", que se adherirán y cancelarán en las facturas oficiales, por la cantidad suficiente para cubrir el importe del impuesto correspondiente a la totalidad de la sal consignada en la factura". Pero en el Artículo 16, "Se faculta a la Sociedad de Productores de Sal, a recibir de la Tesorería de la Federación, en los términos que fija el Reglamento, los timbres con resello "Sal subsidio", que serán cubiertos en efectivo, previa deducción del subsidio que corresponda al monto de los timbres solicitados. Por la cantidad que corresponda al subsidio, se entregarán certificados que expedirá la Sociedad".

La Ley del Impuesto sobre Hilados y Tejidos y Acabados, de 29 de diciembre de 1948, contenía también algunas disposiciones de este género, pues en el Artículo 6o. declaraba exentos del pago del impuesto a los ingresos producidos por las ventas de los artículos que el Ejecutivo Federal determinara, mediante decreto, cuando fueran exportados por sus fabricantes; los ingresos provenientes de ventas de productos elaborados en máquinas movidas a mano, y los ingresos derivados de las ventas de artículos elaborados con fibras duras. Todos los demás productos, pagaban la tasa federal del 3% sobre el total de los ingresos mensuales.

Puede considerarse, también, que tienen fines extrafiscales las disposiciones de los Artículos 19 y siguientes, de la Ley del Impuesto sobre Explotación Pesquera. En efecto, el Artículo 19



establece que "La Secretaría de Hacienda entregará al Banco Nacional de Fomento Cooperativo, el total de las remesas que a la fecha en que se celebre el correspondiente contrato de fideicomiso, le hubieran hecho las Oficinas Federales de Hacienda por concepto del 50% del total del impuesto que hayan cubierto las Sociedades Cooperativas de Pescadores", a que se refería la ley. Con las remesas de dinero para integrar el fondo, según el Artículo 20, "Las Oficinas Federales de Hacienda enviarán un tanto de la declaración que presenten las Sociedades Cooperativas, a fin de que el fiduciario, al acreditarlas al fondo, abra subcuentas, en las que anotará las cantidades con que cada cooperativa vaya contribuyendo, para el efecto de determinar los límites respectivos, conforme a los cuales se les pueda otorgar créditos refaccionarios".

También tenían el carácter de fines extrafiscales, todas las exenciones que la Secretaría de Hacienda estuvo concediendo a las entidades y municipios, con objeto de que éstos uniformaran su legislación fiscal, de acuerdo con las bases que fijara el Ejecutivo. La exención de la contribución federal, implicaba un estímulo para los causantes, para que éstos gestionaran de las entidades y municipios, la uniformidad de su legislación fiscal que declarara la Secretaría de Hacienda, y así se libraban ellos de pagar la contribución federal. Esto no originó siempre beneficios a los causantes, puesto que las entidades, una vez que la Federación suprimía el 15% federal, aumentaban la cuota de sus impuestos con objeto de cobrar este 15%, y aún subsiste en el Distrito Federal, en tratándose del Impuesto Predial, además de la tasa del impuesto, un 15% adicional, que representa aquel 15% que la Secretaría de Hacienda concedió a las entidades, con objeto de que uniformaran su legislación con la del Gobierno Federal.

A pesar de encontrarnos a más de la mitad del Siglo XX, existen muchos errores y falsos conceptos en lo que respecta a cuál es el papel desempeñado por el Gobierno en la administración de un país. No se ha dado cuenta cabal de la importancia que ha adquirido el Gobierno. Este constituye una respuesta a las necesidades del pueblo y de los grupos que componen el público, y es una de las tareas más importantes de cuantas existen en nuestra civilización contemporánea.

Es de capital importancia, destacar la importante labor que está llamado a desempeñar el Ejecutivo en un Estado moderno. Como mediador principal en nuestra economía contemporánea, no podemos olvidarnos de cuán importante es que los gobiernos sean responsables y sepan responder de tal suerte, que se hagan sentir ante los acontecimientos que tienen lugar. El plan de un Gobierno,

