

# De los mandatos constitucionales en materia tributaria

León Cortiñas-Peláez\*

Cortina-Gutiérrez, Alfonso, *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, ciudad de México: Themis, colección **ensayos jurídicos**, "Prólogo" de Antonio Martínez Báez, "Presentación" por Mariano Azuela Guitón, 1993, XXX+304 pp.

I

1. En la Universidad sueca de Uppsala conocimos por vez primera al autor en agosto de 1966, con motivo de la ponencia mexicana sobre **Medidas fiscales destinadas a favorecer las inversiones**, presentada ante el VII Congreso de la Academia Internacional de Derecho Comparado. Posteriormente tuvimos oportunidad de utilizar, en nuestras clases de derecho fiscal en la UNAM su **Curso de política de finanzas públicas de México** (ed. Porrúa Hnos. S.A., 1977, 330 pp.), y de departir frecuentemente con Don Alfonso en sus calidades sucesivas de asesor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (1976-1978) y de magistrado y presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, desde 1978 hasta su muerte en 1990. En todo momento, la lectura de sus escritos doctrinales y de sus dictámenes administrativos y financieros, así como sus opiniones y densos diálogos, significaron para nosotros una aportación permanente de lucidez, solidez científica en lo teórico y en lo práctico, e inagotable humanismo. Complementariamente, colegas y alumnos tuvieron el lujo intelectual de acogerlo como visitante y ponente de honor en sendas sesiones del Taller de Derecho Público (Univ. Metropolitana y UNAM), en casa de nuestros entonces anfitriones de turno, el C. Magistrado Rafael Ibarra Gil

y el Profesor Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, siendo respectivamente ponentes el Dr. Arturo González-Cosío y el Maestro español Eduardo García de Enterría.

Tal es el marco académico y personal que nos permite recensionar hoy, con emoción no exenta de alegría, esta publicación póstuma de sus principales escritos, no sólo en materia tributaria sino fundamentalmente en lo relativo a los principios generales del derecho público-administrativo y del contencioso-administrativo. Para Cortina, en efecto, el derecho tributario es únicamente una rama del derecho público financiero, éste enclavado en el derecho administrativo y, más ampliamente aún, en los principios generales del derecho constitucional. Por lo demás, como hombre culto y como jurista cuyos conceptos siempre rebasaron los tecnicismos normativistas del "puro legista", su pensamiento no se deja encerrar por las anteojeras kelsenianas y profundiza cuidadosamente en todo momento los elementos extra-normativos de lo jurídico.

2. Los veinticuatro trabajos contenidos en el presente volumen no contienen desgraciadamente algunas de sus aportaciones más significativas para la comprometida investigación de nuestro derecho público, tales como las referentes a Petróleos Mexicanos en su etapa fundacional y en el siniestro de la plataforma del Ixtoc, o respecto de la manifiesta antijuridicidad de la creación y reconocimiento de estudios de la autollamada Escuela Libre de Derecho; pero en su conjunto permiten perfilar algunas de las principales preocupaciones del Profesor y Abogado del Estado Mexicano recientemente desaparecido.

Séanos permitido apuntar seguidamente algunas ideas-fuerza que estos **Ensayos** ponen de manifiesto, sin perjuicio de señalar brevemente ciertas interrogantes que su lectura plantea.

\* Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y, en periodo sabático, en la Universidad Carlos III de Madrid, España.

