

POLÍTICA FISCAL Y DERECHO HUMANO AL MÍNIMO VITAL: ALGUNAS PROPUESTAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO

FISCAL POLICY AND HUMAN RIGHT TO THE VITAL MINIMUM: SOME PROPOSALS TO GUARANTEE THE RIGHT

Daniel Márquez Gómez¹
Pastora Melgar Manzanilla²

RESUMEN: En el presente trabajo se aborda el debate en torno al derecho humano al mínimo vital, destacando de qué manera debe el Estado cumplir con la obligación de garantizarlo. El trabajo parte de diversas posturas teóricas y jurisprudenciales en torno a las relaciones entre la política, la política fiscal y los derechos humanos en general y el mínimo vital en particular para, a partir de ellas, desde el diseño de las políticas fiscales aportar respuestas a la necesidad de proteger el mínimo vital.

PALABRAS CLAVE: Política, política fiscal, derechos humanos, derecho al mínimo vital, jurisprudencia.

ABSTRACT: This paper addresses the debate around the human right to the vital minimum, highlighting how the State can best comply with the obligation to guarantee it. The paper is based on various theoretical and jurisprudential positions regarding the relationships between politics, fiscal policy and human rights in general and the vital minimum in

¹ Doctor en Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Doctora en Derecho y profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México.

particular, in order to provide answers to the need to protect the vital minimum, from the design of fiscal policies.

KEYWORDS: Policy, fiscal policy, Human Rights, right to the vital minimum, jurisprudence.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La política y las finanzas del Estado.* III. *Desarrollo jurisprudencial del mínimo vital.* IV. *Algunas reformas legales para garantizar el mínimo vital.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizaremos las relaciones entre la política, la política fiscal, los derechos humanos y derecho al mínimo vital, para realizar propuestas de regulación que sirvan de sustento para el diseño de políticas fiscales del Estado Mexicano con un enfoque más social, considerando al mínimo vital como el eje de una futura reforma fiscal y presupuestaria con impacto contributivo, que sea congruente con los derechos humanos y garantice un efectivo combate a la pobreza y la desigualdad.

Para lo anterior el presente trabajo se estructura en cuatro apartados, conclusiones y referencias. En el primero se presentan los elementos base de nuestro análisis con datos sobre la pobreza, los programas sociales y otros referentes, como el mínimo vital, que apoyan nuestra argumentación; en el segundo se abordan las relaciones entre la política y las finanzas, con énfasis en la política fiscal y el mínimo vital; en el tercero se destaca cómo los Tribunales Federales han interpretado al derecho humano al mínimo vital; por último, el cuarto contiene el núcleo de las aportaciones para incorporar al mínimo vital desde la perspectiva de la política fiscal y el derecho como respuesta a los problemas de pobreza del país.

Para iniciar nuestros argumentos, debemos precisar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su informe: *Medición de la pobreza en México, Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*, destaca que en 2018 la población con ingreso inferior a la línea de pobreza en el país era del 14.0%, en cambio en 2020 esa población se incrementó al 17.2%. En 2018 la población en pobreza era del 41.9%, en cambio, en 2020 ese número se incrementó al 43.9% de la población.³

³ Véase: CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL [CONEVAL], *Medición de la pobreza en México, Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*, (11 de septiembre de 2021), <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

Para enfrentar la pobreza, el actual Gobierno federal, bajo la ideología⁴ de la *Cuarta Transformación* ha optado por la entrega directa de recursos a la población; así, ha puesto en operación un conjunto de programas sociales denominados *Programas integrales de bienestar*, a saber: 1) Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras;⁵ 2) producción para el bienestar;⁶ 3) Crédito Ganadero a la Palabra;⁷ 4) Tandas para el Bienestar;⁸ 5) Sembrando Vida;⁹ 6) Jóvenes Escribiendo el Futuro;¹⁰ 7) Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores;¹¹ y 8) Jóvenes Construyendo el Futuro.¹²

4 Estamos usando la palabra “ideología” en su acepción filosófica, como: *cierto número de realidades que se presentan al observador inmediato bajo la forma de instituciones distintas y especializadas*, o sea: *La ideología es una “representación” de la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia*, en el mismo sentido en el que la utiliza Louis Althusser (véase: ALTHUSSER, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Freud y Lacan, Buenos Aires, Nueva Visión, 1988).

5 PRESIDENTE DE MÉXICO, *Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras/>, donde se afirma, que otorga apoyo directo: *Para niños y niñas de 1 año hasta un día antes de cumplir 4 años - \$1,600 pesos MXN bimestrales por infante y Para niños y niñas con discapacidad de 1 año hasta un día antes de cumplir 6 años - \$3,600 pesos MXN bimestrales por infante*.

6 PRESIDENTE DE MÉXICO, *Producción para el bienestar*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/produccion-para-el-bienestar/>, donde se afirma que busca impulsar, principalmente, la producción del maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo, otorgando a propietarios de *Hasta 5 hectáreas: \$1,600 MXN por hectárea* y a los propietarios *De 5 a 20 hectáreas: \$1,000 MXN por hectárea*, no se establece periodicidad.

7 PRESIDENTE DE MÉXICO, *Crédito ganadero a la palabra*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/credito-ganadero-a-la-palabra/>, donde se afirma: *Con el objetivo de incrementar la producción del pequeño productor pecuario y para dar impulso hacia la autosuficiencia alimentaria de México que es un crédito a la palabra*. No se menciona monto.

8 PRESIDENTE DE MÉXICO, *Tandas para el bienestar*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/tandas-para-el-bienestar/>. Otorga microcréditos a quienes deseen iniciar o consolidar un negocio, que consisten en *un primer crédito de 6 mil pesos MXN que a pagarse en abonos después de cuatro meses. Una vez pagado el primer préstamo se podrá solicitar un segundo de hasta 10 mil pesos MXN*, por último, *De acuerdo con los pagos realizados por el empresario se le podrá otorgar hasta 20 mil pesos MXN en su cuarta solicitud*.

9 PRESIDENTE DE MÉXICO, *Sembrando vida*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/sembrando-vida/>, donde se destaca *la cobertura en 19 entidades federativas*, y que *con el objetivo de impulsar el campo y a nuestros productores*, otorga apoyo económico a: i) Sujetos agrarios, mayores de edad; ii) Que habiten en localidades rurales; iii) Con ingreso inferior a la línea de bienestar rural; también proporciona apoyos en especie y acompañamiento técnico. Para propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajada en un proyecto agroforestal.

10 PRESIDENTE DE MÉXICO, *Jóvenes escribiendo el futuro*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/jovenes-escribiendo-el-futuro/>, donde se afirma que *busca beneficiar a 300 mil jóvenes de bajos recursos que hayan concluido el bachillerato para garantizar que continúen sus estudios en el nivel superior con una beca de \$2,400 pesos mensuales. Deberás estar inscrito en el 2º año de licenciatura*.

11 Presidente, “Programas integrales de bienestar”, en: <https://presidente.gob.mx/programa-de-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores/>, consultado el 15 de julio de 2021, donde se afirma que se otorga a jubilados del ISSSTE y del IMSS y se prioriza a los adultos mayores que viven en comunidades indígenas del país. El “Monto de la pensión: \$2,550 pesos bimestrales”.

12 Presidente, “Programas integrales de bienestar”, en: <https://presidente.gob.mx/jovenes-construyen->

Con datos de Expansión;¹³ se destaca que el gasto social en cada uno de esos programas, en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) , se muestra en cuadro siguiente:

Costo de programas sociales de la cuarta transformación		
Programa	PEF 2020	PEF 2021
Sembrando Vida	25,130.9	28,929.9
Producción para el Bienestar	11,000.0	13,500.0
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	10,000.0	10,961.7
Personas con Discapacidad Permanente	11,905.8	15,456.0
Pensión de Adultos Mayores	126,650.3	135,065.7
Microcréditos para el Bienestar (tandas)	2,500.0	1,500.0
Crédito Ganadero a la Palabra	1,000.0	0
Becas de Educación Básica “Benito Juárez”	41,652.8	31,936.9
Beca para Estudiantes de Educación Media Superior “Benito Juárez”	28,995.1	33,171.5
Apoyo a Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	2,192.4	2,684.5

Fuente: ORTEGA, Ariadna, op. cit.

Así, estos 11 programas sociales o *integrales de bienestar* generan una carga fiscal o gasto público de 303,982.9 millones de pesos. Lo que pone en evidencia que es posible reorientar el presupuesto hacía el gasto social y el combate a la pobreza.¹⁴

do-el-futuro/, consultado el 15 de julio de 2021, donde se afirma que abre “nuevas oportunidades de desarrollo laboral y educativo para 2.6 millones de jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian, ni cuenten con un empleo”. Cuenta con los subprogramas: “Jóvenes aprendices” para iniciar su carrera laboral en ocho áreas: artes, deportes, administrativa, ventas, servicios, agropecuario-medio ambiente, oficios, industrial y electricidad que otorga una beca de \$3,600 pesos mensuales; y Tutores “para ayudar a jóvenes que buscan su primera oportunidad laboral” por un monto de \$3,600 pesos mensuales, sin embargo, los tutores tienen la posibilidad de aumentar sus becas.

13 ORTEGA, Ariadna, “El gobierno de AMLO proyecta invertir 303,982.9 mdp para 11 programas sociales”, *Revista Digital Expansión*, 9 de septiembre de 2020, (15 de julio de 2021), <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/09/09/el-gobierno-de-amlo-proyecta-invertir-303-982-9-mdp-para-11-programas-sociales>.

14 En el artículo 9º del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2021, se destaca que los “subejercicios” y “ahorros” serán “reasignados al gasto social”. Además, en los artículos 27, 28, 29, 30 y 31, entre otros, de ese Decreto se destaca, para el caso de los programas, su enfoque, desarrollo e impacto social.

El tema de los programas sociales ya impactó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque en tres reformas, la primera del 8 de mayo de 2020, la segunda de 18 de diciembre de 2020 y la última del 24 de diciembre de 2020, se incorporaron a la ley fundamental como derechos los programas de: 1) apoyo económico a las personas con discapacidad; 2) la pensión no contributiva para personas mayores de sesenta y ocho años; 3) becas para estudiantes; y 4) el desarrollo de los jóvenes a través de *políticas públicas* con enfoque multidisciplinario que propicien inclusión política, social, económica y cultural para ese segmento poblacional.

El gobierno justifica los programas sociales porque permiten proveer a los más necesitados con lo necesario, lo que no está exento de polémica. Algunas críticas importantes a los programas sociales del actual gobierno son: que la inversión no es mayor a la de años atrás, que son focalizados y condicionados, que no cuentan con reglas de operación¹⁵ y que, por su carácter asistencialista y paternalista, pueden ser utilizados para fines *políticos*, o sea, para perseguir y obtener el poder público.

A pesar de esas críticas, es necesario afirmar que entre las prioridades de todo gobierno está la subsistencia de los miembros más desfavorecidos de la sociedad. Adelantando una conclusión, podemos destacar que ello remite al debate sobre cómo garantizar a los miembros de la sociedad en desventaja económica un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades, más allá de los límites de subsistencia, o mínimo vital, que contribuya a la realización de sus derechos humanos.