las obras públicas, la estabilización de precios, etc., etc., depende de que las cosas se hagan a su debido tiempo, y es también indispensable que se mantenga el equilibrio. Ningún gobierno moderno puede seguir gobernando sin tener, por lo menos, un sentido de equilibrio en todas aquellas situaciones en las que el Gobierno constituye un estabilizador, a la vez que presta servicios a diversas gentes; es importante que exista cierta flexibilidad, para que resulte posible introducir cambios en el ajuste, a medida que las condiciones sufren alguna alteración. No es posible pensar en programas gubernamentales, y eso quiere decir programas del Presidente, de los Gobernadores, salvo en relación con la economía total de un país. La importancia de contar con administraciones que sean eficaces y equilibradas; de tener un presupuesto que esté en armonía con los acontecimientos, con la economía, es algo que no es posible descuidar. Es importante que nos demos cuenta de la difícil tarea que tienen a su cargo el jefe del Ejecutivo y los Gobernadores de los Estados: el Presidente es el jefe político de un partido y del pueblo; el Presidente tiene que formular la política a seguir, y llevarla a cabo; es él quien representa un programa, un programa integrado; el Presidente es quien responde de la administración; el jefe ejecutivo se halla colocado en una posición muy significativa: tiene que preocuparse constantemente por los diversos grupos que componen el público, de los que empuja y de los que tira. Un gobierno está íntimamente ligado al proceso político. El Presidente tiene a su cargo la tarea de buscar el equilibrio, de pesar los intereses, y existen intereses de suma importancia. Esa tarea de juzgar, de equilibrar, de ver el panorama todo, en función no tan sólo de lo que es bueno para los trabajadores, de lo que es bueno para los negocios, sino de lo que es bueno para la economía total, son asuntos sumamente delicados, y para aquéllos que no forman parte del Gobierno, en algunos casos pasa inadvertido. En el mundo en que vivimos, en el cual el Gobierno ha adoptado el papel de ser el que ajuste nuestra economía total, tenemos que pensar claramente en funciones de las necesidades de integración, de la necesidad de aunar los esfuerzos de los hombres para fines útiles.

El Estado debe ser entendido como unidad de decisión y acción, instituido para realizar el bien público temporal. La Constitución, en su calidad de ordenamiento jurídico supremo, establece las bases fundamentales rectoras de la cooperación social; pero esas bases suministradas por la Constitución, necesitan ser desarrolladas para su aplicación práctica; sin embargo, en la época contemporánea, hay por lo menos la convicción general de la existencia de numerosos problemas sociales, económicos; de la urgencia

de resolverlos y de la necesaria intervención del Estado, para su mejor solución; frente al cuadro de los problemas, es decir, de las necesidades colectivas, la autoridad política debe formular el programa de acción para resolverlos y satisfacerlos, fijando con criterio realista, los objetivos concretos que deberán alcanzarse en un periodo determinado por la aplicación de los medios disponibles.

El gobernante, para la realización de un fin, debe elegir, entre los diferentes medios idóneos, el medio o conjunto de medios que provoque la mínima resistencia, y, secundariamente, que tenga el menor costo. La selección de los medios adecuados, exige el dominio de la técnica, particularmente para prever los efectos secundarios y la resultante de su combinación con los efectos primarios, así como el profundo conocimiento de las realidades económicas y de la psicología individual y colectiva.

A la autoridad política toca fijar los fines, metas u objetivos, que se propone realizar en el orden económico, y que, desde luego, además de ser congruentes con la política general del Estado, deben ser posibles, compatibles entre sí los de cada rama de la política económica, y homogéneos entre sí los de las diversas ramas. En tanto que los impuestos cooperen a alcanzar las grandes directivas comúnmente aceptadas del bienestar social, deben colaborar para la consecución de estos objetivos.

Al presentarse a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia la ponencia en revisión 235/66, promovida por Rosaura M. de Maldonado y coagraviados, en contra de actos del Congreso y Gobernador del Estado de Sonora, Ayuntamiento, Junta Calificadora Municipal y Tesorero Municipal de Hermosillo, se planteaban tres importantes problemas, a saber: 1o. Un impuesto no puede tener finalidades extrafiscales. 2o. Un impuesto no puede tener como fin una sanción económica por ejecutar o no ejecutar un acto. 3o. Las medidas que tome la autoridad legislativa para remediar un problema particular, se requiere que sean idóneas al fin perseguido por la ley; de otra manera, la ley que se analice es inconstitucional.

Mi oposición a la ponencia, consistió, precisamente, en considerar que no deben hacerse declaraciones generales que más tarde pudieran obligar a la Corte en un sentido determinado, en contra de lo que la prudencia aconseja, para que, en un momento determinado, pueda valorizar todas las circunstancias de los casos que se presenten, y no estar ligadas por precedentes establecidos en forma de principios generales.

