



**Mtro. Carlos Alberto Sáinz Dávila**  
 Presidente de la Comisión de Derecho Fiscal y Seguridad Social del H. Colegio de Abogados de Jalisco Constituyente Luis Manuel Rojas, A.C., Socio Director de Sáinz Abogados & Compañía, S.C.



De acuerdo con las reformas a diversos dispositivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) publicadas en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo DOF) tanto el pasado 06 como el día 10 de junio de 2011, el cambio de paradigma en materia de derechos humanos ha sido evidente y palpable en nuestro país.

Lo anterior, trajo como consecuencia la adopción del concepto conocido como “bloque constitucional” que de acuerdo con la jurisprudencia 293/2011<sup>1</sup> del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (parámetro de control de regularidad constitucional), toda autoridad administrativa, legislativa y judicial está en el deber de atender los derechos humanos de las personas reconocidos tanto en la CPEUM como en los tratados internacionales de los que México sea

# Apuntes sobre el Perfil Constitucional de la Planeación Fiscal en México

## (Primera Parte)

parte, atendiendo al mejor derecho, es decir, que bajo el principio “pro-persona” debe atenderse a la regulación que mayor protección ofrezca tanto de fuente interna o nacional, como es el caso de la CPEUM, como de fuente externa, internacional o convencional como los contenidos en tratados internacionales de los que nuestro país es parte, pero atendiendo siempre a

la restricción doméstica, esto es, que si algún derecho humano se encuentra restringido en la referida Carta Magna se deberá atender a dicha restricción y no al derecho externo internacional convencional pese a que regule un mejor derecho. Y es por tales motivos que en el presente trabajo solo nos ocuparemos de los derechos emanados de la CPEUM dadas las restricciones que

<sup>1</sup> Época: Décima Época, Registro: 2006224, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2014 (10a), Página: 202. Rubro: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

previenen y ponen en riesgo la vigencia de derechos convencionales para el caso concreto.

Así, el deber del Estado Mexicano es tutelar en amplio sentido los derechos humanos de las personas.

### DERECHO CONSTITUCIONALES, DE FUENTE INTERNA O NACIONAL

#### Derecho al albedrio productivo

Como es de explorado derecho, el artículo 5° de la CPEUM establece un derecho de libertad que para efectos del presente trabajo identificaremos como una libertad de “albedrio productivo”, es decir, que a ninguna persona se le puede impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode siempre que se licito.

Lo anterior implica que, en los términos del artículo 16 del Código Fiscal de la Federación (en adelante CFF) en

relación con los Títulos II y IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta en vigor (en lo sucesivo LISR) toda prestación de servicios personales independientes, subordinados<sup>2</sup> así como cualquier actividad empresarial (industrial, comercial, ganadera, pesquera y silvícola) es lícita desde la perspectiva tributaria por estar reguladas por la norma impositiva, además de su licitud derivada de su regulación en el derecho federal.

Entonces, este derecho de manera general y en un sentido individualista, es decir, a partir del individuo, implica que todas las personas tienen el derecho humano de dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo lícitos.

#### Derecho a la asociación productiva

Luego, el artículo 9 de la CPEUM en comento, establece el conocido derecho de libertad de asociación, que para

nuestros propósitos identificaremos como “derecho a la asociación productiva” que consiste en la libertad de las personas para asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Ahora bien, esta libertad de asociación parte de una voluntad individual que transita a otra colectiva al ser dos o más las personas que se reúnen para asociarse, por acuerdo entre ellas, con cualquier propósito lícito, salvo las restricciones políticas, armadas o de coacción que regula la propia norma constitucional. Y es precisamente el propósito productivo el que les puede llevar a asociarse, es decir, la voluntad de dos o más personas de reunirse con el fin de dedicarse a la prestación de servicios profesionales independientes, hacer industria, generar comercio o subordinarse al mandato de un empleador en los términos de las prescripciones que para las asociaciones o sociedad civiles, mercantiles, rurales,



<sup>2</sup>En relación con lo dispuesto en el artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cooperativas o sindicales, entre otras establecen las leyes respectivas.

### Derecho a la protección de actividad económica del sector privado

En efecto, del texto del artículo 25 de la CPEUM podemos advertir que este previene una serie de derechos colectivos que parten de los ídem individuales a la protección de la economía nacional que permita, entre otras cosas, una más justa redistribución del ingreso y la riqueza.

