

REVISTA DE REVISTAS

DERECHO ADMINISTRATIVO

491

DERECHO ADMINISTRATIVO

ATHIÉ CARRASCO, *Los capitales constitutivos en la Ley del Seguro Social*. v. DERECHO DEL TRABAJO.

BHARGAVA, P. K. *Some Aspects of India's Tax Structure*. "Bulletin for International Fiscal Documentation", vol. xxii, núm. 5, mayo 1972, pp. 181-187, Amsterdam, Holanda.

La India, como país subdesarrollado, necesita movilizar sus recursos para romper el círculo vicioso de la pobreza; la imposición puede desempeñar un papel vital en esa dirección. Una buena estructura fiscal es indispensable para el desarrollo, especialmente donde los gastos gubernamentales crecen más rápidamente que el producto nacional bruto y el rendimiento fiscal.

Para que el régimen fiscal pueda coadyuvar a cumplir objetivos socio económicos, la estructura fiscal debe ser flexible para modificarse de acuerdo con las necesidades y objetivos de la economía. Desgraciadamente, tratando de construir una estructura fiscal integrada, anualmente se crean, modifican, suprimen y reemplazan impuestos, sin un estudio cuidadoso de la situación.

Un problema grave para la India es que la división de recursos y de funciones entre los Estados y la Unión se ha inclinado hacia ésta, de la que aquéllos dependen en gran parte. Los impuestos federales son más elásticos y además su principal impuesto directo, el de la renta, se aplica a una minoría que no es políticamente tan poderosa como la mayoría a la que se aplica el principal impuesto directo de los Estados, el gravamen sobre la tierra.

Los agricultores son especialmente favorecidos por los planes de gastos del gobierno, el crédito es más barato para ellos y gozan de instalaciones de almacenamiento; sus ingresos han subido por el aumento de la productividad de la tierra y por el alza de precios de sus productos. Sin embargo, su colaboración a través de los impuestos es mínima.

Ambos impuestos —sobre la tierra y la agricultura— son privativos de los Estados, los cuales, aunque requieren mayores ingresos, renuncian a obtenerlos al no explotar adecuadamente las fuentes de ingresos a su disposición. Se da el caso de que Estados de elevado ingreso *per capita*, obtienen menos impuestos *per capita* que Estados más pobres.

Hay incentivos para aumentar el ahorro, la inversión y la exportación. Los dividendos e intereses hasta 3 000 rupias anuales no cubren impuestos y los intereses al pequeño ahorro se han elevado; pero cualquier beneficio que pudiera reportar el aumento de ingresos disponible, es anulado por el alza de precios que deprecia el valor real de la moneda.

Una grave desventaja de la política fiscal hindú es su falta de integración con otras medidas económicas adoptadas por el gobierno, como la política de precios y la de ingresos. A través de la política fiscal trata de alcanzarse la

justicia social; pero la elevación de precios altera la distribución de la riqueza y la del ingreso, y anula los buenos efectos que aquélla pudiera tener.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

CAPELESS, Robert T. *The Massachusetts Experience*. "National Tax Journal", vol. XXV, núm. 3 septiembre, 1972. Lancaster, Ohio.

En Estados Unidos se da gran importancia a los problemas impositivos de los Estados, sea que existan dentro de ellos mismos, en relación con sus subdivisiones territoriales, o que existan en relación con el Gobierno Federal. El presente artículo trata sobre las ventajas —y las dificultades— de planear a largo plazo las medidas concernientes a la recaudación.

Las subdivisiones territoriales y políticas de Massachusetts tienen poder de imposición limitado a la propiedad personal y a la real. Esto origina que los impuestos sobre la propiedad combinados —estatales y locales— representen el 50 por ciento de la recaudación total. El sistema está mal estructurado en parte porque no se desarrolló como una medida deliberada, sino al azar y como respuesta a necesidades inmediatas de recaudación.

Para subsanar esa falta de organización, a mediados de 1968 el Estado de Massachusetts estableció una Comisión Especial encargada de desarrollar un Plan Maestro a fin de obtener los ingresos necesarios para satisfacer las exigencias de recaudación en la década de los setenta.