El paradigma de los derechos humanos es muy importante para nuestro análisis, basta mencionar que existen instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que hoy se alude a las *generaciones* de derechos humanos, la primera: derechos civiles y políticos; la segunda: derechos económicos, sociales y culturales, y la tercera: los derechos de la solidaridad.¹⁶ Nuestro país lo adoptó el 10

15 JARAMILLO MOLINA, Máximo Ernesto, “¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T”, *Análisis Plural*, (1 de agosto de 2021), <https:// analisisplural.iteso.mx/2020/05/07/una-nueva-politica-social-cambios-y-continuidades-en-los-programas-sociales-de-la-4t/>.

16 El autor de esta distinción es el director de la División de los Derechos Humanos y la Paz de la UNESCO, el francés Karel Vasak, véase: VASAK, Karel, “La larga lucha por los derechos humanos”, *El Correo de la UNESCO*, noviembre 1977, pp. 29-32, véase también: VASAK, Karel, “Los Derechos Humanos: una realidad jurídica”, *El Correo de la UNESCO*, Año XXXI, octubre de 1978, pp. 4 y ss.

de junio de 2011 y, además, parte de esos derechos es el mínimo vital.

Lo anterior nos permite afirmar que el derecho humano al mínimo vital debe ser formalmente reconocido por el Estado mexicano en su legislación y que puede constituirse en un indicador para construir políticas fiscales que aseguren a todas las personas lo necesario para una existencia digna.

Como se advierte, a pesar de que los programas sociales o integrales de bienestar pueden reducir la pobreza y servir para garantizar un mínimo de subsistencia a las personas, un enfoque diferente sustentado en la política fiscal, a partir del derecho humano al mínimo vital, reduce la percepción del uso inadecuado de los recursos fiscales para fines políticos y refuerza la legitimidad del Estado. Lo que muestra la trascendencia de los temas que abordaremos.

II. LA POLÍTICA Y LAS FINANZAS DEL ESTADO

1. Política

En una de sus delimitaciones, el Diccionario de la Real Academia Española define a la política como: *Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados*.¹⁷ Para Gianfranco Pasquino la política es la actividad que los hombres y las mujeres desarrollan para mantener junto a un grupo, protegerlo, organizarlo y ampliarlo, para escoger quien toma las decisiones y cómo, para distribuir recursos, prestigio, fama y valores.¹⁸ Así, dos elementos nucleares de la política son las *decisiones* y los *recursos* necesarios para hacerlas efectivas.

Recientemente se habla de *políticas públicas*.¹⁹ El autor del concepto, Harold Dwight Lasswell, destaca que:

¹⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición, [versión 23.4 en línea], (13 de julio de 2021), <https://dle.rae.es>.

¹⁸ PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 11.

¹⁹ Nota metodológica. El doctor Daniel Márquez ha sido un crítico constante de la idea de “políticas públicas”. No obstante, aunque no coincide con su incorporación en el trabajo, respeta la visión de la doctora Pastora Melgar y su alumna, Iridian Madaí Sánchez Aguilar, estudiante de la Carrera de Derecho en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

Podemos pensar en la ciencia de las políticas públicas como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado período. También afirma que: En una palabra, el énfasis especial se halla en la ciencia de las políticas públicas de la democracia, cuyo fin último es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica.²⁰

Como se advierte, la técnica de las políticas públicas constituye un contexto interpretativo para las decisiones políticas democráticas, o sea, las que realizan la dignidad de los seres humanos, que en nuestra opinión, son los derechos humanos.

Otro autor, Wayne Parsons, sostiene: *Una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar.*²¹ Lo que de nuevo nos remite a la toma de decisiones en espacios públicos.

Actualmente, para Manuel Tamayo Sáenz, las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones llevadas a cabo por un gobierno a fin de solucionar los problemas prioritarios de los ciudadanos.²² En un intento de revisión del concepto, Raúl Velásquez Gavilanes propone definir las como:

un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.²³

20 LASSWELL, Harold, "The Policy Orientation", en LERNER, Daniel y LASSWELL, Harold D. (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951, pp. 14-15.

21 PARSONS, Wayne, *Políticas Públicas. Introducción a la teoría y el análisis de políticas públicas*, trad. Atenea Acevedo, México, Flacso, 2007, p. 47.

22 TAMAYO SAEZ, Manuel, "El análisis de las políticas públicas", en BAÑON, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 281.

23 VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl, "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'", *De-*

Así, sostiene que se trata de un proceso que inicia con la detección por parte del gobierno de un problema que, por su importancia, merece atención. Las siguientes etapas del proceso son la formulación de alternativas de solución; la adopción de una alternativa, la implementación de la alternativa de solución seleccionada, y el proceso culmina con la evaluación de los resultados.²⁴ Conforme a lo anterior, las políticas públicas son productos del Estado que pueden entenderse como decisiones sobre los problemas importantes que merecen atención y sobre las acciones para solucionarlos, y que son envueltos en formas legales y técnico-administrativas. Así, es en la dimensión de la distribución de los recursos y la obtención de los ingresos para enfrentar las necesidades sociales, en donde las decisiones públicas adquieren sentido.

Según Harold Dwight Lasswell y Myres S. McDougal, en una sociedad democrática los generadores de políticas deben determinar cuáles ajustes de las relaciones humanas son compatibles con los ideales democráticos.²⁵ Lo anterior, como se destacó líneas arriba, nos lleva al campo de la política.

Como se observa, se trata de la política relacionada con la gestión de intereses económicos, pero atenuada por los derechos humanos. Este segmento de la facultad de gestión de intereses económicos en donde el Estado se procura los medios necesarios para satisfacer las necesidades colectivas, se denomina actividad financiera del Estado. Para el derecho financiero esa actividad del Estado se relaciona con tres momentos: a) el de la obtención de ingresos; b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; c) la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones.²⁶

safios, vol. 20, enero-junio 2009, p. 156.

24 *Idem*.

25 LASSWELL, Harold Dwight y MCDUGAL, Myres S., "Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest", *The Yale Law Journal*, vol. 52, núm. 2, 1943, pp. 203-295, <https://www.jstor.org/stable/792244>, en donde afirma: *In a democratic society a policy-maker must determine which adjustments of human relationships are in fact compatible with the realization of democratic ideals.*

26 DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª edición, México, Porrúa, 2008, pp. 5 y 6.

Desde la antigüedad podemos encontrar acciones compatibles con la idea de *políticas públicas*, puesto que estaban orientadas a satisfacer las necesidades de segmentos de la población. Podemos mencionar que la postura *distributiva* no es nueva, está presente en las obras de Platón en *La República* y Aristóteles en la *Ética Nicomáquea*, donde se aborda el problema de la *justicia distributiva*.

Otro ejemplo son las decisiones de los hermanos Tiberio Sempronio Graco y Cayo Sempronio Graco²⁷, relacionadas con el reparto de tierras y que fijaron precios obligatorios al trigo (*Lex Annona*, Diosa de la recolección), que representan la toma de decisiones para la praxis política. La *annona* consistía en un derecho que se concedía al ciudadano romano y a su familia de recibir, primero a bajo costo y después, en el año 58 a. C., gratuitamente, ciertas cantidades de trigo (8.7 litros de grano). Septimio Severo, en el siglo II d.C., incrementó la *annona* incluyendo aceite de oliva y distribuyó hogazas de pan en lugar de grano; Aureliano añadió al reparto carne de cerdo y vino. También se repartía paja, cebada o equipo militar. La tradición continuó hasta el año 476 d.C., cuando los Reyes Bárbaros y algunos papas repartían alimentos a la población para evitar hambrunas.²⁸

Más adelante, en la Edad Media, los teólogos pusieron más énfasis en aspectos éticos que en los jurídicos, por tanto, desaparece el derecho jurídico a recibir ciertos bienes alimenticios a bajo precio o de forma gratuita; y, en la Edad Moderna se concibe como un deber hacia los indigentes.²⁹

En el ámbito de la recaudación u obtención de los ingresos públicos y sus límites, tenemos como antecedentes a las previsiones de la *Magna Charta Libertaroum*, que contiene principios como el de *no taxation whitout representation*³⁰; también el 26 de agosto de 1789, en el artículo

27 La más conocida es la Ley Sempronia o *Rogatio Sempronia* de 133 a.C., que se relacionaba con el reparto de tierras utilizando el *ager publicus* y sus reformas de 123 a.C., relacionadas con la *Lex Annona*.

28 Véase: APARICIO PÉREZ, Antonio, *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (Reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, España, Universidad de Oviedo, 2006, pp. 23 y ss., e HISTORIA NATIONAL GEOGRAPHIC, *Historia de Roma. La annona, pan para el pueblo*, (10 de julio de 2021), https://historia.nationalgeographic.com.es/a/annona-pan-para-pueblo_16575.

29 QUESADA, Jimena, *Europa social y democrática de derecho*, Madrid, Editorial Dykinson, 1997, pp. 283-284.

30 Algunos ubican este principio en los años de 1750, en el sermón de Jonathan Mayhew y 1768 en el Discurso sobre el proyecto de ley de declaración de soberanía de Gran Bretaña sobre las colonias de Lord Camden y en las quejas de los colonos de las 13 colonias en contra de las restricciones tributarias que

14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, se estableció el derecho ciudadano de comprobar la necesidad de la contribución pública, de aceptarla, vigilarla y determinarla.

Adelantándonos en la historia, en el caso mexicano, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, delimita la manera de obtener los ingresos del Estado al establecer la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. También establece que el destino de dichos recursos es el gasto público.

El ejemplo mencionado de los programas sociales, tanto del pasado como de la actualidad, muestra que el presupuesto es un importante documento que, en congruencia con las decisiones públicas, contiene en lo general las directrices de la política estatal y, en lo particular, de qué manera se asignan recursos para realizar los objetivos de esas decisiones públicas.³¹ Lo que nos permite afirmar que los programas articulan las decisiones políticas para la satisfacción de las necesidades colectivas en compromisos realizables, esto es, en *políticas públicas*. Además, reflejan las prioridades en las decisiones del gobierno en torno a los principales problemas sociales.

Así, es sencillo deducir que una visión de las decisiones políticas de gasto, desde la perspectiva del derecho humano al mínimo vital podría evitar algunos de los problemas que se advierten en la operación de los

les imponías las autoridades británicas. Sin embargo, en la *Magna Carta* párrafo 12 se destaca: (12) *No "scutage" or "aid" may be levied in our kingdom without its general consent, unless it is for the ransom of our person, to make our eldest son a knight, and (once) to marry our eldest daughter. For these purposes only a reasonable "aid" may be levied. "Aids" from the city of London are to be treated similarly.* Lo que se reitera en el numeral 14, en los términos siguientes: (14) *To obtain the general consent of the realm for the assessment of an "aid" - except in the three cases specified above - or a "scutage", we will cause the archbishops, bishops, abbots, earls, and greater barons to be summoned individually by letter.* Véase: THE BRITISH LIBRARY, *Treasures in full, "Magna Carta"*, (15 de julio de 2021), <https://www.law.gmu.edu/assets/files/academics/founders/MagnaCarta.pdf>.

31 En México, el artículo 22 de la Ley de Planeación destaca que los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo. En el caso de los programas sectoriales, el artículo 23 de esa Ley establece que especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate, y contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución, contenido que, aunque no se especifica para los demás programas, es básico para cualquier documento denominado "programa". En efecto, si un programa es un "proyecto ordenado de actividades", todos los programas deben contener: objetivos, prioridades, políticas, recursos, instrumentos y responsables.

programas sociales mencionados, en atención a que, el mínimo vital como derecho público subjetivo operable vía el gasto fiscal, beneficiaría a los derechohabientes o sujetos activos de la relación contributiva, al establecer que la persona humana es su titular, y que necesariamente tiene su expresión contributiva en la carga tributaria que se impone al sujeto pasivo, o sea, a quien tiene la obligación o deber de garantizar ese derecho, esto es, el Estado o gobierno, permitiría que el mínimo vital estuviera exento y que se cobrara contribuciones únicamente al excedente de los ingresos superiores a ese mínimo vital.