## II

3. En el desenvolvimiento jurisdiccional del derecho federal de las finanzas públicas mexicanas, el autor tiene clara conciencia de que hay para el Tribunal Fiscal de la Federación una ruta muy amplia (p. 179), todavía en estos años finales del siglo XX, para entretener los principios del derecho tributario y de la economía financiera, permitiendo, pero siempre dentro del marco jurídico, que el régimen tributario se use con fines extra fiscales de diversa naturaleza, contribuyendo a la ecuación exacta del progreso y de la justicia social (*ibídem*). Estando así la fiscalidad en sentido amplio orientada al cumplimiento estricto de los mandatos constitucionales de 1917 y los concordantes posteriores, el autor prescinde de la pretendida "autonomía" formalista e individualista del derecho tributario, para conceptualarlo (por cierto al igual que la mejor doctrina estadounidense y francesa, entre nosotros adoptada por el profesor Sergio Francisco de la Garza) como uno de los elementos de la rica rama financiera del derecho administrativo, subsumido éste igualmente en la imperatividad de las reglas constitucionales y de los principios capitales sancionados por el ordenamiento mexicano.

Puesto que el cometido financiero es polivalente, el mismo comprende la determinación, recaudación y administración de los ingresos; pero, y he aquí la rotunda convicción (p. 238), la fiscalidad incluye también al gasto, es decir, la planeación, programación, control y evaluación del presupuesto, puesto que las erogaciones actualmente presupuestadas integran la materia fiscal entendida en un sentido moderno, de claro cuño doctrinal estadounidense (Musgrave, Samuelson), obviamente muy posterior a las antiguallas de una estrecha doctrina italiana curiosamente demasiado difundida entre algunos de los tributaristas españoles y latinoamericanos.

4. Importa el señalamiento de la trascendencia que se atribuye al **clima democrático** para el fomento de la inversión (p. 113), conjuntamente con la estabilidad política y económica, el nivel cultural, la eficiencia de la política exterior e interior, y el correcto funcionamiento institucional de las esferas administrativa y jurisdiccional. En efecto, el inversionista extranjero examina primero todos esos factores extra normativos y normativos del derecho del país receptor, para decidir si hace o no la inversión proyectada (*ibídem*).

Las costumbres constitucionales son en ello más relevantes que tantos retóricos como incumplidos preceptos de nuestra pretendida "juridicidad mediterránea". Jurista firmemente anclado en las

categorías y prácticas del mundo europeo continental, excelente conocedor de las fuentes italiana (p. 261 y concordantes) y francesa (*ibídem*) del derecho positivo mexicano en materias administrativa y financiera, Cortina forma parte empero de quienes han sido vitalmente seducidos por las prácticas quizá irracionales pero ciertamente funcionales del mundo anglosajón, particularmente en su prístina versión inglesa. Por ello, no debe escandalizarnos su visión del estado de derecho como una realidad materialmente consuetudinaria, cuya eficacia no depende tanto de la geométrica perfección de su andamiaje normativo cuanto mucho más de las costumbres, del nivel económico y cultural, del índice social imperante (p. 169). Concordando con las visiones historicistas de otros ilustres juspublicistas latinoamericanos, tales como el uruguayo Juan Andrés Ramírez (1877-1963) y el mexicano Miguel González Avelar, nuestro autor, asomándose a la perspectiva de la **justicia administrativa en México** (p. 191), hace referencia a un hecho que considera notorio:

"Encima de la Ley escrita fundamental hay otro ordenamiento distinto de formas sociales vivas y actuantes, que en un grado mayor o menor encauzan y dirigen el acontecimiento diario, la actividad ciudadana, las costumbres del pueblo. Existen frecuentes discrepancias entre lo que está legislado y lo que se vive".

5. Debe así conectarse un poco más la extra normatividad psicosocial con la normatividad aparente de nuestras instituciones. Por ello, en las actuales circunstancias latinoamericanas y mexicanas, posteriores a 1989 y a la llamada globalización planetaria de la economía, que parecen amenazar la supervivencia de nuestros valores y forma de vida; ante el mestizaje de las técnicas jurídicas, operante ya en la Unión Europea desde 1993 y obviamente avizorable en el horizonte de la Iniciativa para las Américas y del Tratado (norteamericano) de Libre Comercio desde 1994, merecen atención estas líneas:

"Entre nosotros es apenas perceptible lo español en las formas jurídicas esenciales de la emancipada Nueva España, y así ocurre también en todas las repúblicas hispanoamericanas, pero desde otro aspecto es obvia la influencia española en los hechos cotidianos y en los grandes cauces nacionales, frecuentemente soslayados por los congresos constituyentes al copiar el modelo anglosajón, tan ajeno a sus costumbres ancestrales. Las asambleas legisladoras se hacen la ilusión de apoyarse en los yacientes estratos históricos, pero la entraña viva del país una y otra vez desborda la superficialidad legisladora, que se mantiene escrita, pero muerta".