La solución sugerida por dicha Comisión es incrementar el rendimiento de otros impuestos y aliviar las desigualdades de las diferentes capacidades de las jurisdicciones locales para financiar la satisfacción de sus necesidades, estableciendo un plan de ingresos básicos en términos monetarios, en forma proporcional a las diferentes modalidades de impuestos —sobre ingresos, consumo o riqueza —tomando en consideración los distintos impuestos individuales dentro de cada uno de ellos: impuestos a las ventas, sobre artículos de lujo, predial, sobre la riqueza personal, sobre sucesiones, sobre renta, etcétera.

Desde luego no es posible establecer criterios fijos sobre lo que sería la combinación ideal de fuentes de recaudación, ya que ésta deriva de la potencialidad económica de cada modalidad de impuestos dentro de cada jurisdicción. Pero una vez establecida la proporción ideal de rendimientos que pueden obtenerse de cada tipo de impuestos —un criterio arbitrario es mejor que dejar la materia a la casualidad— es necesario adoptar estructuras y tasas fiscales que produzcan la recaudación predeterminada para cada clase de impuesto.

Para hacer frente a las variaciones en la economía y a las crecientes necesidades de la recaudación, se sugiere la creación de un organismo autorizado para llevar a cabo anualmente cambios en las tasas —no en la base— de los varios impuestos, sujetos a la aprobación del Poder Legislativo, que puede, asimismo, modificar el Plan Maestro de Recaudación.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

CAPPELLETI y GORDLEY. *Legal Aid: Modern Themes and Variations*. v. DE DERECHO PROCESAL.

CAPPELLETTI y TROCKER. *Difensore del povero e il turno dell'Austria...* v. DE DERECHO PROCESAL.

CARPIZO. *El estatuto del sistema universal abierta de la UNAM*. v. VARIOS.

ECONOMIDÈS. *Les ambassades ont-elles droit a una exemption douanière...* v. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.

GONZÁLEZ PÉREZ. *La justicia administrativa en México*. v. DERECHO PROCESAL.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *La reforma de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, "Revista de Derecho Procesal Iberoamericana", núm. 1, 1973, pp. 71-103, Madrid, España.

La reciente reforma de la Ley de lo contencioso-administrativo de 17 de marzo de 1973, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 21 de marzo, obedeció fundamentalmente a la acumulación de asuntos ante la Cuarta Sala del Tribunal Supremo, lo que imprimía una gran lentitud en su tramitación. ¿Hasta qué punto esta reforma logrará remediar los males de la acumulación y lentitud observados? Ésta es la perspectiva desde la cual Jesús González, Catedrático de Derecho Administrativo, enjuicia la reciente reforma. En su opinión, y en la de buena parte de la doctrina —nos dice— la reforma está condenada, de antemano, al fracaso, como le ocurrió a la Ley francesa de 1953, cuyos pasos sigue fielmente la española de 17 de marzo de 1973.

Precisamente por este hecho, el autor se detiene en comentar las reformas de la Ley francesa, para parangonarlas con las medidas previstas ahora por la española. El mal, en efecto, se cifra en la acumulación de asuntos ante la Cuarta Sala del Tribunal Supremo. En consecuencia las medidas de la reforma tienden a ampliar la esfera de competencias encomendadas a las Audiencias, atribuyendo al Tribunal Supremo una "función procesal directiva y revisora".

Se ha procurado "hacer efectivo el principio de acercar el juez al justiciable", al reestructurar la competencia de las audiencias. En este sentido, el artículo 10 sigue un criterio jerárquico, respecto de las autoridades cuyos actos pueden ser susceptibles de impugnación ante la Audiencia, incluidos los "actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración Pública, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, y cuyo nivel orgánico sea inferior a Ministro en materias de propiedad personal, propiedades especiales y expropiación forzosa", con la concurrencia de ciertos requisitos; así como los actos expresos o presuntos, de ministros, autoridades y órganos centrales de inferior jerarquía, resolutorios de recursos administrativos.

Mientras que el 11, establece prácticamente el criterio territorial del domicilio del recurrente, o del lugar en cuya jurisdicción se hubiere realizado el acto originariamente impugnado.

Sin embargo, advierte Jesús González, a esta reestructuración de competencias, no correspondió otra en materia de organización, tan indispensable como la primera. Y continuarán funcionando las salas especiales, compuestas por un magistrado especializado y permanentemente adscrito a ellas, y por dos magistrados de jurisdicción ordinaria; junto a las salas de magistrados especializados.