De esta forma, los programas sociales —al articularse en torno a la idea de mínimo vital y gasto fiscal— atenderían a las necesidades de sus beneficiarios en clave de derechos, con la obligación a cargo del Estado o del gobierno de garantizarlos, y no como simples actos asistenciales, de seguridad social o de liberalidad, provenientes de la magnanimidad del gobierno en turno. Lo que constituye una política enfocada en el ser humano, o sea, democrática.

2. Finanzas del Estado o finanzas públicas

Con los argumentos mencionados podemos afirmar que es innegable la naturaleza política de la actividad financiera del Estado, desde la antigüedad, el acto de cobrar tributos se asociaba a la guerra o a la sociedad entre pueblos.³² Esto es, actividades soberanas de orden político.

Como lo destacaba Jean Bodin en el siglo XVI, la soberanía es un poder absoluto y perpetuo de una república cuyo carácter principal consiste en dar la ley a los súbditos en general sin su consentimiento, e incluye el derecho de gravar a los súbditos con contribuciones e impuestos, o de eximirlos.³³ Esto se complementa con las decisiones sobre la distribución de los recursos.

32 Recordemos las fórmulas arcaicas romanas del *dediiti* (sumisión) y *socii* (alianza). Los últimos conservan sus instituciones (autonomía) al aceptar la fórmula: *majestatem populi romani comiter conservato* (compromiso de conservar la dignidad del pueblo romano), lo que les permitía tener su propio gobierno y leyes, lo anterior se debe relacionar con la idea de “tributo”, o sea, lo que le pagaban las tribus conquistadas a Roma y el *stipendium*, como: *victoriae praeium ac poena belli*.

33 BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, selec., trad. y est. Pedro Bravo Gala, 3ª edición, España, Tecnos, 1997, pp. 47, 57 y 83.

Este carácter político de los ingresos y egresos del Estado, lo refrendó Mario Pugliese al destacar: *la actividad financiera tiene la naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes con los que este aparece investido, políticos son también los fines del Estado para los que se desarrolla tal actividad.*³⁴

En ese contexto, las finanzas son: *el área de la economía que estudia el funcionamiento de los mercados de dinero y capitales, las instituciones que operan en ellos, las políticas de captación de recursos, el valor del dinero en el tiempo y el coste del capital.*³⁵ En este contexto: *las finanzas públicas comprenden los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Nacional a través de las distintas instituciones creadas por el estado para tal fin.*³⁶

También se le concibe como la rama de la economía que se relaciona con la administración de los fondos públicos por parte del Estado.³⁷ Además, a las finanzas públicas también se les denomina hacienda pública, o actividad financiera. Como objeto de estudio se relaciona con los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos.³⁸

Otra idea la asocia al estudio y de la gestión de los instrumentos fiscales que utiliza el Estado para el desarrollo de sus actividades: *el estudio de las finanzas públicas incluye lo relativo a la magnitud y estructura de los impuestos, al presupuesto de los gastos públicos, a los préstamos que el gobierno toma o efectúa y a todos los rubros de las cuentas públicas en general.*³⁹ Con lo que se acercan a la idea

³⁴ PUGLIESE, Mario, *Instituciones de Derecho Financiero*, México, Porrúa, 1976, p. 19

³⁵ EL ECONOMISTA, “Finanzas”, *Diccionario de Economía*, (11 de julio de 2020), <https://www.economista.es/diccionario-de-economia/finanzas>.

³⁶ *Idem*.

³⁷ ASTUDILLO MOYA, Marcela y PANIAGUA BALLINAS, Jorge Federico (colaborador), *Fundamentos economía*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 2012, p. 16.

³⁸ ORTEGA, Joaquín, *Apuntes mimeográficos de su Cátedra de Derecho Fiscal en la Escuela Libre de Derecho*, s.l.i., s.e., 1943, Cap. I.

³⁹ SABINO, Carlos, *Diccionario de Economía y Finanzas*, trad. Adriana Toro Vásquez, Caracas, Panapo, 1991.

de *política fiscal* y, ello no es arbitrario pues la acción financiera del Estado se refleja en las decisiones sobre ingresos y egresos, es decir en la política fiscal, y cuantitativamente en el presupuesto público, entendido como documento contable, financiero y jurídico que expresa tanto estimaciones de ingresos que se espera recibir como de gastos que se esperan realizar, durante un ejercicio fiscal.

3. *Política Fiscal y derecho al mínimo vital*

Como ya se advirtió, una dimensión de la política fiscal del Estado se expresa en la distribución de los ingresos públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas, entre ellas el combate a la pobreza y al hambre para la vigencia de distintos derechos.

En la política se aborda el problema de la distribución de recursos. La política económica se refiere a las acciones y determinaciones relacionadas con la actividad económica. Un segmento de la política económica es la política fiscal. A la política fiscal se le define de diversas maneras. Así, se le considera como *la parte de la política económica destinada a incidir en el crecimiento económico, el empleo y la estabilidad de precios a través del gasto público y/o de los impuestos*.⁴⁰

En una visión *decisionista* se afirma que la política fiscal consiste en las decisiones del gobierno referentes al gasto y a los impuestos, o sea, que se refiere al manejo de los ingresos públicos, del presupuesto de egresos y de la deuda pública.⁴¹ En una dimensión más cercana a la materia financiera, se afirma que la política fiscal se integra por los ingresos y el gasto público.⁴² También se destaca que la política fiscal se refiere al uso de gastos gubernamentales e ingresos para alcanzar objetivos de política económica.⁴³

Nosotros, retomando las ideas de Bodin sobre la soberanía como poder absoluto, señaladas párrafos arriba, debemos destacar que dicho

⁴⁰ Véase: PAMPILLÓN, Rafael (comp.), *Diccionario de Economía*, España, Departamento de Publicaciones del IE Business School, 2008.

⁴¹ ASTUDILLO MOYA, Marcela y PANIAGUA BALLINAS, Jorge Federico (colaborador), *op. cit.*, pp. 19 y 31.

⁴² *Ibidem*, p. 123.

⁴³ *Idem*.

poder absoluto no se refiere a un poder arbitrario, especialmente en el contexto de los derechos humanos y del Estado de derecho. La gestión de los intereses económicos del Estado que llamamos actividad financiera procura los medios necesarios para satisfacer las necesidades colectivas, entre estos, aquellas que consideramos primordiales. Actualmente, estas necesidades se pueden expresar en términos de derechos humanos: educación, alimentación, agua, salud, etc., o sea, derechos humanos de segunda generación, sin los cuáles las personas no podrían subsistir y participar en sociedad.

Para continuar con nuestro análisis, es necesario asentar que un importante segmento de los ingresos del Estados son los impuestos. En este sentido, la política fiscal incluye a las contribuciones y al gasto público; también, que un componente del gasto público es la política presupuestaria, que se refiere a la gestión de los recursos públicos a través de su asignación a conceptos de gasto, como a los temas sociales destacados.

La distribución de bienes, como la *annonna*, pueden ser considerados antecedente del mínimo vital, como se advierte de las ideas de Alberto Masferrer, que en su obra de 1929 *El Minimum Vital*, sostiene:

La que nosotros llamamos Doctrina del Minimum Vital, viene a ser, así, como un llamamiento al buen sentido de los hombres, a su bondad primaria, a su instinto de conservación, casi a su egoísmo, para que no se desgarran, para que no se devoren; para mantener en unos la esperanza fundada de un mayor bienestar y en otros la seguridad de no ser despojados de aquel excedente de riqueza, obtenido sin extorsión ni ruina de sus semejantes.

El Minimum Vital dice al trabajador, al proletario, al asalariado: confórmate con lo imprescindible; conténtate con que se te asegure aquello indispensable, sin lo cual no podrías vivir; esfuérgate para erigir sobre esa base mínima el edificio de tu holgura y de tu riqueza, y así ascenderás o descenderás según tu esfuerzo, según tu disciplina, según la firmeza de tu voluntad. Y al poseedor, al rico, le dice: consiente en que haya un límite para tu ambición; conténtate con que se te dé libertad para convertir en oro el árbol y la piedra, pero no la miseria, no el hombre, no

la salud, no la sangre de tus hermanos. Traza una línea máxima a tus adquisiciones, y no pases de ahí, para que no te desvele el odio de tus víctimas; para que te dejen gozar en paz, riendo y cantando, de lo que atesoraste.⁴⁴

En una definición del concepto, el autor destaca que *Minimum Vital* significa *la satisfacción constante y segura de nuestras necesidades primordiales*.⁴⁵ También se inscribe en esta corriente, Mario Vargas Morán, quién en una conferencia dictada para los integrantes de la Confederación de Obreros de El Salvador, el 3 de octubre de 1929, con el título: *El vitalismo en sus relaciones con el derecho*, difundió las ideas de Alberto Masferrer.⁴⁶

En este sentido, las políticas públicas⁴⁷, entre estas las fiscales, guardan relación íntima con los derechos humanos. Recientemente, hay un tránsito de políticas públicas a políticas públicas con enfoque de derechos en donde los derechos humanos no solo son la materia prima de la política pública; sino que las políticas públicas deben ser orientadas por un marco normativo y operacional que favorezca y promueva el ejercicio universal y progresivo de los derechos humanos. El problema de mayor importancia que debe ser solucionado es precisamente la vigencia de los derechos humanos.

Para González Plessmann, la política con enfoque de derechos es aquella que evidencia una articulación racional de acciones y omisiones del Estado, con base en las obligaciones contraídas a través de instrumentos de derechos humanos.⁴⁸

Esto implica esfuerzos por traducir las normas en acciones de política pública en el ámbito institucional ya que, según Ludwig Güendel, la

44 MASFERRER, Alberto, *El minimum vital*, El Salvador, Ministerio de Educación, Dirección General de Cultura, Dirección de Publicaciones, 1929, pp. 13 y 14.

45 *Ibidem*, p. 15.

46 Citado en MEJÍA BRUGOS, Otto, “El Minimum Vital en sus relaciones con el derecho (El vitalismo desde una perspectiva teórico-práctica)”, *Teoría y Praxis*, núm. 28, enero-mayo 2016, pp. 25-48, (11 de julio de 2021), <http://rd.udb.edu.sv:8080/jspui/bitstream/11715/1194/3/2%20Ei%20Minimo%20Vital%20en%20sus%20relaciones.pdf>.

47 Ver la nota la pie 15.

48 GONZÁLEZ PLESSMANN, Antonio, “Los derechos humanos como centro de las políticas públicas: apuntes teóricos y prácticos”, Caracas, *Provea, mimeo*, 2004.

política pública interpreta y procesa explícita y participativamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad, y las incorpora en la esfera estatal y en la dinámica de la política.⁴⁹ Es así como en la actualidad, los derechos humanos se transforman en guías para las políticas públicas, y las políticas públicas tienen el papel de facilitar la materialización y vigencia de los derechos humanos.

Las ideas destacadas y otras similares, constituyen el eje de orientación de nuestras reflexiones. Nos muestran la relación entre la política fiscal y el mínimo vital, en tanto que la primera es el instrumento para que las personas tengan lo indispensable o necesario, sin lo cual no pueden tener una vida digna, que les permita esforzarse para erigir sobre esa “base mínima” el edificio de su holgura y de su riqueza; pero también es el instrumento para que las personas no sean despojados a través excesos recaudatorios de los excedentes de riqueza que obtuvieron legítimamente, e impedir que servidores públicos deshonestos se beneficien de la miseria y del hambre de los gobernados.