### III

6. Se trata por lo expuesto de una consideración científica, y no puramente tecnicista, del derecho administrativo y financiero, axiológica y normativamente fundado en la preceptiva del derecho constitucional, como siempre lo han sustentado nuestros mejores publicistas latinoamericanos (Carrillo-Flores, Flores-Zavala, Lares-Martínez, Sayagués-Laso, Silva-Cimma, Valdés-Costa, Vidal-Perdomo), ahora robustecidos por el ejemplar magisterio del español Eduardo García de Enterría y sus jóvenes discípulos L. Ortega-Álvarez, Luciano Parejo y Sánchez-Morón.

En este sentido, cabe señalar la reivindicación del clásico concepto de la descentralización sustentado en la elección (p. 162) de sus superiores jerárquicos, concepto hoy tan gravemente desvirtuado por la práctica y normatividad mexicanas, tanto en lo relativo a la casi inexistente descentralización funcional en sentido estricto (reservada a las universidades federales) como a la puramente formal descentralización territorial, permitida a estados y municipios en el marco del régimen de partido político dominante.

El autor es perfectamente consciente de que la centralización absoluta nos viene de la tradición imperial autóctona de muchos siglos, primero tolteca y después azteca; así como de la herencia del poder irrestricto de los monarcas españoles (p. 193). Ello desemboca en "la ficción de tres poderes distintos" (*ibidem*) desde el Reglamento provisional político del imperio mexicano (1822), la cual se prolonga durante los siglos XIX y XX, pareciendo verosímil su mantenimiento para el sexenio 1994-2000, con la consiguiente fragilidad en la observancia administrativa y jurisdiccional de los preceptos constitucionales y legales. Esto ha afectado y seguirá lesionando gravemente el imperativo de la legalidad tributaria y financiera (por ejemplo, de la deuda externa), así como la de su control en nuestro endeble estado de derecho.

### IV

7. La indicada insuficiencia del estado de derecho mexicano tiende por otra parte a agravarse con la creciente sustitución de los valores constitucionales de la Revolución francesa, fraternales e igualitarios, por los valores de la Revolución inglesa, puramente apoyada en la libertad como factor mágico y aún jamás históricamente eficaz en la consolidación de los valores de la igualdad y de la fraternidad, siempre predominantemente ausentes en las instituciones y en la vida cotidiana tanto del Reino

Unido como de los Estados Unidos de América. Esta inhumana omisión de las instituciones anglosajonas tiende a prolongarse planetariamente en todos los continentes, como consecuencia de la acción, globalmente troquel adora, cumplida desde 1945 por las instituciones financieras internacionales forjadas en Bretton Woods, cuya hegemonía parece ilimitada a partir de 1989.

8. Como se pusiera de manifiesto en el Taller de Derecho Público, en mayo de 1992 y citando, en presencia de García de Enterría, al Maestro P i erre Lavigne, Profesor emérito de la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne), estamos ante un "bien triste fin de siglo". Cortina-Gutiérrez parecería así comprenderlo cuando señala que:

"En la explotación del débil por el fuerte, reflejada muchas veces en los sistemas impositivos, se encuentra el fermento de las perturbaciones sociales (...). La injusticia y la arbitrariedad de los impuestos han sido históricamente la causa de profundos cambios en las raíces de las estructuras económicas y políticas, o al menos han coincidido con un oleaje revolucionario provocado por el uso abusivo del poder hegemónico de dictaduras estatales, industriales y comerciales" (p. 25).