De este precepto deben rescatarse varios aspectos, a saber: **a)** que si bien el dispositivo en mención establece lo que se conoce como “rectoría económica del Estado” ello no implica un desentendimiento de éste por las condiciones económicas del país al amparo de la voluntad de los mercados, sino más bien compromete al Estado Mexicano a generar las condiciones económicas que lleven a un crecimiento integral, sustentable y democrático de la economía en la que participen todos los sectores, lo hagan de manera que pueda repetirse una y otra vez el ciclo económico de la generación de actividad económica y se involucren todos los individuos y las asociaciones; **b)** el Estado Mexicano, entre otras cosas, deberá planear la actividad económica nacional velando por la estabilidad de las finanzas públicas; **c)** el Estado deberá generar las condiciones de generación de empleo, inversión y crecimiento económico que en términos constitucionales se entiende por “competitividad”; y **d)** el Estado Mexicano deberá alentar y proteger la actividad económica del sector privado, lo que en relación a los derechos antes invocados significa que tanto las leyes, como su aplicación, interpretación y

La planeación como actividad humana es “lícita” ya sea porque la realizan los seres humanos que conforma al Estado mismo, o los particulares que se ven tutelados por éste; y debe resaltarse que como actividad encaminada a una economía dinámica de flujo constante y permanente, no sólo es lícita, sino también necesaria, pues sino se planea no se tiene la visión a futuro de los objetivos y metas trazados

observancia debe ser siempre bajo un sentido alentador y proteccionista a fin de que todos los individuos y asociaciones de estos vean garantizados sus derechos de albedrio productivo y asociación productiva, pues hoy en día no puede entenderse una economía nacional estable que no fomente la ocupación y el desenvolvimiento económico de sus habitantes pues sin esta el propio estado de derecho difícilmente florecería.

Entonces, el derecho a la protección de una actividad económica sirve de instrumento para tutelar los derechos humanos de albedrio productivo y asociación productiva pues partimos de los derechos del individuo pasando por el derecho de este para unirse a otros y hacerlo en un sentido económico y productivo. Pero debe rescatarse la cualidad constitucional antes referida, dentro de los propósitos de la economía está el generar inversión, empleo y crecimiento económico”.

### Derecho a una planeación económica nacional

Como se advirtió del propios arábigo 25 Constitucional, el Estado Mexicano se encuentra en el deber de efectuar una planeación democrática, integral y sustentable de la económica nacio-

nal, pues es el artículo 26 de la misma CPEUM quien redundando en esta parte al precisar que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Utilizando para ello las herramientas previstas en la Ley de Planeación.

Así podemos afirmar que, si el Estado tiene la obligación de planear el desarrollo nacional creando y vigilando un sistema de planeación democrático, sólido, dinámico, competitivo, equitativo y permanente, uno de los deberes fundamentales que deberá actualizar para lograr es por medio de la protección al derecho de la actividad económica del sector privado, éste que encuentra su sustento en los derechos al albedrio y asociación productivas, pues cómo podría protegerse la actividad económica que realice el sector privado si no se parte de alentar y proteger el derecho de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos tanto en su expresión individual como en la de asociación de individuos, es decir, que debe asegurarse la participación en la economía nacional de la persona humana, para después ase-

gurar el derecho de la persona como ficción del derecho, para finalmente escalar por grupos y sectores de la economía en un trabajo inductivo, de lo particular a lo general, del individuo a la sociedad agrupada por áreas de la economía.

Entonces, hasta aquí es claro que por mandato constitucional es deber del Estado Mexicano planear la economía nacional bajo los parámetros, normas y principios que establece en una primera fase el texto constitucional y en una segunda la ley. Lo anterior implica entonces que la planeación como actividad humana es “lícita” ya sea porque la realizan los seres humanos que conforma al Estado mismo, o los que particulares que se ven tutelados por este; y debe resaltarse que como actividad encaminada a una economía dinámica de flujo constante y permanentemente no solo es lícita, sino también necesaria, pues sino se planea no se tiene la visión a futuro de los objetivos y metas trazados.

Así pues, el sector privado que se ve inmerso en esa planeación económica nacional, al tratarse de asuntos económicos, habrá pues de planear también sus formas de participar en esa actividad económica que el Estado debe alentar y proteger, lo que en un primer plano torna la planeación que realicen los particulares en ordinaria por natural, y en necesaria por indispensable, de tal suerte que los individuos o asociaciones de estos que “planeen” su participación en la economía nacional no están incurriendo en conducta reprochable alguna, sino por el contrario al hacerlo así están manifestando su inmersión en el actividad productiva nacional en pleno uso de sus derechos humanos de “libertad de profesión”



(albedrio productivo); “libertad de asociación” (asociación productiva) y “protección de la actividad económica” (mandato constitucional para el estado de alentarla y protegerla), pues la conjugación de tales derechos se expresan, precisamente en el deber que tiene el Estado de planear el ejercicio de esos derechos y su inmersión a la economía nacional que contribuya al crecimiento sostenido de la economía mexicana.