El señor Ministro don Mariano Azuela, en la sesión celebrada el día 15 de agosto de 1962, con motivo de la discusión del am-

paro 5287/55, promovido por Alfredo Sierra Arriaga, en contra del Departamento del Distrito Federal, considerando que el artículo 535 de la Ley de Hacienda, era inconstitucional, en tanto que establecía un gravamen mayor para la utilización de los pozos artesianos para surtir las necesidades particulares, cree que decía con toda justicia, que es necesario estudiar con profundidad un problema, si por profundidad entendemos que resolvemos el problema en definitiva y mediante una tesis perfecta; pero creía él que se está incidiendo en el error de confundir el poder de la doctrina con el de la jurisprudencia. El teórico, el tratadista, el doctrinario, pueden, aprovechando ya la larga, la lenta, la heroica, la fructífera labor de los jueces, establecer principios generales; pero los jueces no realizan una labor perfecta de generalización, van creando el derecho poco a poco, a base de tanteos, a base de debates, de rectificaciones, de depuraciones, y que nuestra misma ley lo reconoce, cuando ve que sólo es jurisprudencia la tesis aportada doctrinalmente en cinco ejecutorias y cuando prevé la interrupción de la jurisprudencia, no podemos exigir de una ponencia lo que podemos referir de una doctrina que se elabora en un gabinete, con la comodidad del que generalizó sobre la tesis, como en aportaciones sobre la vida del derecho y sobre la vida del derecho que contribuyen los legisladores, los litigantes y los jueces. Que debemos tener jurisprudencia en el sentido de la prudencia, del sentido humano y de energía; pero de cautela; y que en un tribunal como el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un acto de improcedencia establecer actos generalizados. Consideraba que vivimos todavía bajo el signo de Vallarta, pero en un campo de depuración; que Vallarta negó toda posibilidad de que la Corte controlara, por vía de amparo, la constitucionalidad de las mismas leyes fiscales, en relación con la proporcionalidad de las mismas. Que la Corte había establecido una escuela en principio determinada; cuando el impuesto era notoriamente inadecuado, notoriamente desproporcional, y en estos casos sí podía intervenir la Corte. En aquella ocasión, se sostenía que el impuesto debe ser proporcional y equitativo con relación al causante; pero además, debía ser proporcional a los beneficios que pudiera tener el Estado, a los perjuicios que pretendiera conjugar. Y consideraba que era audacia generalizar la garantía individual, puesto que ésta es para que no se cobre al causante, impuestos desproporcionados e inadecuados, pero que no es garantía individual que el Estado desarrolle una política económica adecuada. No sostenía la arbitrariedad; pero que no se podía engañar al país, anunciando que vamos a controlar, a través del juicio de amparo, el punto de vista de la política económica del Estado, en relación

con este sector. Consideraba que la doctrina de Vallarta, está perfectamente viva y no reconoce una sola excepción; las bases del juicio de amparo son las elementales de la ley, las bases del sistema de supremacía judicial para calificar la constitucionalidad de las leyes, que es un problema jurídico; los jueces, por tradición, resuelven problemas de conflictos de leyes, en el tiempo, en relación con el principio de no retroactividad en los conflictos de leyes, en relación a los procesos de leyes internacionales, y porque la calificación de la constitucionalidad de las leyes es un problema jurídico, por lo que se justifica que se atribuye a los jueces la función de calificar la constitucionalidad; pero para calificar la constitucionalidad de las leyes, sería absurdo encomendar a los jueces su control, y que, si nosotros dijéramos que íbamos a controlar por la vía de amparo la bondad, la conveniencia de la política económica del país, nos expondríamos a que el pueblo nos dijera: no te metas con nosotros porque tú no sabes de esos asuntos. Entonces tendríamos que juzgar, no a través de nuestro propio criterio, y serían peritos economistas los que resolvieran el problema que se nos plantea, y en semejantes juicios de amparo; y se preguntaba: cómo sería ese amparo; el causante propondría como un concepto de violación la carga de la política económica del Estado, ofrecería prueba pericial, etc.; pero no creía que debiéramos comprometernos con ninguna tesis; que no creía que debemos afirmar que no tenemos el poder de controlar la constitucionalidad en determinados renglones; no debíamos renunciar a nuestro principio de control, pero si debíamos reconocer nosotros que tienen los límites inherentes al juicio mexicano de garantías. ¿Y porque un impuesto tenía fines extrafiscales lo podíamos considerar como inconstitucional? Parecería que nos hubiéramos inspirado, exclusivamente, en las satisfacciones de los gastos públicos, y si la Corte sostuviera tal cosa, se hundiría en las sobras del siglo pasado, levantaría un obstáculo al progreso del país; entonces se podría calificar de justo a un órgano exhausto; todo el futuro del Estado occidental es realizar una estructura de armonía, entre libertad de los individuos y garantías sociales. Consideraba que engañaríamos al país, si le dijéramos que podemos resolver, mediante el juicio de amparo, lo que corresponde al arbitrio de los partidos.