Ante la irracionalidad del desequilibrio tecnológico y del paro laboral creciente, su fatal consecuencia, señalada entre nosotros por Marcos Kaplan (cfr. **Revolución tecnológica, Estado y Derecho**, ciudad de México: Pemex/UNAM-IIJ, 1993, 4 vols., esp. su vol. IV, *in totum*); asediados por la ferocidad del desempleo y, en general, de las relaciones económicas y sociales desatada en la Unión Europea, en la Europa del Este, en el Hemisferio Occidental y en el Tercer Mundo como consecuencia de la ruptura (1989) del equilibrio bipolar planetario; ante tamaña confusión e inmadurez axiológicas, sorprende la fresca clarividencia del colaborador de Narciso Bassols y del sexenio cardenista (1934-1940). Cortina, contrastando con el conformismo tecnicista de sus colegas principalmente tributaristas, apunta lo insensato de un desarrollo económico sustentado en la inequidad, particularmente la tributaria (p. 43), consistente en que sean mayores los impuestos sobre el producto del trabajo que los que existen sobre la renta del capital invertido.

9. En tiempos donde el imperio del capital y la desordenada codicia dinerada destruyen tantas células de la dignidad humana, a pretexto de una desbocada libertad destructiva de toda igualdad y fraternidad, paradójicamente la "mano invisible" parece exigir y reivindicar crecientemente, con su renovado "desorden establecido", una ética del intervencionismo del Poder

Público (p. 22), pues en nuestros países la acción estatal es indispensable para fomentar y conducir el desarrollo de la nación incipiente (p. 38).

Como lo estudiara Gunnar Myrdal, Premio Nobel de Economía, los países subdesarrollados se encuentran dentro del círculo vicioso de la pobreza (p. 110). Este círculo vicioso hace aún más urgente e imperativa la acción del estado (p. 111), puesto que la escasez del ahorro interno, la naturaleza medrosa y fundamentalmente especulativa de la inversión privada nacional y aún de la extranjera, generan la ilusión de que "El Estado ofrece a los países subdesarrollados la única esperanza de redención"... (p. 111), política que Cortina considera errónea pero explicable, pues al sector público incumbe el fortalecimiento de la infraestructura y de la industria básica, a pesar de la ínfima participación que corresponde a los ingresos fiscales dentro del producto nacional bruto de los países del Tercer Mundo (*ibídem*).

Fiel a las posturas democráticas y sociales del intervencionismo laborista inglés y, especialmente, a las metas y objetivos del "Nuevo trato" del Presidente Franklin Roosevelt, la normatividad financiera y tributaria carece para nuestro autor de sentido, si no es la resultante de una profundización y extensión de los cometidos del Poder Público a cargo de la gestión directa gubernamental (p. 78). En páginas de 1989 y 1990, el Profesor Cortina destaca la fácil admisión de la gestión directa por el Poder Público de cometidos que eran otrora la provincia esencial de la esfera privada y los define, no porque correspondan intrínseca y necesariamente a la acción estatal, sino porque políticamente se consideran mejor administrados por el Poder Público que por la acción particular. Esta se desinteresa en ellos porque, la regulación correctiva de los excesos del sector privado (p. 76), limita sus utilidades y, en ocasiones las impide, al extremo de que los concesionarios privados prefieren que las concesiones se cancelen y se les reintegre su inversión (p. 78). Este criterio sustantivo no excluye que nuestro autor lo matice más lejos con relación a los cometidos de gestión privada sujetos al derecho mercantil ya que, justamente, critica en ellos una indebida proyección a intereses particulares de un régimen propio al interés general, o protegido por el derecho administrativo (p. 80).