Así, el Comité de los Derechos del Niño, destaca que el objetivo último de la política fiscal es el cumplimiento de los derechos, el crecimiento y la estabilidad económicas deben considerarse como un medio para el desarrollo humano y no cómo fin en sí mismo.⁵⁰ Argumento con el que coincidimos y muestra la atinencia del análisis que estamos realizando.

III. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL MÍNIMO VITAL

1. Caracterización jurisprudencial del mínimo vital

En nuestro régimen jurídico el derecho a un mínimo vital o a unos medios de subsistencia *mínimos* garantizados carece de expresión constitucional o legal; sin embargo, desde distintos foros, en particular

⁴⁹ GÜENDEL GÓNZALEZ, Ludwig, “Políticas públicas y derechos humanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97, 2002, pp. 111.

⁵⁰ ONU, CRC/C/46/CRP.2, Comité de los Derechos del Niño, párr. 26.

los jurisdiccionales, se emiten criterios que afirman la existencia de un derecho de acceso unos recursos mínimos de subsistencia para todo individuo. No obstante, a pesar de su desarrollo jurisprudencial, la configuración realizada por los tribunales mexicanos, en los asuntos sujetos a su competencia, es insatisfactoria.

Esa crítica es válida, en la medida la que los tribunales federales, al construir el derecho a un ingreso mínimo para la subsistencia, han destacado que su contenido se desprende de algunos preceptos constitucionales e instrumentos internacionales que, en su opinión, son la base para la incorporación de ese derecho en México. Sin embargo, ninguno de ellos se refiere de manera concreta a ese derecho, es una *interpretación* jurisprudencial que puede variar.

Para nosotros es un derecho en construcción que requiere de estudios de mayor contenido analítico, para diseñar o encontrar la forma de garantizarlo jurídicamente a través de la política fiscal.

Con esa advertencia, destacaremos algunos criterios importantes de los tribunales federales mexicanos.

A. En la tesis aislada I.4o.A.12 K (10a.), el Poder Judicial de la Federación sostiene que:

- Que el derecho al *mínimo vital* o *mínimo existencial*, como también lo llama, es un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales.
- Que cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 1º, 3º, 4º, 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Que su contenido se desprende del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales *Protocolo de San Salvador*, suscritos por México y constitutivos del bloque de constitucionalidad.

- Que se conforma por la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que forman la base o punto de partida donde el individuo cuenta con las *condiciones mínimas* para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera.).
- Que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordinadas centrales del orden constitucional carecen de sentido.⁵¹

Así, se puede destacar que el mínimo vital es un derecho fundamental (al desprenderse del orden constitucional); que cuenta con base constitucional e internacional (se desprende de normas de derecho interno y externo); protege y satisface prerrogativas que constituyen las *condiciones mínimas* para que el individuo desarrolle un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (o sea, realiza otros derechos humanos); y es *un presupuesto del Estado democrático de derecho*. De lo que se advierte que se asocia con derechos humanos de primera y segunda generaciones.

B. En la misma tesis aislada I.4o.A.12 K (10a.), el Poder Judicial de la Federación sostiene:

- Que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 3 de 1990, ha establecido: *la obligación mínima generalmente es determinada al observar las necesidades del grupo más vulnerable que tiene derecho a la protección del derecho en cuestión.*

⁵¹ Tesis: I.4o.A.12 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, febrero de 2013, p. 1345.

- Que la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales fija la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones.
- Que este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.
- Que el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, pues a partir de tales elementos, es que su contenido se ve definido, al ser contextualizado con los hechos del caso;
- Que al igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares, por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente;

- Que el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso.⁵²

De esta interpretación se advierte una definición de mínimo vital como: *un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones*. De lo que surge un aspecto positivo y otro negativo. En el primer caso, los tribunales federales mexicanos adoptan los estándares internacionales más elevados para construir el *mínimo vital*, como base de una *subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida*; en la parte negativa, asocian el mínimo vital a los *conceptos jurídicos indeterminados*. En este contexto, como lo menciona Eduardo García de Enterría: *la medida concreta para la aplicación de los mismos en un caso particular no nos la resuelve o determina con exactitud la propia Ley que los ha creado y de cuya aplicación se trata*. Para el autor citado: *“...lo peculiar de estos conceptos jurídicos indeterminados es que su calificación en una circunstancia concreta no puede ser más que una: o se da o no se da el concepto. Así, Tertium non datur. Hay, pues, y esto es esencial, una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. Por lo anterior, la solución concreta de cada caso debe ser buscada acudiendo a criterios de valor o de experiencia, según la naturaleza del concepto.”*⁵³

Como se advierte, el problema no es ubicar al mínimo vital como *concepto jurídico indeterminado*, puesto que, como cualquier concepto, sería susceptible de delimitación; el debate es que al ubicarlo en esta clase de conceptos se sujeta al mínimo vital a la casuística y se le encierra en las *interpretaciones de los jueces*, o jurisdiccionales, asociadas al *valor o la experiencia*, eludiendo realizar un pronunciamiento general en

⁵²*Idem*.

⁵³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos)”, *Revista de administración pública*, núm. 38, mayo-agosto 1962, pp. 171, 172 y 173.

torno a ese derecho humano, lo que en los hechos lo hace nugatorio e introduce límites innecesarios en su ejercicio, lo que dificulta su garantía.

C. En la tesis aislada I.9o.A.1 CS (10a.), el Poder Judicial de la Federación ratificó las notas esenciales del derecho al mínimo vital, destacadas en instrumentos internacionales, mencionado su nexo con la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el Estado social, afirmando:

- Que constituye el derecho a gozar de unas prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas.
- Que en el ámbito internacional podemos encontrar algunas normas que incluyen el derecho al mínimo vital, aunque no con esa denominación. Entre las que se mencionan:
 - i. La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (artículo 25, numeral 1); de igual manera, prevé el derecho de los trabajadores a una remuneración equitativa y satisfactoria, que asegure a la persona y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana, y que dicha remuneración debe completarse con cualquier otro medio de protección social (artículo 23, numeral 3), con lo que se reconoce al mínimo vital como derecho humano.
 - ii. Que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene normas que por una parte, desarrolla el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11, numeral 1);

además, establece que la remuneración de los trabajadores como mínimo debe garantizar condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias [artículo 7, inciso a), subinciso ii)].⁵⁴

Así, de esta tesis se puede destacar que, en la interpretación de los tribunales federales mexicanos, las convenciones destacadas son el fundamento internacional del derecho humano al mínimo vital, al que se define como el que asegura a la persona y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana.⁵⁵

D. En esa misma tesis aislada I.9o.A.1 CS (10a.), el Poder Judicial de la Federación, destacó que, en el derecho mexicano, el objeto del derecho al mínimo vital:

- Abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.
- Que el derecho al mínimo vital:
 - i. Deriva del principio de dignidad humana, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad, en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta;

⁵⁴ Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, tomo II, marzo de 2016, p. 1738.

⁵⁵ Nosotros queremos reinterpretar esta idea de los tribunales federales, destacando que entendemos a la dignidad como el “derecho a tener derechos” (véase: HAMACHER, Werner, “Del derecho a tener derechos. Derechos humanos; Marx y Arendt”, *Revista Pléyade. Revista de humanidades y ciencias sociales*, Edición especial, núm. 19, enero-junio 2017, p. 48; donde se afirma: *El único derecho humano que Arendt reconoce como irreductible y genuinamente político es el derecho de “regular los asuntos de la vida humana y sobre todo de la vida pública en la convivencia, mediante el hablar y no mediante la violencia”. Su caracterización formal en tanto “derecho a tener derechos.*

- ii. Que está dirigido a los individuos en su carácter de personas físicas;
- iii. Que es un derecho fundamental no consagrado expresamente en la Carta Magna, pero que se colige a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en sus artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV y 123 y de los derechos a la vida, a la integridad física, a la igualdad, a la salud, al trabajo y a la seguridad social, entre otros, a través del cual se garantizan los requerimientos básicos indispensables para asegurar una subsistencia digna del individuo y su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario, sino también en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente; y,
- iv. Que no puede entenderse como una protección económica únicamente, sino como una tutela vinculada con la dignidad de la persona, la integridad física, la vida y la protección de la familia.

Así, concluye que, conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, el derecho al mínimo vital está dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas.⁵⁶

Esta tesis refuerza nuestro argumento en torno al nexo entre el mínimo vital y los derechos humanos. En ese contexto, más adelante se argumentará cómo el mínimo vital constituye una *garantía* para otros derechos humanos.

E. Continuando con nuestro estudio jurisprudencial, como se ha destacado del contenido de las tesis aisladas I.4o.A.12 K (10a.) y

⁵⁶ *Idem.*

I.9o.A.1 CS (10a.), analizadas líneas arriba, el Poder Judicial de la Federación entendió al mínimo vital como un *derecho fundamental*, que *se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales*, con base en la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 1o., 3o., 4o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123; y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ‘Protocolo de San Salvador’, suscritos por México, afirmando que se relaciona con el plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (o sea, realiza otros derechos humanos); y es un *un presupuesto del Estado democrático de derecho*.

No obstante, en esos criterios que elevan el mínimo vital a derecho fundamental, les hace falta destacar que, de la propia interpretación que realiza el Poder Judicial de la Federación, se puede inferir que el mínimo vital también constituye una garantía de diversos derechos.

En efecto, el mínimo vital se relaciona con:

las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera.), por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido.⁵⁷

Así, el mínimo vital deviene en garantía de sus derechos humanos asociados. Ello se advierte también en los dos siguientes criterios respecto de las pensiones y del agua.

⁵⁷ Tesis: I.4o.A.12 K (10a.), *op. cit.*

F. En la contradicción de tesis 4/2019 de 4 de diciembre de 2019, de la que derivó la tesis: PC.XVIII.P.A. J/7 A (10a.), obligatoria a partir del lunes 24 de febrero de 2020, se estableció un nexo entre la seguridad social y el mínimo vital, al destacar:

- Que procede conceder la suspensión provisional en el juicio de amparo contra los efectos del decreto expedido por el Congreso del Estado a través del cual abroga un diverso decreto pensionario, pues la afectación o perjuicio que ocasiona el acto y sus consecuencias a la esfera jurídica del quejoso, restringen el derecho a recibir su pensión.
- Que aunado a que las prestaciones de seguridad social constituyen medidas positivas que tienden a dotar de contenido el derecho al mínimo vital previsto en el orden constitucional.⁵⁸

Como se advierte, el contenido de la seguridad social, para los tribunales federales mexicanos, se relaciona con el derecho al mínimo vital. Lo que muestra que ese derecho excede el campo de las prestaciones dinerarias.

G. Por último, en la contradicción de tesis 6/2019 de 13 de octubre de 2020, de la que se derivó la tesis PC.VI.A. J/17 A (10a.), obligatoria a partir del lunes 01 de marzo de 2021, se estableció la relación entre derecho al agua y mínimo vital, en los términos siguientes:

- El parámetro de control de regularidad constitucional conformado por los artículos 1° y 4° constitucionales; así como por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General Número Quince del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que protegen el acceso al derecho humano al agua.

⁵⁸ Tesis: PC.XVIII.P.A. J/7 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo II, febrero de 2020, p. 1866.