Puedo estar equivocado al interpretar las palabras del señor Ministro Azuela; pero considero que la tesis de Vallarta, expuesta en el amparo pedido contra la contribución impuesta a las fábricas de hilados y tejidos, por la Ley de Ingresos de 5 de Junio de 1879, y que aparece publicada en el Tomo II de sus votos, en la página primera y siguientes, no ha quedado total-

mente destruída. En efecto, considero que la tesis de Vallarta ha sido superada en cuanto consideraba que el Poder Judicial de la Federación no es el capacitado para juzgar sobre la equidad y proporcionalidad de los impuestos, sino que es una facultad soberana del Poder Legislativo, el fijar los gastos del Estado, ya sea aumentándolos o disminuyéndolos, y para aprobar tributos de acuerdo con el desarrollo del país, que graven los grupos económicos que, en concepto del legislador, los soporte con menor perjuicio de la prosperidad nacional, sin restricción alguna.

Vallarta se fundaba, esencialmente, en las ideas de Marshall, al expresar que, la facultad de imponer contribuciones al pueblo y a sus bienes, es esencial para la existencia misma del Gobierno, y puede, legítimamente, ejercerse en los objetos en que es aplicable, hasta el último extremo a que el Gobierno quiera llevarla, admitiendo como única garantía protectora del contribuyente, la estructura misma del Gobierno, y como el Legislativo estaba constituido por representantes del pueblo, suponía que con ellos estaba a salvo de impuestos injustos y onerosos, que les permitiera llevar a las Cámaras representantes identificados con sus intereses, incapaces de aprobar impuestos exorbitantes, porque debiendo su elección a sus comitentes, no podían atentar contra los intereses de éstos, sin hacerse indignos de su confianza, y que a todos constaba debían procurar y conservar, y, en consecuencia, en la libertad del sufragio, según la estructura de nuestras instituciones, estaba el remedio de los abusos del Poder Legislativo, y en segundo lugar, tenía como último recurso, la rebelión en caso de que el Legislativo abusara de la soberanía impositiva.

Este aspecto de la tesis de Vallarta, fue sostenido hasta el año de 1944, en que se dictó la conocida ejecutoria del asunto Aurelio Maldonado, estableciendo la capacidad de los tribunales Federales para conocer de la inconstitucionalidad de leyes impositivas cuando sean exageradas y ruinosas, porque en ese caso, el Poder Legislativo, se había excedido en sus facultades constitucionales. La Corte consideró, en esa ejecutoria, que los conceptos de proporcionalidad y equidad en los impuestos establecidos por el artículo 31 constitucional, no deberían considerarse como simples recomendaciones, aunque estuvieran precisados esos conceptos en el artículo 31, fuera del capítulo relativo a las garantías individuales, puesto que la garantía de exacta aplicación de la ley de legalidad, exigía que la proporcionalidad y equidad del impuesto, fijada en el mencionado artículo 31, si se violaba, equivalía a una violación de aquellas garantías, haciendo nugatorio el mandato de la fracción I del artículo 103 constitu-

cional, que establecía el amparo contra las leyes que violaban las garantías individuales, y entonces, la misma razón podía invocarse para negar los amparos en todos los casos en que se reclamara inexacta aplicación de esas leyes.