## V

10. Cortina-Gutiérrez, corredactor, fundador, magistrado y presidente (1982) del Tribunal Fiscal de la Federación, sostuvo durante más de medio siglo una desigual batalla en defensa del contencioso administrativo autónomo,

inicialmente incomprendido por juristas excesivamente troquelados por las técnicas vigentes en el judicialismo anglosajón de los Estados Unidos de América, encarnadas en México por el ministro Ignacio Vallarta; éste, en su maniquea oposición y enfrentamiento simplista del siglo XIX, frente a la creativa elaboración doctrinal y legislativa de Teodosio Lares, quien fuera forjador el primero, en México y en América Latina, del moderno derecho administrativo posterior a la Revolución francesa.

La mala fortuna quiso que Lares promoviera sus ideas, para la época avanzadas, ante sucesivos gobiernos ultraconservadores de mediados del siglo XIX, por lo cual ellas quedaron sepultadas durante tres cuartos de siglo, hasta 1936-38, en que la superior cultura jurídico-administrativa y constitucional de los asesores del presidente Lázaro Cárdenas permitió rebasar aquellos prejuicios técnicamente infundados y brindar a la República, con el Tribunal Fiscal de la Federación, una jurisdicción administrativa autónoma, inicialmente reservada a la materia tributaria pero luego progresivamente ampliada al conocimiento de diversas materias administrativas. Hacían presagiar estas ampliaciones el surgimiento de una jurisdicción administrativa mexicana sólo **transitoriamente** sometida por imperativo constitucional al control judicialista del amparo (p. 187); pero esto no habría impedido que su superioridad técnica y su clara autonomía le permitieran posteriormente liberarse de aquella reminiscencia del judicialismo estadounidense. En dicho sentido, se habían redactado numerosos anteproyectos de ley reglamentaria durante más de medio siglo (1936-1988), los cuales tendían en sus borradores finales a la institución de un Tribunal Administrativo Federal Supremo, cuyas decisiones pasarían en autoridad de cosa juzgada, sin necesidad de ser complicadas y demoradas por un ulterior recurso al juicio de amparo (p. 278).

11. Sorpresivamente, y cerrando el ultraconservador sexenio presidencial del profesor Miguel de la Madrid Hurtado, el foro y la cátedra se vieron sacudidos por una arbitraria legislación de enero de 1988. Esta abandona la rica experiencia autónoma del Tribunal Fiscal de la Federación y lo somete en definitiva al Poder Judicial Federal, instaurando respecto de las decisiones tributarias de las salas regionales un recurso ante el Tribunal Colegiado competente en la sede de la Sala Regional respectiva. Al hacerlo, la Sala Superior del Tribunal Fiscal queda privada de su facultad revisora de las sentencias regionales de primera instancia, salvo juicios muy particulares. Ello, quizá en concordancia con la desenfadada sumisión lamadrídiana a la hegemonía

estadounidense, implica en México la importación extralógica de la *Tax Court of the United States*, cuyas decisiones están sujetas a la justicia ordinaria federal, a través del recurso de *certiorari* (p. 183).

12. Nuestro autor expresa, con firmeza cívica, su respetuosa pero radical discrepancia con esta inconsulta y por ende arbitraria iniciativa del Poder Ejecutivo federal, sancionada sumisamente y sin debate por el Congreso de la Unión. Ello, con argumentos (pp. 203, 224-225-227, 278, 294, 252, 265, 297, etc.) recogidos sucesivamente en varias intervenciones que se escalonan desde 1987 hasta su muerte en 1990 (especialmente, pp. 289-298), los cuales configuran un breve pero estremecedor "testamento científico y jurisdiccional", cuya sabiduría de teoría y práctica contrasta con las apresuradas improvisaciones legislativas del entonces gobernante en turno.