Evidentemente la medida descrita de ampliación de la competencia de las audiencias, consigue el fin propuesto de descargar de asuntos las salas del Tribunal Supremo, sólo en apariencia, pues se volverán a acumular nuevamente dichos asuntos, en vía de apelación.

Con todo, la reforma sí se encarga de reestructurar la organización y la competencia de este Tribunal Supremo, ya que se prevé, por una parte, dotar de personal necesario a las salas según "las necesidades reales del servicio de Justicia"; y por otra en materia de competencia, conocerá "de los recursos contencioso-administrativos que impugnen directamente las disposiciones de carácter general emanadas de órganos de la Administración del Estado, general o institucional, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional: respecto de actos emanados del Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas y, en algunos casos, de los Ministros; o respecto de actos que requieran el previo dictamen del Consejo del Reino (criterio objetivo). Y desde otro punto de vista (criterio funcional) conocen además en recursos de apelación contra las decisiones de las audiencias: en recursos de revisión, y recurso de queja por inadmisión de la apelación; o en cuestiones de competencias entre las salas de las audiencias".

Jesús González, en fin, estudia con detalle cada uno de estos extremos de la reforma, sobre el recurso de apelación, recurso de revisión. Analiza también lo relativo al beneficio de pobreza, el problema de las normas transitorias, para concluir que "ante el gravísimo problema de la lentitud de la justicia administrativa, no constituyen solución medidas como las que se adoptan en la ley española de 17 de marzo de 1973".

La lectura del artículo, con la Ley correspondiente en la mano, es sumamente beneficiosa. La justicia de lo contencioso, en España, pese a la dura crítica del articulista, camina por senderos amplios, que son los que esta misma crítica implacable le vaya marcando. Nosotros, con nuestro hermoso y polifacético juicio de amparo, con ser tan magnífico el recurso contra la actividad de la administración, que bien podemos ofrecer de modelo a la jurisdicción francesa y española, echamos de menos aspectos tan esenciales de la justicia administrativa, como su misma existencia y organización a todo lo largo y ancho de nuestro territorio, y de nuestro panorama jurídico; así como de una "carrera especializada" para nuestros magistrados, no sólo de lo contencioso, sino de la misma jurisdicción ordinaria.—JOSÉ BARRAGÁN B.

LANTSEV. *Progreso de la seguridad social de los trabajadores agrícolas de la URSS*, v. DERECHO DEL TRABAJO.

LÓPEZ SÁNCHEZ. *La extensión de la seguridad social al campo*, v. DERECHO DEL TRABAJO.

MARTÍNEZ RUIZ, Luis Fernando. *Los límites del poder discrecional de la autoridad administrativa (II parte)*. "Información Jurídica", núm. 315, octubre-diciembre 1972, pp. 65-88, Madrid, España.

En la segunda parte del presente artículo, el autor aborda los temas de "la actividad administrativa no conforme a derecho", y "los sistemas de control de la Administración".

Respecto del primero, aclara que el valor de la regla de derecho está en su utilidad, y ésta resulta de que el derecho haga ineficaz el acto que se presente arbitrario, y que la Administración sea capaz de aplicar la sanción que prevé

el mismo; respecto de este problema se ocupa el autor enfocándolo a la nulidad de pleno derecho y a la anulabilidad.

En el desarrollo del tema se llega a las siguientes conclusiones: Los reglamentos nulos de pleno derecho, resultan en la práctica similares a los reglamentos anulables, ya que no se podrá decir que un reglamento es nulo de pleno derecho sin que previamente se lleve a cabo un procedimiento especial, cuyo fin será el de producir la declaración de autoridad que así lo proclame, esto mismo sucede con los actos anulables, en que la autoridad jerárquicamente superior hace la declaratoria.

Trata el aspecto de los actos particulares de la Administración, nulos de pleno derecho y los anulables. En el primer caso, el acto particular es un acto de aplicación de una regla de derecho que ya existe en el ordenamiento jurídico, por lo que se le aplicarán las reglas de nulidad de pleno derecho. En cuanto a los segundos, se intentará la anulación con los recursos de alzada y de reposición.

En la segunda parte del artículo, el autor habla de los sistemas de controlar a la Administración, que pueden ser: legislativos, jurisdiccionales y de la propia Administración.