- Al concederse la medida cautelar contra la suspensión del servicio del agua potable, saneamiento, drenaje y/o alcantarillado de uso doméstico, proporcionado por un particular concesionario, no debe exigirse ningún requisito de efectividad porque el acto reclamado está vinculado con los derechos humanos al agua y al saneamiento.
- Al suspenderse los servicios públicos relacionados con éstos (agua y saneamiento), se pone en riesgo la vida, salud y otros derechos humanos que le son interdependientes.
- Además, cuando se decreta la medida cautelar por la suspensión del servicio del agua potable, saneamiento, drenaje y/o alcantarillado de USO DOMÉSTICO, proporcionado por un particular concesionario, el efecto de tal medida no puede ser para que no se suspenda el servicio público de agua potable sino para que se siga prestando aquél pero, de manera restringida, esto es, que se otorgue el mínimo vital que, de conformidad con lo determinado por la Organización Mundial de la Salud, corresponde a 50 L de agua (cincuenta litros de agua) por persona al día en el supuesto de uso personal y doméstico.⁵⁹

2. La caracterización del mínimo vital como concepto jurídico indeterminado y la tesis de jurisprudencia 77/2011, el exceso interpretativo de los tribunales federales

Uno de los temas más trascendentes es cómo interpretan los órganos jurisdiccionales la política fiscal y cómo esa interpretación se traslada a la praxis fiscal impactando en los elementos de los tributos como el hecho generador del tributo.⁶⁰

⁵⁹ Tesis: PC.VI.A. J/17 A (10a.), *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo III, febrero de 2021, p. 2150.

⁶⁰ Como lo destaca Sergio Francisco de la Garza: *creemos que el presupuesto de hecho o hipótesis de incidencia, puede recibir el nombre genérico de hecho tributario, a fin de que comprenda las tres especies de tributos, ya estudiados, por el nombre "hecho imponible" se refiere más bien al presupuesto del impuesto, dejando fuera a los presupuestos del derecho (tasa) y de la contribución especial. Por el contrario, el*

Como lo prescribe el artículo 5°-A del Código Fiscal de la Federación, los *beneficios fiscales* son: *cualquier reducción, eliminación o diferimiento temporal de una contribución*, que incluye las deducciones, exenciones, no sujeciones, no reconocimiento de una ganancia o ingreso acumulable, ajustes o ausencia de ajustes de la base imponible de la contribución, el acreditamiento de contribuciones, la recaracterización de un pago o actividad, un cambio de régimen fiscal, entre otros.

Lo anterior muestra que es factible realizar ajustes económicos al gasto fiscal a través de los elementos de la política fiscal.

En la tesis de jurisprudencia 77/2011, de 29 de junio de 2011, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se afirma:

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los gobernados deben concurrir al sostenimiento de las cargas públicas en función de sus respectivas capacidades, de lo cual se sigue que quienes más aptitud o capacidad reportan, deben contribuir de forma diferenciada y, específicamente, en mayor medida.

Con lo anterior parece aceptarse por parte de los tribunales mexicanos el derecho humano a la *proporcionalidad tributaria*.

Sin embargo, en esa misma tesis 77/2011, se ignora el contenido de esa misma *proporcionalidad* al destacar:

- Que los principios constitucionales de la materia tributaria no permiten asumir que exista un sistema de tasas o tarifas justas *per se*.
- Que la determinación de la justicia en la tributación debe considerar los siguientes elementos:

hecho, fenómeno producido en la realidad, que por acomodarse a la hipótesis o presupuesto establecido en la norma tributaria, genera el tributo, preferimos llamarlo hecho generador (véase, DE LA GARZA, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 412).

- a) La determinación de la tasa máxima forma parte del ámbito amplio de configuración política que el Tribunal Constitucional debe reconocer al legislador tributario;
- b) Que dicha determinación puede ser tomada considerando al sistema tributario en lo general, de tal manera que la tasa o tarifa máxima del impuesto sobre la renta puede obedecer a la definición de la tasa aplicable en otros gravámenes;
- c) Que el fenómeno financiero público no se agota en la propia recaudación, sino que su análisis puede abarcar también el aspecto relativo a la forma en que se distribuye el gasto público; y, finalmente,
- d) Que el *sacrificio* que la tributación puede significar en cada caso es un elemento eminentemente subjetivo, con base en el cual podrían llegar a desprenderse postulados generales, mas no estructuras técnicas ni parámetros de medición que pretendan ser objetivos y aplicables en la práctica.

Como se advierte, el contribuyente queda sometido a la *libertad de configuración* del legislador; se confunden los impuestos sobre la renta con los impuestos al consumo, al pretender una tributación *integral* no apoyada en el hecho imponible; se asocia el tema de los impuestos con su finalidad: el gasto público, pero de manera extraña, se ignora la capacidad contributiva; y, por último, en la tesis destacada los tribunales no solo derogan de facto el contenido del artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abdicando a su obligación de impartir *justicia*; también constituyen al legislador tributario en el gran emisor de determinaciones en el campo tributario, ajeno al control judicial, asociando la cuestión de la proporcionalidad al contenido de otras normas tributarias y a los aspectos financieros.

También, peligrosamente destaca que el hecho imponible, el hecho generador y la tributación asociada a estos, al que pomposamente llama *sacrificio*, son subjetivos, lo que cuestionan los estudios técnicos en materia de hacienda pública y las tablas de baremos, lo que abre la

puerta a impuestos exactorios, al destacar que de estos elementos pueden *desprenderse postulados generales*, pero no: *estructuras técnicas ni parámetros de medición que pretendan ser objetivos y aplicables en la práctica*, con lo que cuestiona a la econometría⁶¹, a las matemáticas financieras⁶² y, paralelamente, a la equidad tributaria del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, la conclusión que contiene esa tesis de jurisprudencia 77/2011, es altamente cuestionable: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento definitivo sobre la suficiencia o corrección del tipo tributario al que deba ajustarse el gravamen. Porque, con estos argumentos, ignora que precisamente la equidad y proporcionalidad tributarias —como derechos humanos— constituyen esos elementos *definitivos* para la toma de decisiones en materia tributaria, en colaboración con la capacidad contributiva y el destino de los recursos, o sea, el gasto público.

Como se advierte, ese criterio que se analiza deroga de facto los principios de proporcionalidad y equidad tributarias del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que eventualmente impacta en temas como el mínimo vital.

Incluso, si consideramos que los principios constitucionales en materia tributaria son indeterminados, y por tanto existan alternativas jurídicamente válidas para su interpretación, su aplicación debe remitir a un sistema de tasas o tarifas que sea la solución justa o más justa, por tanto, ello no excusa a las autoridades para encontrar y aplicar esa solución.

Además, en el tema que nos interesa, aunque aceptemos que hay un mínimo vital distinto para cada persona, que puede depender del estatus socio-económico que ha alcanzado a lo largo de su vida, como establece la Corte Constitucional Colombiana, existen cargas soportables, que

61 Como *ciencia que estudia los comportamientos de las variables y de los consumidores, partiendo de una serie de datos y verificando una serie de hipótesis* [BILLIN, “¿Qué es Econometría?”, *Glosario Contable*, (14 de julio de 2021), <https://www.billin.net/glosario/definicion-econometria/>].

62 Área de las matemáticas aplicadas que abarca el estudio de las herramientas de cálculo que permiten determinar el valor del dinero en el tiempo en una operación financiera [véase: FORTÚN, Manuel, “Matemática financiera”, *Economipedia* (14 de julio de 2021), <https://economipedia.com/definiciones/matematica-financiera.html>].

son mayores, cuando una persona tiene mejores ingresos que otros.⁶³ Entonces, si bien no existen sistemas de tasas y tarifas justas *per se*, sí se puede llegar a un sistema justo para el caso concreto en la materia fiscal mexicana.

No atempera la determinación, que en la parte final de esa tesis de jurisprudencia 77/2011, se afirme:

- Por ello, el juicio relativo a la proporcionalidad del gravamen debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, conforme a una banda -cuya apreciación y medida corresponde al propio legislador-, en la que el parámetro más bajo, en el cual no debe penetrar la tributación, es el mínimo existencial o mínimo vital que permite la subsistencia del causante como agente titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de Derecho; mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.
- Esta deferencia al legislador para la delimitación de los elementos integrantes de la tabla que contiene la tarifa obedece a la intención de otorgar plena vigencia al principio democrático, dado que las circunstancias que se han descrito reflejan la dificultad para lograr consensos en torno a quiénes deben recibir el mismo trato frente a la ley, y quiénes son lo suficientemente distintos para pagar mayores impuestos o recibir más beneficios. A juicio de este alto tribunal, son los procesos democráticos los competentes para establecer tales distinciones.⁶⁴

Así, lo democrático se utiliza para negar lo justo fiscal. Esta clase de criterios, aunado a otros, en donde el Poder Judicial de la Federación

⁶³ FORERO BAUTISTA, José M., *El mínimo vital. Autos y sentencias. Compilación constitucional*, Colombia, Biblioteca Jurídica, Edición de Kindle, s. a.

⁶⁴ Tesis: 1a./J. 77/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 118.

abdica de su obligación de garante de los derechos humanos, nos muestran la necesidad de que el mínimo vital se constituya de manera autónoma a las interpretaciones jurisprudenciales como el eje de una política fiscal integral del Estado mexicano, enfocada a preservar un espacio de ingresos indisponible para el Estado. En esa reforma se debe abordar la cuestión constitucional en los términos destacados, como medio para preservar los derechos económicos, sociales y culturales.

En ese sentido, en su parte positiva, podemos rescatar de la tesis que el legislador puede establecer un mínimo existencial o vital exento de tributación, o sea, una excepción libre de tributación, con la finalidad de permitir la subsistencia de la persona como titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de derecho. Asimismo, la tesis que se comenta reconoce un parámetro máximo donde se establece la obligación tributaria, que es una parte del patrimonio del contribuyente, en la que sí es posible que intervengan las autoridades fiscales.

No obstante esos dos aspectos positivos, la tesis niega la cuantificación del mínimo vital, con lo cual impide establecer los medios para salvaguardarlo, lo que paradójicamente, con el contenido de la misma tesis, lo podría hacer el legislador a través de una serie de medidas positivas y negativas.

Un ejemplo de estas medidas se destacó en el cuerpo de este análisis, al mencionar los distintos programas integrales de bienestar, a través de los cuales se busca garantizar las necesidades básicas de segmentos de la población en situación de pobreza. Estos programas y su concreción constitucional nos muestran la posibilidad de realizar acciones vinculadas al gasto público en donde los contribuyentes con mayores posibilidades contributivas, que pagan impuestos, sostienen con sus recursos a los contribuyentes que carecen de los indispensable y con mayores necesidades.

De los criterios jurisprudenciales arriba mencionada podemos llegar a las siguientes conclusiones sobre la perspectiva de los tribunales mexicanos en torno al derecho humano al mínimo vital:

- 1) Se trata de un derecho fundamental derivado de la interpretación de varios artículos constitucionales y del contenido normativo de instrumentos internacionales de derechos humanos.