La especialidad del Tribunal, tan cuidadosamente proyectada en los treinta y perfeccionada durante medio siglo, se desvirtúa. Los tribunales colegiados del Poder Judicial carecen de toda preparación técnica al respecto, conocen simultáneamente de todas las materias (tanto mercantiles como penales) y nunca han sido entrenados, ni en la administración activa ni menos en la contenciosa, para el adecuado conocimiento de materias como los derechos administrativo y financiero, tan disimoladas como refinadas en relación con la materia judicial ordinaria. Si la garantía de los contribuyentes e incluso del propio Fisco consiste en la competencia profesional de sus jueces, el paso atrás es evidente. Jueces impreparados (p. 278), ignorantes (p. 294) de las finezas del derecho tributario, y dependientes de la formación privatística de nuestras atrasadas facultades y escuelas de derecho, merecen respeto en lo personal pero ninguna confianza profesional en materia tan delicada para la seguridad jurídica de los ciudadanos.

El derecho comparado, de América Latina (p. 265) y naturalmente de ese gran crisol de nuestra ciencia que es el derecho público francés (pp. 184-186 y concordantes), ha logrado la consolidación secular de un equilibrio entre particulares y administración, precisamente porque sus magistrados y jueces están imbuidos desde la fundación del Consejo de Estado y demás órganos constitutivos de la jurisdicción autónoma, de la necesidad de arbitrar incansablemente, aún al margen y por encima de las rigideces normativas, entre las exigencias del interés singular hoy transnacionalizado y del interés general. Este equilibrio es notoriamente ajeno a las prácticas dominantes en el Poder Judicial Federal.

El reclutamiento de los servidores públicos destinados al ejercicio de esta función jurisdiccional especializada, ha tenido como meta en México, desde 1936, la búsqueda equilibrada de prácticos de la administración hacendaría y de expertos del contencioso tributario. La desvirtuación lamadridiana lleva a consolidar, en materia muy delicada, el monopolio de legistas un i lateral mente formados, con total ignorancia de la vertiente político-administrativa de la disciplina. Ello acabará por impregnar los fallos administrativos y tributarios de la justicia ordinaria, con la misma desconfianza que justamente tenían, respecto de los tribunales del Antiguo Régimen, los constituyentes y legisladores franceses de la Revolución, a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. La frivolidad legislativa, típica de un crepúsculo presidencial mexicano, desdeña la mundialmente reconocida sabiduría napoleónica del Consejo de Estado.

La ley de 1988 parece ignorar las importantes adiciones y modificaciones constitucionales del sexenio 1982-1988 en esta materia. La renovación y adición de los artículos 73 (XXIX-H), 104 (I-B), 116 (IV) y 107 de la Constitución Federal, así como las numerosas regulaciones entonces incorporadas al respecto en las constituciones de los Estados, iban preparando el camino para la jurisdicción administrativa federal autónoma, curiosamente exaltada por el profesor Miguel de la Madrid-Hurtado en su obra *Elementos de Derecho Constitucional* (ed. Porrúa Hnos., S.A., 1982, 680 pp.). En todo este movimiento legislativo y constituyente, el objetivo de la "renovación moral de la sociedad" debería de haber aquí culminado con una ineludible elevación del "nivel ético del Estado" (p. 252).

Finalmente, el autor esboza una esperanza, apoyada en la realidad autónoma de las numerosas jurisdicciones contencioso-administrativas de los Estados (p. 226), las cuales se siguen construyendo y conservando el doble piso procesal (p. 297), al crear, respecto de las respectivas salas estatales de primera instancia administrativa-fiscal, un recurso de revisión ante una sala de segunda instancia en la propia entidad federativa. En auténtico espíritu federalista, cabría esperar así que la fidelidad de los Estados lograra próximamente (1994-2000?) impregnar la hoy desvirtuada autonomía de la jurisdicción federal.

## VI

13. En una obra de esta amplitud, cuyos compiladores integran trabajos y reflexiones que se extienden a más de medio siglo, sería aquí indiscreto mencionar ciertos

desajustes editoriales y algunas algo inactuales referencias normativas y de derecho comparado. Ellos no son sino el testimonio de la fecundidad del autor, que nos permite el lujo de ver deambular la riqueza de su información y espíritu crítico, desde la depresión de los treinta hasta sus magistrales enseñanzas en la Universidad de Salamanca (1989), por cierto en la cátedra del profesor Eusebio González-García, quien en este volumen incluye una bella y robusta semblanza de Cortina Gutiérrez (pp. XV-XXI).