Como refuerzo del deber que tiene el Estado de proteger la industria y economía nacionales, basta el mirar el artículo 131 Constitucional para darnos cuenta como, en el efecto del comercio exterior, el titular del Poder Ejecutivo, en plano de ratificación por el Poder Legislativo, tiene el deber de proteger

la economía nacional, propugnar por la estabilidad de la producción nacional dentro de sus funciones reguladoras de la economía.

#### **Derecho a la planeación financiera y fiscal**

En tal sentido, conforme a lo antes visto, tanto el Estado Mexicano tiene el invariable deber de realizar una planeación útil, integral, democrática y protectora de la económica nacional, lo que al ser deber del Estado se instituye como derecho del gobernado el que aquel genere las normas y políticas protectoras de la actividad económica que realice el sector privado, por ende, el bien jurídico tutelado en este caso es la estabilidad social a través de la generación de ocupación

y empleo, pues entendemos que una persona o grupo de estas que participen de una economía balanceada ven satisfechas sus necesidades de subsistencia más elementales, por ello el Estado debe planear cuidadosamente la participación de todos los sectores involucrados, siendo entonces el sector privado en lo general como grupo o asociación el sujeto beneficiario de tal actual gubernamental; por ende, este sujeto también podrá participar en la economía planeando, sin desatinar a la ley, las formas en las que participará de este proceso buscando el mejor rendimiento de sus ganancias.

Para efectos de nuestro trabajo nos permitimos señalar que por derecho a planear de los particulares debe entenderse toda posibilidad que tiene el sector privado de planificar su participación o intervención en la actividad económica de la nación de forma que, sin vulnerar la ley, este pueda buscar el mejor rendimiento de sus ganancias. Y por mejor rendimiento de sus ganancias entendemos la optimización de estas con un entronque constitucional, es decir, siempre que contribuyan al concepto constitucional de competitividad, es decir, que toda optimización de ganancias logradas a través de la

planeación financiera de los gobernados que implique generación de inversión, empleo o crecimiento económico del sector a que pertenezca será afín con los propósitos constitucionales de la economía nacional y por ende válido, lícito y no solo permisible por el Estado sino también ocasión de ser alentado y protegido por la ley, pues ello llevara una participación permanente de esas personas en el proceso económico por ver satisfechos sus fines de rentabilidad.

Así podemos aterrizar hasta aquí, que si de acuerdo a los artículos 1º, 15 y 133 de la CPEUM, toda autoridad debe respetar y salvaguardar los derechos humanos de las personas, lo que ya hemos referido, bajo un criterio “pro-persona” es decir, siempre bajo la perspectiva que más favorezca a la persona, y atentos a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, tanto los de fuente nacional como internacional, sin que puedan celebrarse tratados que menoscaben los derechos humanos adquiridos y siendo estos, junto con el texto constitucional la ley suprema en toda la unión a la que debe arreglarse jueces tanto federales como locales.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la planeación económica que realicen las personas es universal porque reconoce la dignidad de las personas a programar y anticiparse al futuro para una mejor rentabilidad de sus ganancias al dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos que le acomoden; es interdependiente porque se relaciona íntimamente con los derechos ya apuntados consagrados en los artículos 5, 9, 25 y 26 de la propia Carta Magna; es indivisible ya que no se puede fragmentar el deber del Estado de realizar una planeación de la economía nacional de la planeación financiera que pueden hacer los particulares, precisamente, para participar en esa economía; y es progresiva dado que, en tanto se cumplan los fines constitucionales de la competitividad que establece la propia norma suprema, la evolución de la rectoría económica del Estado Mexicano dicta que cada vez sea cubierto y se deberá seguir haciendo la participación de los particulares en la economía nacional, cuenta de ellos es que el propio artículo 25 Constitucional ha sido reformado en un sentido progresista en los años 2013, 2014, 2015 y 2017, al menos.☺

“Como refuerzo del deber que tiene el Estado de proteger la industria y economía nacionales, basta el mirar el artículo 131 Constitucional para darnos cuenta como, en el efecto del comercio exterior, el titular del Poder Ejecutivo, en plano de ratificación por el Poder Legislativo, tiene el deber de proteger la economía nacional, propugnar por la estabilidad de la producción nacional dentro de sus funciones reguladoras de la economía”.