- 2) En cuanto a su naturaleza, en su dimensión sustantiva es un derecho humano que incluye otros derechos humanos relacionados con la salud y bienestar, el medio ambiente sano, la seguridad social, alimentación, vivienda, ingresos mínimos, pensiones, agua, etc.; en su dimensión adjetiva, es la base para hacer efectivos esos derechos humanos, por lo tanto, es una garantía de diversos derechos.
- 3) Incluye prestaciones y un ingreso que aseguren a las personas subsistencia y satisfacción de sus necesidades en términos de los derechos humanos.
- 4) En el Derecho Mexicano, al derivar de interpretaciones jurisprudenciales y carecer de expresión constitucional o legal propia, no se trata de una prestación directa o protección económica únicamente; no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que es cualitativo. Se garantiza a través de medidas positivas y negativas.
- 5) En las interpretaciones mexicanas se le considera casuístico, o sea, que cada persona tiene un mínimo vital distinto, por tanto, no puede realizarse una cuantificación general.

Así, por su contenido asociado a la subsistencia y su asociación con otros derechos humanos (salud, educación, alimentación, seguridad social, vivienda, ingresos mínimos, etc.), el mínimo vital en su dimensión política constituiría el derecho de regular los asuntos de la vida humana y sobre todo de la vida pública en la convivencia, mediante el hablar y no mediante la violencia, un efectivo “derecho a tener derechos”.⁶⁵

Así, los elementos aportados por los tribunales muestran la carencia en el desarrollo de la institución del mínimo vital en el sistema jurídico mexicano, por una parte, se les reconoce como derecho humano, por la otra, los mismos tribunales federales aceptan que carece de expresión constitucional o legal propia. También que no es susceptible de cuantificación general.

⁶⁵ Véase nota 75.

IV. ALGUNAS REFORMAS LEGALES PARA GARANTIZAR EL MÍNIMO VITAL

Como lo destacamos, las políticas públicas pueden ser instrumentos para la materialización o vigencia de los derechos humanos. La política fiscal en su dimensión de ingresos (Ley de Ingresos) y egresos (presupuesto de egresos), expresada en actos jurídico-administrativos concretos, constituye una de las políticas públicas estatales, por lo que, para cumplir el mandato del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe orientarse hacia la vigencia de los derechos humanos, entre estos los incluidos en el derecho al mínimo vital.

En este contexto, la política presupuestaria se relaciona con el mínimo vital pues implica la asignación de los recursos para satisfacer necesidades colectivas, sociales o públicas a través del presupuesto. El presupuesto público denota la factibilidad económica de las políticas, programas y normas. En cuanto a la política tributaria, se encarga de movilizar los recursos socialmente disponibles para financiar las medidas para garantizar el mínimo vital.

Por lo anterior se deben establecer pautas para la vigencia de ese derecho de manera general y plasmar de manera progresiva las garantías necesarias para hacer efectivas las prestaciones que se asocian a ese derecho. Ello sin dejar de considerar que el mínimo vital, como derecho a tener derechos, no se reduce a una perspectiva cuantitativa.

En este sentido algunas ideas generales para garantizar el derecho al mínimo vital son la transferencia social directa, deducciones fiscales y demás gasto fiscal, porcentaje de ingresos fuera de la tributación, cantidad de ingresos fuera de la tributación, que analizaremos a continuación. Por lo anterior, en este apartado nos ocuparemos de las reformas legales que pueden contribuir a hacer efectivo en mínimo vital en el Estado Mexicano.

1. Transferencia social directa

Respecto de los mecanismos para garantizar el derecho al mínimo vital, tratándose de personas que no cuentan con recursos, la transferencia

social directa es una opción. Un caso reciente e interesante es el de España en donde se emitió el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.⁶⁶ El Real Decreto se sustenta en el artículo 41 de la Constitución Española de 31 de octubre de 1978, y prescribe que: *Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.* Así, el mínimo vital se regula vía un reglamento del gobierno y como una prestación de seguridad social.

En la parte considerativa, el Real Decreto mencionado afirma:

Esta prestación nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos. La prestación no es por tanto un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad.⁶⁷

De la lectura anterior se advierte similitud con la idea de Masferrer mencionada párrafos arriba, de que el mínimo vital se refiere a lo *indispensable*, sin lo cual no se podría vivir y a partir del cuál, una vez asegurado, permite a la persona construir su riqueza pues evita la exclusión social que proviene de la falta de recursos. En el caso español, se proporciona lo *indispensable* a través de un ingreso mínimo vital.

En lo que se refiere a su objeto, el artículo 1. Objeto, del Real Decreto-ley 20/2020, destaca que es: *la creación y regulación del*

⁶⁶ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, (13 de julio de 2021), <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20/con>.

⁶⁷ *Ibidem*, numeral III.

ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. De esta forma el requisito para considerarse acreedor al ingreso mínimo vital es precisamente no contar con recursos propios suficientes.

En lo que se refiere a su definición, el artículo 2 de ese Real Decreto menciona que:

Artículo 2. Concepto y naturaleza.

1. El ingreso mínimo vital se configura como el **derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el presente real decreto-ley**. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

2. En desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva.

Como se observa, se trata de un auténtico derecho jurídico en donde el Estado tiene la obligación de otorgar una prestación para satisfacer el derecho del acreedor que no cuenta con recursos propios.

En lo que se refiere al contenido de este derecho, el artículo 3. Características, del Real Decreto que se comenta, destaca:

El ingreso mínimo vital presenta las siguientes características:

- a) Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto en los términos del artículo 10; b) Se articula en su acción protectora diferenciando; c) Es una prestación cuya duración se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción; d) Se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad; e) Es intransferible.

En lo que se refiere a los requisitos de acceso, el artículo 7, numeral 1, prescribe que todas las personas beneficiarias, estén o no integradas en una unidad de convivencia, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud, se excluye del requisito a los menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente; las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual; y las mujeres víctimas de violencia de género; b) Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes, en los términos establecidos en el artículo 8; c) Haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente, a las que pudieran tener derecho. En todo caso, quedan exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.

Por último, el artículo 8. Situación de vulnerabilidad económica, numeral 2, del Real Decreto mencionado, establece:

concorre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el artículo 18, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia en los términos del artículo 10.

Conforme a lo anterior, en España se computa una cantidad de dinero que representa ese ingreso mínimo vital de tal forma que las personas tienen derecho a una cantidad que estará a cargo del Estado. Se trata de una prestación no contributiva, asociada a la seguridad social, por lo que no requiere de aporte alguno del beneficiario para su otorgamiento. Ello implica que se financia con los recursos públicos.

En el caso español, su constitución no reconoce expresamente un derecho al mínimo vital. El Decreto-ley mencionado se fundamenta en el artículo 41 constitucional que establece: *Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.* Al respecto, la seguridad social no se encuentra ligada totalmente al empleo, lo que permite una seguridad social desde una vertiente no contributiva.

En el caso de México el derecho al mínimo vital tampoco encuentra reconocimiento explícito en nuestra constitución, sin embargo, si se deseara encontrar un fundamento en el sistema jurídico mexicano para su instauración, los artículos 39 y 3º, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrían ser una excelente opción. En efecto, la primera de las normas destaca que *Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*, mientras que la segunda, entiende a la *democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y*

cultural del pueblo, en ese sentido, nada se opone a que se emita una Ley en México que regule el mínimo vital considerando como base a esos dos preceptos constitucionales.

Otra posibilidad sería seguir el ejemplo de España, o sea, asociar el mínimo vital con la seguridad social y aplicando el contenido del artículo 123, párrafo segundo, que otorga facultades al Estado para *expedir leyes sobre el trabajo*, Apartados A, fracción XXIX,⁶⁸ y B, fracción XI,⁶⁹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por supuesto, una mediada de esta naturaleza, atendiendo a las características de la seguridad social mexicana, vía seguros sociales, públicos o privados, es decir, un seguro social contributivo, solo sería benéfica para las personas que contarán con un empleo privado o público. Por lo que sería necesario impulsar una reforma *real* en materia de seguridad social universal.

Las transferencias sociales entonces, se realizarían desde la seguridad social, con lo que se reduciría la posibilidad de uso político de las transferencias. Además, las prestaciones de seguridad social no

68 Que establece: *Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.*

69 En esa fracción se destaca: *La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:*

a) *Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.*

b) *En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.*

c) *Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media horacada uno, para alimentar a sus hijos.*

Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) *Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.*

e) *Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.*

f) *Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Q₁₃₆

contributivas no son extrañas para México, la pensión a adultos mayores es una prestación de seguridad social no contributiva, aunque no se encuentra ligada al sistema de seguridad social.

Una mejor opción sería un conjunto de prestaciones no directas como medidas positivas (servicios de salud, educación, vivienda, diversión, etc.) con ciertos estándares de calidad y accesibilidad, pero hasta en tanto ello no se logre, una transferencia directa ligada a la seguridad social podría ser la mejor opción.

En este contexto, se proponen las siguientes reformas a los artículos 4º y 123, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 4º CPEUM	Artículo 123
<p>Toda persona tiene derecho a un ingreso mínimo vital que el garantice el ejercicio de sus derechos humanos, la satisfacción de sus necesidades y el acceso a una vida digna. Este ingreso mínimo vital se garantizará con los programas sociales que establece este artículo.</p> <p>En el caso de los trabajadores asalariados ese mínimo vital deberá satisfacerse en los términos que prescriba el artículo 123 de la presente constitución.</p>	<p>Artículo 123</p> <p>A Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>I a V</p> <p>VI</p> <p>Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, para proveer a la educación obligatoria de los hijos y el acceso a los trabajadores y sus familias a una vida digna. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.</p>

	<p>Artículo 123</p> <p>B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:</p> <p>I a III</p> <p>IV Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos se considerarán mínimo vital, por lo que deben garantizar a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión el ejercicio de sus derechos humanos, la satisfacción de sus necesidades y el acceso a una vida digna. Su cuantía permanecerá invariable durante su vigencia, acatando lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.</p> <p>En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.</p>
--	--

Como se advierte, esta reforma garantizaría el ingreso mínimo vital para los que carecen de un ingreso laboral a través de los programas sociales y para quienes cuentan con trabajo a través de sus salarios. Lo anterior podría ser una alternativa al seguro de desempleo que se debate a partir de las propuestas del Partido Movimiento de Regeneración Nacional y Partido Acción Nacional.

2. Deducciones personales y demás gasto fiscal

Para que esta solución sea adecuada para los fines del presente trabajo, primero debemos superar el problema que plantea la tesis de jurisprudencia 27/2017 (10a.), aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del 1º de marzo de 2017, de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de marzo de 2017, donde se aludió al problema de las deducciones personales y el derecho al mínimo vital, desvinculando a ese derecho de la política tributaria, en los términos siguientes:

- Las deducciones personales de las personas físicas, al no cumplir con el requisito de necesaria vinculación de las erogaciones con

la generación del ingreso, no deben reconocerse forzosamente por el legislador como aminoraciones para determinar la base gravable del impuesto.

- Las deducciones personales se encuentran inmersas en el ámbito de libertad de configuración en materia tributaria por constituir gastos fiscales, los cuales tienen su origen en la disminución o reducción de gravámenes, traducándose en la no obtención de un ingreso público como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de la política económica o social.
- Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho al mínimo vital abarca todas las acciones positivas y negativas que permitan respetar la dignidad humana, lo que implica la obligación para el Estado de garantizar (y no necesariamente otorgar la prestación de manera directa) que los ciudadanos tengan acceso generalizado a alimentación, vestido, vivienda, trabajo, salud, transporte, educación, cultura, así como a un medio ambiente sano y sustentable; aunado a ello, debe garantizar atención a los incapacitados o a las personas con necesidades especiales o específicas, procurando su incorporación a la vida activa.
- Lo anterior, correlacionado con el principio de generalidad tributaria (la regla general consiste en que todos aquéllos, con un nivel económico mínimo, están obligados a contribuir al sostenimiento del gasto público, mientras que las exenciones, beneficios o estímulos fiscales son la excepción), permite concluir válidamente que la circunstancia de que los conceptos con los cuales se relacionan las deducciones personales tengan alguna vinculación con derechos fundamentales o servicios básicos que el Estado se encuentra obligado a garantizar o prestar.