Es cierto, también, que esta tesis fue ampliada al resolverse el amparo promovido por los cines "Florida" y otros, en contra de los impuestos que la Legislatura local había aprobado sobre los ingresos brutos obtenidos por las empresas de espectáculos, alegándose que los medios de protección aceptados por Vallarta, no eran efectivos, ya que no consideraba que el sistema electoral de México, no protegía al pueblo de la aprobación de impuestos injustos, por las deficiencias del sistema democrático en un joven país en formación; que además, el argumento de que el legislador ejercitara una soberanía impositiva, no era válido, puesto que todas las leyes emanadas del Legislativo, son actos de soberanía, y sin embargo, deben sujetarse a la Constitución, y el Poder encargado de la elevada función de examinar si se ajustaban o no a la Ley Suprema, es el Poder Judicial de la Federación, como se desprendía de los artículos 94, 103, 104 y 133 de la Constitución. Que de aceptarse la tesis de Vallarta, ninguna norma legal expedida por el Poder Legislativo, podía ser jamás motivo de juicio de garantías. Esta tesis, que ampliaba los argumentos esgrimidos en las ejecutorias sostenidas por el señor Ministro ponente en el amparo referido, consideraba que entre el desarrollo constitucional de Norteamérica, donde tomó su inspiración Vallarta, y el de México, aun cuando el modelo fuera el mismo, su evolución había sido distinta, apoyándose en que Ponciano Arriaga, al referirse a la Exposición de Motivos de la Constitución de 57, hizo hincapié en el error que se cometería al otorgar facultades omnímodas al Poder Legislativo, que equivaldrían en el fondo a entronizar una dictadura; que por lo tanto, en materia impositiva, el Poder Legislativo, no podía ni debía tener facultades, sino quedar sometido al dominio constitucional. Argumentaba, además, que entre el texto de la Constitución Americana y la Mexicana, había una sustancial diferencia, pues en tanto que la Constitución Americana consagraba que los derechos e impuestos serían uniformes para todos los Estados, con lo cual se establecía la necesaria generalidad y uniformidad del tributo, y que en el texto de nuestra Constitución, se protege al ciudadano para que no se impongan tributos que sean faltos de proporcionalidad e inequitativos, lo que explicaba la actitud adoptada por Marshall, y que no prestaba apoyo a la teoría de Vallarta. Que nuestra evolución constitucional no se derivaba de la de Norteamérica, y mucho menos de la Inglesa, supuesto que



en la Gran Bretaña, el Parlamento tenía facultades privativas en materia tributaria, sino que, más bien, nuestro texto constitucional se derivaba del artículo 13, de la declaración de derechos del hombre y del ciudadano, de la Constitución Francesa, de la Constitución de Cádiz de 1812, en la cual, en su artículo 339, decía que "Las contribuciones se repartirían entre todos los españoles, en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno"; y del artículo 8 de la misma Constitución, en donde se establecía la obligación de todos los ciudadanos, de contribuir a los gastos del Estado en forma proporcionada. El mismo Ponente criticaba a Vallarta el que se estableciera que el Poder Judicial pudiera recomendar la subversión del orden constitucional, para modificar el orden jurídico existente, por medio de una revolución. Finalmente, atacó la antigua jurisprudencia de la Corte, que consideraba que dicho alto Tribunal debía abstenerse de apreciar la proporcionalidad y equidad de los tributos, por carecer de los elementos con que cuenta el Poder Legislativo al aprobar los impuestos, pues consideraba que el raciocinio del legislador puede ser indagado por el Poder Judicial, puesto que constituye una fuente real del derecho, para lo cual el juez debería estudiar las discusiones y exposiciones de motivos de las leyes impositivas. Que, aun cuando existiera libertad de apreciaciones de los legisladores, la misma no podía franquear los límites que la propia Constitución había establecido, y esa era la razón que permitía al Poder Judicial, intervenir en la calificación de las leyes impositivas. Los Ministros de la Sala la modificaron para omitir las refutaciones a la teoría de Vallarta, repitiéndose las ideas sustanciales, confirmando el tradicional pensamiento de la Corte en esta materia, o sea, que los impuestos no podrían ser exorbitantes y ruinosos. No obstante la amplitud de los argumentos esgrimidos, que han sido sintetizados, el tema no puede considerarse agotado: la evolución constitucional de nuestro país; la confrontación de las teorías impositivas más modernas; los obstáculos que se han presentado en la aplicación de la nueva jurisprudencia; la meditación y el estudio, nos obligan a una revisión de los fundamentos que se han esgrimido.

Considero que partes sustanciales de la doctrina de Vallarta, aún permanecen con toda su fuerza; sobre todo, cuando se establecía que está reservado a la sabia y patriótica discreción del legislador, no sólo fijar los gastos públicos aumentándolos o disminuyéndolos, según lo exijan la honra y los intereses del país, sino decretar aquellos impuestos que juzgue más conformes con las exigencias económicas, repartirlos entre los valores que en su

concepto los reporten con menos perjuicio de la prosperidad general y exceptuar del gravamen del impuesto aquellas industrias que necesiten tal protección.