Cabe sí el señalamiento de algunas interrogantes planteadas a este recesionista. Nos limitaremos brevemente a tres de ellas.

14. La transcripción de los argumentos de Abraham Lincoln (p. 195), contrarios al control jurisdiccional de la Ley y las justificadas resistencias planteadas en Francia (p. 197) a la naturaleza jurisdiccional del Consejo Constitucional de la Constitución de 1958 (p. 197), así como la tradicional desconfianza hacia una tecnocracia judicial, expresada en reciente dictamen de la Cámara de Senadores de México en 1984 (*cf.* A. González-Cosío, *El juicio de amparo*, cuarta edición, 1994, pp. 291-294), nos parecen obligar a un replanteamiento positivo de las clásicas reservas de Vallarín a la intervención judicial en los actos legislativos sobre impuestos. Estas reservas denuncian en efecto, acertadamente en Vallarín y en el Dictamen senatorial que compartimos, que el Poder Judicial se arrogaría un carácter político que no tiene (p. 135), arrebatando al Parlamento esa soberanía financiera que justamente le viene desde la Carta Magna inglesa de 1215. Ello además desconocería la historia revolucionaria francesa en 1791 (p. 196) y nos sometería al peligro de una jurisdicción omnipotente y única, que sólo la multiplicidad jurisdiccional podría quizá atenuar (p. 205, en nota).

15. La espléndida monografía sobre *Origen de los Reglamentos de Policía a que se refieren los artículos 16 y 21 constitucionales* (pp. 143-154) abre, desbordando ciertamente el enfoque creativo pero prudente de Cortina, un campo casi infinito a la regulación de la administración pública tanto general como

especializada. Nos preguntamos si la coincidencia material del término "policía" (en la ciencia administrativa del siglo XVIII, que es fuente del derecho constitucional patrio) con los "servicios públicos" en sentido amplio conocidos por el Constituyente mexicano de 1917, no permitiría una flexible regulación de las administraciones centralizadas y paraestatal, mediante los reglamentos autónomos, tan cultivados en el derecho administrativo comparado posterior a la segunda guerra mundial.

16. El autor es metódicamente pesimista, a lo mejor *malgré lui*. En efecto es algo escéptico respecto de las posibilidades del sistema tributario para influir en la transformación de la tan escandalosamente desigual estructura social mexicana (pp. 29, 69). Por una parte, le parece claro que la Revolución no logró romper la rigidez de las estructuras sociales y políticas (p. 32) vigentes en 1910, siendo muy resistente el *establishment* a la búsqueda de una equidad contributiva que los intereses afectados estimaron excesiva. El envite empero nos parece que sigue siendo medular, en el progresivo perfeccionamiento de una justicia social constitucionalmente imperativa, e ineludible a la hora de nuestra integración en el mercado de América del Norte.

## VII

17. La dogmática separación de los aspectos extra-normativos y de los aspectos normativos de lo jurídico sólo era concebible, con ignorancia metodológica de los primeros y a principios del siglo, por los aislados y demostradamente infecundos profesores de la escuela de Viena. Cortina es una demostración fehaciente de la fecunda e indispensable interacción de los elementos extra normativos (económicos, sociales, políticos y, en definitiva, históricos) con los elementos normativos. En efecto, el derecho es una estructura normativa social, en la cual ambos tipos de elementos se dan indisolublemente entrelazadas. Su creatividad como constructor de instituciones se refleja plenamente en estas páginas póstumas, ejemplo de "ciencia con conciencia". Hermann Heller habría visto en este volumen una enriquecedora expresión de "ciencia jurídica *con Derecho*".