- De lo que concluyen que no implica que exista un derecho constitucionalmente tutelado para exigir que sea precisamente a través de la legislación fiscal que se brinde esa tutela, específicamente concediendo un beneficio de carácter tributario al prever la posibilidad de deducir, sin limitante alguna, cantidades o erogaciones que no están vinculadas con la generación del ingreso que es el objeto del impuesto sobre la renta.⁷⁰

Del contenido de este criterio se advierte que el derecho humano al mínimo vital se interpreta correctamente como derecho humano, sin embargo, paradójicamente se desvincula de las fuentes de ingreso de los contribuyentes al disociarse del tema tributario.

En este trabajo iremos en contra del sentido de ese precedente, porque en el caso de las personas que cuenten con recursos, las deducciones personales que se relacionan con estos derechos humanos pueden válidamente asociarse con el mínimo vital. Del contenido del criterio destacado se puede concluir que, contrario a lo que sostienen los tribunales federales, las deducciones —o sea, la política fiscal— si pueden ser una forma de garantizar ese derecho mínimo vital. Esto es significativo cuando el Estado carece de la capacidad para prestar por sí mismo los bienes o servicios públicos con determinados estándares de calidad a toda la población.

Como ya destacamos, el gasto público se integra por las erogaciones o egresos del gobierno, sea municipal, estatal o federal.⁷¹ Una parte importante del gasto fiscal son *los incentivos fiscales*, a los que se define como *todo tratamiento tributario especial para obtener un determinado objetivo y concebido para promover la realización de determinadas actividades de interés público*.⁷² Además, se destaca que *constituyen un estímulo por parte del Estado, que se manifiesta como reducción en el pago de determinado tributo*, que tiene la naturaleza de un porcentaje o monto fijo sobre el total de impuesto a pagar, o

⁷⁰ Tesis: 2a./J. 27/2017 (10ª), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo II, marzo de 2017, p. 821.

⁷¹ ASTUDILLO MOYA, Marcela y PANIAGUA BALLINAS, Jorge Federico (colaborador), *op. cit.*, pp. 16 y 123.

⁷² *Ibidem*, p. 17.

puede ser un crédito fiscal, para ser deducible a futuros pagos.⁷³ Como podemos concluir, los diferentes incentivos fiscales —incluidas las deducciones— pueden ser una manera de garantizar el mínimo vital.

Así, proponemos incorporar un párrafo sexto entre los párrafos quinto y sexto actuales del Código Fiscal de la Federación, para plasmar:

Artículo 5° A del Código Fiscal de la Federación

Artículo 5o.-A. Los actos jurídicos que carezcan de una razón de negocios y que generen un beneficio fiscal directo o indirecto, tendrán los efectos fiscales que correspondan a los que se habrían realizado para la obtención del beneficio económico razonablemente esperado por el contribuyente.

(...)

El ingreso mínimo vital está exento de gravámenes fiscales, por lo que se considera ingreso exento. Los contribuyentes podrán deducir de sus impuestos el equivalente al ingreso mínimo vital elevado al año. En el ejercicio de sus facultades de comprobación, las autoridades fiscales deberán considerar como exento el ingreso mínimo vital para todos los contribuyentes.

Como se advierte, esa reforma permitiría que a través de la política fiscal se garantice el ingreso mínimo vital.

3. Porcentaje de los ingresos fuera de la tributación como base para el mínimo vital

Para hacer eficaz esta solución, primero debemos mencionar que los tribunales federales sostienen que en el mínimo vital no predomina el aspecto cuantitativo, sin embargo, paradójicamente, han realizado algunos esfuerzos por cuantificar el mínimo vital.

En la Contradicción de tesis 422/2013 de 26 de marzo de 2014, de la que derivó la Tesis de jurisprudencia 42/2014 (10a.), aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del 9 de abril de 2014, se destacó:

73 FORTÚN, Manuel, “Incentivo fiscal”, *Economipedia*, (15 de septiembre de 2021), <https://economipedia.com/definiciones/incentivo-fiscal.html>.

- Que una autoridad jurisdiccional puede ordenar el embargo sobre el excedente del monto del salario mínimo para el aseguramiento de obligaciones de carácter civil o mercantil contraídas por el trabajador,
- Que esa medida sólo procede respecto del 30% de dicho excedente, salvo el caso de una orden derivada del pago de pensiones alimenticias decretadas por autoridad competente, supuesto en el cual podrá llevarse a cabo respecto de la totalidad del excedente del salario mínimo.
- Que en el caso de que el salario del trabajador ya se hubiere embargado parcialmente por una pensión alimenticia, la limitante o protección del mínimo vital en proporción del 30% será aplicable a la parte excedente del salario mínimo que no se encuentra afectada por tal pensión.⁷⁴

En esta contradicción de tesis parece que el mínimo vital se asocia al salario mínimo, aunque el hecho de que el embargo proceda solo contra el 30% del excedente del salario mínimo, sin embargo, indica que dicho salario mínimo es insuficiente para garantizar el mínimo vital.⁷⁵

También en la Contradicción de tesis 12/2015, de 28 de junio de 2016, publicada el 02 de diciembre de 2016, obligatoria a partir del lunes 05 de diciembre de 2016, se asoció el mínimo vital con el salario mínimo, al destacar:

⁷⁴ Tesis: 2a./J. 42/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo I, junio de 2014, p. 712.

⁷⁵ El salario mínimo es de 141.7 pesos diarios y para la zona de la frontera norte del país es de 213.39 pesos diarios. Lo que significa que el mínimo vital es de 42.51 pesos diarios en todo el país (1,275.30 pesos mensuales), excepto en la frontera norte que es de 64.02 pesos diarios (1,920.60 pesos mensuales). Hay que destacar que, según un reporte de Eje Central, que cita como fuente a CONEVAL, *Una persona debe gastar entre mil 330 y mil 750 pesos al mes para poder comprar los alimentos mínimos para un desarrollo integral y saludable*. [véase: HERNÁNDEZ, Elizabeth, “Canasta básica, en ascenso”, *Visión Central*, Reporte Especial, 12 de abril de 2021, (14 de julio de 2021), <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documentos/MONITOREO%20DE%20MEDIOS/NOTAS/CANASTA%20BASICA.pdf#search=canasta%20b%C3%A1sica%202021>]. Lo anterior significa que solo las personas que viven en la frontera norte podrían pagar la canasta básica alimentaria con el mínimo vital.

- Que el pago del salario constituye un derecho fundamental previsto en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Que cuando el acto reclamado consista en la baja definitiva del servicio público de un elemento de una institución de seguridad pública, la suspensión para el efecto de que se le otorgue un pago mínimo vital para su subsistencia es improcedente porque, ante la falta de vinculación o relación laboral, su concesión implicaría otorgar un derecho sin estar establecida su fuente, precisamente porque ésta se constituye con la relación de trabajo.⁷⁶

Aquí también se asocia el mínimo vital con el ingreso por salario, lo que valida nuestra solución de que, en el caso de trabajadores, se puede acudir a normas constitucionales laborales para hacer efectivo ese derecho, así, de su contenido se advierte que se niega ese pago mínimo vital ante la carencia de vinculación o relación laboral.

Por su parte, en la Contradicción de tesis 311/2015 de 14 de noviembre de 2016, de la que derivó la tesis jurisprudencial número 2/2017 (10a.), por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 9 de febrero de 2017, se aludió de nueva cuenta al 30%, esta vez como porcentaje del salario correspondiente al mínimo vital. Afortunadamente, se estableció que ese porcentaje debería calcularse sobre el *ingreso real y nunca inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución en la que laboraba el servidor público al decretarse la suspensión*, destacando:

- Que en concordancia con los principios de presunción de inocencia y derecho al mínimo vital, previstos en los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 14, 16, 17, 27, 31 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

⁷⁶ Tesis PC.IV.A. J/29 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo II, diciembre de 2016, p. 1163.

que potencializan significativamente la protección de la dignidad humana, se concluye que el artículo 21, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuanto permite la suspensión temporal en el empleo y la retención de las percepciones del servidor público que es investigado, resulta conforme con el texto de la Norma Fundamental, particularmente con su artículo 113.

- Que siempre y cuando se interprete en el sentido de que la autoridad administrativa sancionadora contemple en el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidades, el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, esto es, desde el momento en que el servidor público es notificado del inicio del procedimiento de responsabilidad y suspendido en sus labores y, por ende, en el pago de sus emolumentos, durante el periodo en que se lleven a cabo las investigaciones respectivas y hasta en tanto la autoridad no dicte la resolución que ponga fin al procedimiento de responsabilidad.
- Que la autoridad instructora debe garantizar el derecho a un ingreso mínimo para la subsistencia del presunto responsable; de ahí que, en forma simultánea, habrá de determinar la cantidad que le otorgará para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras, la cual deberá ser equivalente al 30% de su ingreso real y nunca inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución en la que laboraba el servidor público al decretarse la suspensión, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida, y que deberá cubrirse hasta en tanto se dicte resolución administrativa en el procedimiento de origen, pues sólo en el supuesto de que se determine su responsabilidad y se le destituya del cargo de manera definitiva, al haber sido desvinculado de la institución, podrá buscar otra fuente de ingresos.⁷⁷

⁷⁷ Tesis: P./J. 2/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo I,

En esta contradicción de tesis, se advierte que se considera 30% de los *ingresos reales*, como ingreso mínimo vital. Por tanto, otra propuesta es establecer en las leyes fiscales un mínimo vital como porcentaje de los ingresos de una persona que sirva para garantizar las prestaciones relacionadas con los derechos humanos.

En este caso, se podría utilizar el criterio del 30% de los ingresos reales del particular como deducción general para garantizar el mínimo vital. Tomamos este criterio de las referencias a dicho porcentaje realizadas por el poder judicial párrafos arriba, por lo que se podría afirmar que, aunque la propuesta no es novedosa, una diferencia entre nuestra propuesta y la del Poder Judicial es que ese porcentaje constituya un límite a la acción tributaria del Estado y que solo sea aplicable la potestad fiscal del Estado al excedente de ese porcentaje. Lo anterior debería plasmarse en la constitución y las leyes fiscales.

Así, en el nivel constitucional pondríamos la reforma siguiente:

Reforma al artículo 31, fracción IV, de la CPEUM

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El ingreso mínimo vital estará exento de contribución.

Lo que se podría complementar con las propuestas de reformas a los artículos 4 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la reforma propuesta al artículo 5 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Esta propuesta tiene el problema que gravaría más al segmento de la población con ingresos más alto; en su aspecto positivo, beneficiaría al segmento poblacional de menores ingresos. Además, podría constituir una reforma efectiva de carácter redistributivo. Ese porcentaje sería la

cantidad de recursos disponibles para garantizar el mínimo vital. No obstante, esto se complementará con otras políticas para alcanzar la igualdad, lo que pensamos podría ser funcional.