En esta parte se basaba Vallarta, en la obra de Cooley, denominada "Las Limitaciones Constitucionales", Cuarta edición, página 640, en la que decía: "El Poder Legislativo debe tener también facultad, para elegir a discreción las materias que han de pagar contribuciones. La regla de uniformidad requiere que, dentro de los límites de los distritos, las contribuciones sean proporcionales entre todas las materias que han de pagarlas; pero no requiere que todo artículo que el Legislativo pueda gravar con la contribución, sea de hecho gravado".

Creo también que ha permanecido intocable la tesis que expone en la página 29, Tomo II de sus votos, en que dice: "La fijación de los gastos públicos, es una de esas materias que, según estas doctrinas, son de la exclusiva competencia del legislador, sin que los tribunales puedan, en caso alguno, intervenir en ella". Considero, igualmente, que tenía razón cuando, siendo Presidente de la Corte, expuso: "Esta Corte no podrá, sin abrogarse un carácter político que no tiene, declarar que el Presupuesto de Egresos decretado por el Congreso, es excesivo, o siquiera que alguna de sus partidas importa un gasto superfluo que se debe suprimir. Consideraba incapacitada a la Corte para justipreciar la necesidad de los impuestos, su conveniencia político-social, o bien los propósitos económicos manejados a través de la política fiscal, pues si intervenía, se suplantaría el Poder Judicial al Legislativo, convirtiéndose en Parlamento, cuando su misión no era esa, sino la de administrar justicia".

Creo que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque firmemente se ha orientado a analizar la inconstitucionalidad de las leyes de impuestos, ello sólo ha hecho en los casos en que se demuestra plenamente la violación de los principios de las leyes que se establecen en el país. Vemos que, en el amparo José Mariano Noriega, del año de 1944, en contra de la clasificación de los causantes en Cédula V del Impuesto sobre la Renta, que fue ponencia del extinto señor Ministro Bartlett, se decía, al examinar el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en aquel año, que el objeto del impuesto, era gravar la utilidad, la renta, los arrendamientos, los honorarios y otros tipos de ingresos netos percibidos por los causantes; sin embargo, con las reformas que se introducían en la Cédula V para establecer la clasificación por ingresos, el legislador desconocía el principio de la utilidad gravable y daba facultades desisorias a la autoridad administrativa, con el fin de determinar

la capacidad económica del contribuyente y fijar el impuesto, cuando éste debía ser señalado por la ley. El amparo se concedió, porque se consideró que si la propia ley aceptaba un criterio de proporcionalidad y equidad, después lo desconocía el alguno de sus artículos, por lo que contravenía los principios que la misma ley establecía.

No debe pasarse por alto que, en los últimos años, también la Suprema Corte ha entrado a analizar los principios que informan la teoría impositiva, y al efecto, debemos mencionar los amparos que se han concedido en contra de las leyes impositivas de los Estados y Municipios en los que, a pretexto de cobrar un derecho, se establece un verdadero impuesto sobre los expendios de cerveza, así como también el análisis de la proporcionalidad y equidad de los impuestos establecidos sobre los vehículos propulsados por diesel o por gas licuado del petróleo.

Tampoco debe pasarse por alto una tesis que ha estado sosteniendo la Corte, tratándose de los impuestos que se establecen sobre los baños y albercas públicas en el Estado de Nuevo León, y el que se estableció sobre las pastas alimenticias, estableciéndose un impuesto mayor que el que pagaban los elaboradores de pan. La tesis consideraba que la equidad impositiva exige que los sujetos que realicen el mismo género de actividades y obtengan ingresos provenientes de la misma fuente tributaria, deben estar sujetos al mismo gravamen, y por el contrario, que las situaciones desiguales, no sean equiparadas para los efectos fiscales.

Del análisis de los casos señalados, tenemos que sentar el principio, que la Corte no interviene en la determinación a catalogación de las fuentes tributarias, ni interviene en el proceso interno de estudiar y definir los otros elementos de los impuestos que consideren los tratadistas de derecho financiero como una connotación propia, como son: la determinación del sujeto pasivo, del objeto, la unidad tributaria y la cuota progresiva o proporcional, la base, la tarifa de adición, etc., a no ser que se trate, en estos casos, de impuestos excesivos y ruinosos. Tampoco interviene la Corte en el análisis de los fenómenos económicos ni en la previsión de las repercusiones, y tampoco en la determinación de la política tributaria de un país.

Atentamente.—México, D. F., 7 de enero de 1970.—Lic. Manuel Yáñez Ruiz.