Concluye, señalando el sistema de control de la Administración en el Derecho español.—Xóchitl GARMENDIA CEDILLO.

MARTÍN MATEO, Ramón. *La penetración pública en la propiedad urbana*. "Revista de Administración Pública", núm. 67, enero-abril 1972, pp. 13-40, Madrid, España.

Se trata de un estudio bien sistematizado sobre un tema que incide en la ya tradicional, aunque no por eso precisa, separación del derecho en público y privado. La asignación de la propiedad exclusivamente al campo del derecho privado, aun en los sistemas que la reconocen en su especie privada sobre los medios de producción, resulta en la actualidad difícilmente sostenible.

Por otra parte, desde el punto de vista de la realidad social, reviste mucho interés este trabajo, al aludir a la necesidad de un plan que establezca las pautas para regular adecuadamente, en términos tanto de previsión y prestación de los servicios públicos necesarios, como de utilización del espacio urbano para fines habitacionales, el crecimiento de las ciudades.

El autor divide su estudio en cuatro partes, a saber: a) las técnicas precedentes; b) el urbanismo como función integral; c) derecho y prospectiva, y d) la misión del jurista.

a) El análisis de las técnicas precedentes para la reglamentación urbana de la propiedad privada, lo circunscribe a la centuria que comprende la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. En este período destaca como formas de penetración pública —por lo general muy leves—, las siguientes: 1) las operaciones urbanísticas encaminadas a facilitar la expansión de las ciudades con mayores índices de desarrollo industrial; 2) la reglamentación sanitaria; 3) las modalidades impuestas al dominio en razón de las relaciones de vecindad, y 4) las medidas de protección al inquilino.

Es claro que todas estas formas, además de presentarse desarticuladamente y sin coordinación, representan una intervención muy limitada del poder público

en el ejercicio del derecho de propiedad privada de los solares urbanos. No obstante, a medida que se desarrollan los grandes centros de población, la contradicción entre la rentabilidad privada y la satisfacción de las necesidades públicas se agudiza, inclinándose gradualmente la solución en favor de esta última.

b) En estas condiciones, el desarrollo urbano requiere necesariamente de una perspectiva general: "El urbanismo aparece así como el título legitimador específico que justifica una gama prácticamente indefinida de actuaciones públicas, cuya colisión con los intereses privados se va a resolver lógicamente mediante el sacrificio, en la medida necesaria, de los últimos en beneficio de los intereses colectivos."

Entre los factores determinantes del desarrollo urbano y la penetración pública, menciona el progreso tecnológico y la complejidad de la convivencia urbana.

En este contexto, el plan funciona como "una pauta unificadora y racionalizadora de las decisiones que concatenadamente han de adoptarse para producir un marco convivencial aceptable"; o, más sencillamente, el plan viene a ser "la concretización normativa de la vida urbana". Implica la remodelación de la propiedad urbana, a través de "determinaciones positivas" (obligaciones de hacer) y "negativas" (de no hacer), e incluso llega a tocar "el centro neurálgico del dominio, la posibilidad de negociar libremente su contenido", con la intervención estatal en el mercado de solares, ya sea estimulando la oferta de solares o bien limitando sus precios.

c) En cuanto a las perspectivas en la evolución de la propiedad urbana, señala, en primer término, "el impacto de la cuarta dimensión", es decir, la influencia que el tiempo va a jugar sobre la propiedad urbana. En segundo lugar, el autor prevé la "socialización del *ius edificandi*", a través de expropiaciones masivas de terrenos urbanizables a precios convencionales, o bien haciendo "objeto puro y simplemente de concesión administrativa la edificación de los solares, abonando al propietario el precio del suelo con independencia de los valores añadidos por las perspectivas de construcción."

Por último, el profesor Martín Mateo expresa la necesidad de ofrecer fórmulas jurídicas más sensibilizadas a las reales aspiraciones sociales que permitan la composición de intereses que espontáneamente realiza insistente y reiteradamente la moderna convivencia urbana.

d) La misión del jurista consistirá en estar preparado para facilitar la asimilación de los acontecimientos que se avecinan, ofreciendo al legislador soluciones técnicas concordes con las necesidades sociales, sin dejar de tomar en cuenta determinados condicionantes, entre los que menciona la fluidez de los límites entre derecho público y privado, un nuevo centro de armonía entre los imperativos de la justicia distributiva y retributiva, la seguridad jurídica, la mutabilidad de los intereses públicos y los privados y, en fin, el empleo actualizado de viejas técnicas.—José OVALLE FAVELA.