4. Una cantidad de ingresos fuera de la tributación

Finalmente, otra propuesta consiste en impulsar una reforma constitucional, como en su momento la propuso Pastora Melgar, cuando, en primer lugar, afirmó que, aunque resulta complejo determinar qué es lo necesario para una vida digna, tampoco sería imposible acercarse a ello.⁷⁸

La propuesta consiste en que el legislador haga un ejercicio para identificar qué es lo necesario para una vida digna, mediante un mecanismo en el que participen los encargados de la política social y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a los que se podrían integrar estudiosos de los fenómenos sociales, políticos, jurídicos de las universidades de mayor prestigio nacionales e internacionales para establecer un mínimo vital, con lo que se podría llegar a un *porcentaje de bienestar* que sería la base para establecer el mínimo vital.

El porcentaje así determinada debe quedar fuera del ámbito de tributación, es decir, como una cantidad no sujeta a gravamen de ninguna especie y no como exención, sino como un derecho humano al mínimo vital, asociado a su vez, a los derechos a la proporcionalidad y equidad tributaria.

A diferencia de la propuesta de transferencia social, está buscando garantizar el mínimo vital a personas que sí tienen recursos y la finalidad es que la imposición de ninguna manera afecte los recursos que requieran para obtener un ingreso mínimo vital.

Estos análisis constituyen un primer acercamiento al problema de las relaciones entre la política fiscal y el mínimo vital, en términos de

⁷⁸ MELGAR MANZANILLA, Pastora, *Proporcionalidad y equidad tributarias a la luz del paradigma de los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Estudios de Posgrado, 2017, pp. 289-292. La reforma sería: *Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:*

(...) IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan. Todas las autoridades, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando ejerzan facultades fiscales, deberán respetar los derechos humanos al mínimo vital, a la proporcionalidad y a la equidad tributaria.

El mínimo vital estará exento de tributación y será determinado por el Ejecutivo Federal, a través de la instancia encargada del desarrollo social, previa opinión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tomando en consideración una serie de indicadores básicos que hagan efectivos los derechos humanos que protege esta Constitución.

la advertencia inicial de este trabajo, por lo que por sus características advertimos la necesidad de un diagnóstico informado y argumentado, para adaptar el derecho al mínimo vital a las circunstancias actuales del país y establecer metas de progresividad. También sería necesario diseñar una política fiscal (tributaria y presupuestaria) con enfoque de derechos.

Por último, deberían existir medidas correctivas para enfrentar las situaciones especiales (dependientes, personas de la tercera edad, con capacidades diferentes etc.).

V. CONCLUSIONES

1. La política fiscal del Estado se expresa en la distribución de los ingresos públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas, la política presupuestaria permite advertir las decisiones gubernamentales sobre los problemas prioritarios de la sociedad y la forma de solucionarlos. Otra dimensión de la política fiscal, la política tributaria, permite movilizar legítima y legalmente los recursos difusos de la sociedad a fin de financiar las necesidades colectivas como el combate a la pobreza y al hambre para la vigencia de los distintos derechos. Las políticas públicas deben ser orientadas por un marco normativo y operacional que favorezca y promueva el ejercicio universal y progresivo de los derechos humanos.
2. Las políticas públicas, fiscales y los derechos humanos, entre estos el derecho al mínimo vital guardan una relación estrecha, donde la política fiscal es uno de los medios a través de los cuales se pueden garantizar los derechos humanos.
3. El mínimo vital implica la satisfacción constante y segura de las necesidades primordiales, de tal forma que las personas puedan, a partir de ese mínimo y con su esfuerzo, edificar su riqueza, sin que sean despojados de ella a través de la contribución y sin los servidores públicos o el Estado puedan beneficiarse de la miseria y del hambre de los más necesitados.

4. Los tribunales federales han destacado que el derecho al mínimo vital es un derecho fundamental con vigencia a partir de varios artículos constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos. También es una garantía de varios derechos como a la protección de la salud, al medio ambiente sano, a la seguridad social, a unos ingresos mínimos, entre otros.
5. Para los tribunales federales el mínimo vital es un concepto indeterminado que incluye prestaciones que aseguren a las personas subsistencia y satisfacción de necesidades. No se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino cualitativa. Se garantiza a través de medidas positivas y negativas.
6. En el presente trabajo se plasman propuestas para garantizar el derecho a al mínimo vital, con sus respectivas reformas constitucionales y legales, como la transferencia social directa, deducciones fiscales y generar un porcentaje de ingresos o una cantidad fija de ingresos fuera de la tributación.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ALTHUSSER, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1988.
- APARICIO PÉREZ, Antonio, *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano (Reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino)*, España, Universidad de Oviedo, 2006.
- ASTUDILLO MOYA, Marcela y PANIAGUA BALLINAS, Jorge Federico (colaborador), *Fundamentos economía*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 2012.
- BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, selec., trad. y est. Pedro Bravo Gala, 3ª edición, Madrid, España, Tecnos, 1997.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª edición, México, Porrúa, 2008.

- FORERO BAUTISTA, José M., *El mínimo vital. Autos y sentencias. Compilación constitucional*, Colombia, Biblioteca Jurídica, Edición de Kindle, s.a.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos)”, *Revista de administración pública*, núm. 38, mayo-agosto 1962.
- GONZÁLEZ PLESSMANN, Antonio, *Los derechos humanos como centro de las políticas públicas: apuntes teóricos y prácticos*, Caracas, Provea, mimeo, 2004.
- GÜENDEL GONZÁLEZ, Ludwig, “Políticas públicas y derechos humanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97, 2002.
- HAMACHER, Werner, “Del derecho a tener derechos. Derechos humanos; Marx y Arendt”, *Revista Pléyade. Revista de humanidades y ciencias sociales*, Edición especial, núm. 19, enero-junio 2017.
- JARAMILLO MOLINA, Máximo Ernesto, “¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T”, *Análisis Plural*.
- LASSWELL, Harold, “The Policy Orientation”, en LERNER, Daniel y LASSWELL, Harold D. (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- LASSWELL, Harold Dwight y MCDUGAL, Myres S., “Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest”, *The Yale Law Journal*, vol. 52, núm. 2, 1943, pp. 203-295.
- MASFERRER, Alberto, *El minimum vital*, El Salvador, Ministerio de Educación, Dirección General de Cultura, Dirección de Publicaciones, 1929.
- MEJÍA BRUGOS, Otto, “El Mínimum Vital en sus relaciones con el derecho (El vitalismo desde una perspectiva teórico-práctica)”, *Teoría y Praxis*, núm. 28, enero-mayo 2016, pp. 25-48.
- MELGAR MANZANILLA, Pastora, *Proporcionalidad y equidad tributarias a la luz del paradigma de los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Estudios de Posgrado, 2017.
- ORTEGA, Joaquín, *Apuntes mimeográficos de su Cátedra de Derecho Fiscal en la Escuela Libre de Derecho*, s.l.i., s.e., 1943.

- PAMPILLÓN, Rafael (comp.), *Diccionario de Economía*, Madrid, España, Departamento de Publicaciones del IE Business School, 2008.
- PARSONS, Wayne, *Políticas Públicas. Introducción a la teoría y el análisis de políticas públicas*, trad. Atenea Acevedo, México, Flacso, 2007.
- PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- PUGLIESE, Mario, *Instituciones de Derecho Financiero*, México, Porrúa, 1976.
- QUESADA, Jimena, *Europa social y democrática de derecho*, Madrid, España, Editorial Dykinson, 1997.
- SABINO, Carlos, *Diccionario de Economía y Finanzas*, trad. Adriana Toro Vásquez, Caracas, Panapo, 1991.
- TAMAYO SAEZ, Manuel, “El análisis de las políticas públicas”, en BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- VASAK, Karel, “La larga lucha por los derechos humanos”, *El Correo de la UNESCO*, Noviembre 1977.
- “Los derechos humanos: una realidad jurídica”, *El Correo de la Unesco*, año XXXI, octubre de 1978.
- VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto ‘política pública’”, *Desafíos*, vol. 20, enero-junio 2009.

2. Normativa nacional

- Tesis: 1a./J. 77/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo XXXIV, agosto de 2011.
- Tesis: 2a./J. 27/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo II, marzo de 2017.
- Tesis: 2a./J. 42/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo I, junio de 2014.
- Tesis: I.4o.A.12 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, febrero de 2013.
- Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, marzo de 2016.

Tesis: P./J. 2/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo I, febrero de 2017.

Tesis: PC.VI.A. J/17 A (10a.), *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo III, febrero de 2021.

Tesis PC.IV.A. J/29 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo II, diciembre de 2016.

Tesis: PC.XVIII.P.A. J/7 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, tomo II, febrero de 2020.

3. Normativa internacional

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, (13 de julio de 2021), <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20/con>.

ONU, CRC/C/46/CRP.2, Comité de los Derechos del Niño.

4. Páginas de internet

BILLIN, “¿Qué es Econometría?”, *Glosario Contable*, (14 de julio de 2021), <https://www.billin.net/glosario/definicion-econometria/>.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL [CONEVAL], *Medición de la pobreza en México, Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*, (11 de septiembre de 2021), <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

EL ECONOMISTA, “Finanzas”, *Diccionario de Economía*, (11 de julio de 2020), <https://www.economista.es/diccionario-de-economia/finanzas>.

FORTÚN, Manuel, “Incentivo fiscal”, *Economipedia*, (15 de septiembre de 2021), <https://economipedia.com/definiciones/incentivo-fiscal.html>.

-----“Matemática financiera”, *Economipedia*, (14 de julio de 2021), <https://economipedia.com/definiciones/matematica-financiera.html>.

GONZÁLES, Luis Miguel, *SOS: Seguro de desempleo a la vista*, (15 de septiembre de 2021), <https://lopezdoriga.com/opinion/luis-miguel-gonzalez-sos-seguro-de-desempleo-a-la-vista/>.

- HERNÁNDEZ, Elizabeth, “Canasta básica, en ascenso”, *Visión Central*, Reporte Especial, 12 de abril de 2021, (14 de julio de 2021), <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/MONITOREO%20DE%20MEDIOS/NOTAS/CANASTA%20BASICA.pdf#search=canasta%20b%C3%A1sica%202021>.
- HISTORIA NATIONAL GEOGRAPHIC, *Historia de Roma. La annona, pan para el pueblo*, (10 de julio de 2021), https://historia.nationalgeographic.com.es/a/annona-pan-para-pueblo_16575.
- ORTEGA, Ariadna, “El gobierno de AMLO proyecta invertir 303,982.9 mdp para 11 programas sociales”, *Revista Digital Expansión*, 9 de septiembre de 2020, (15 de julio de 2021), <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/09/09/el-gobierno-de-amlo-proyecta-invertir-303-982-9-mdp-para-11-programas-sociales>.
- PRESIDENTE DE MÉXICO, *Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras/>.
- Crédito ganadero a la palabra*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/credito-ganadero-a-la-palabra/>.
- Jóvenes escribiendo el futuro*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/jovenes-escribiendo-el-futuro/>.
- Producción para el bienestar*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/produccion-para-el-bienestar/>.
- “Programa de pensión para el bienestar de las personas adultas mayores”, <https://presidente.gob.mx/programa-de-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores/>, consultado el 15 de julio de 2021,
- Sembrando vida*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/sembrando-vida/>.
- Tandas para el bienestar*, (15 de julio de 2021), <https://presidente.gob.mx/tandas-para-el-bienestar/>.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23^a edición, [versión 23.4 en línea], (13 de julio de 2021), <https://dle.rae.es>.
- THE BRITISH LIBRARY, *Treasures in full*, “Magna Carta”, (15 de julio de 2021), <https://www.law.gmu.edu/assets/files/academics/founders/MagnaCarta.pdf>.

Quórum **136** Legislativo