OLIVA DE CASTRO. *Reforma administrativa y sociedad inestable*, v. VARIOS.

OROZCO FARRERA, Ricardo. *La evolución de las asignaciones familiares en México*. "Boletín de Información Jurídica", IMSS, año 1, núm. 1, mayo-junio 1973, pp. 21-30, México, D. F.

Sin llegar a plantear las diversas concepciones sobre la naturaleza de las asignaciones familiares el autor presenta un resumen de la historia de la institución y de algunas definiciones francesas.

El ensayo sitúa el nacimiento de las asignaciones familiares en las reformas a la Ley del Seguro Social de 1949, cuyo artículo 75 las establecía sin mencionarlas bajo esa denominación. La extensión del régimen se limitaba a los pensionados por invalidez y vejez, límite impuesto por consideraciones financieras y —en el sentir del autor— por razones de política demográfica. Orozco analiza el precepto para criticar la inclusión del término “pensión de muerte” que desnaturalizaba la prestación y oscurecía el artículo.

En las reformas de 1956 a la Ley se introduce el término “asignación infantil”, evidentemente menos amplio que el de “asignación familiar”. También aquí la redacción originó interpretaciones indeseables. En 1959 se determinó que las asignaciones familiares eran un incremento en la cuantía de las pensiones de vejez o de invalidez, destinado a equilibrar los gastos que el pensionado realizaba cuando su familia era numerosa, de tal suerte que con la muerte del pensionado desaparecían para dar paso a la pensión de orfandad correspondiente. Las reformas de 1959 introducen el término “asignación familiar”, modificación injustificable para el autor, ya que la reforma no implicaba transformación en la naturaleza de la prestación. Para entender el mecanismo de la prórroga de las asignaciones, Orozco transcribe el acuerdo 121604 del Consejo Técnico del IMSS.

Con el análisis de la nueva Ley del Seguro Social de 1973, el autor enumera nuevas características de las asignaciones familiares, destacando la ampliación del régimen (al incluir como beneficiarios a los pensionados por cesantía en edad avanzada). Al condicionarse el otorgamiento de la asignación a la existencia del pensionado, la ley engloba a todos los asegurados que cumplan los requisitos para pensionarse, independientemente de la clase de aseguramiento que hubieran tenido, de tal suerte que los nuevos sectores incorporados al régimen obligatorio podrán acogerse al beneficio. Pero no se le escapa que la inclusión de la ayuda asistencial al pensionado en el artículo dedicado a las asignaciones familiares es cuando menos, inconveniente.—Ignacio CARRILLO PRIETO.

PAKUSCHER. *Control of the Administration in the Federal Republic of Germany*.
V. DERECHO CONSTITUCIONAL.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. *El poder sancionador de la administración y la crisis del sistema judicial penal*, “Revista de Administración Pública”, núm. 67, enero-abril 1972, pp. 41-93, Madrid, España.

El tema es de evidente trascendencia, y de suma actualidad, como justifica el autor, en España donde el poder sancionador de la Administración es sumamente vasto y complejo, y donde la doctrina —sobre todo penalista— no ha querido abordar de frente el tema por diversos motivos no muy convincentes.

Parada Vázquez, después de justificar la necesidad y oportunidad de su estudio, nos delimita, a grandes rasgos, ese haz de facultades sancionadoras de la Administración, apiñándolas en dos grupos: el primero, estaría integrado por las facultades sancionadoras de tipo disciplinario, cuya base descansaría, en

último término, sobre la relación contractual que une a ciertos sujetos como funcionarios, contratistas y concesionarios, con la Administración: poder disciplinario, que apenas nadie discute, y que voluntariamente aceptan de antemano los interesados a cambio de las indudables ventajas y derechos de su relación con la Administración. El segundo grupo, estaría formado por las "restantes" facultades sancionadoras, que afectan a la propiedad y libertad de los súbditos, en general; sanciones en materia de orden público, de prensa, contrabando, moneda, comercio, turismo, etcétera, facultades estas últimas, cuya justificación resulta siempre polémica. ¿Es legítimo, es constitucional el camino que viene siguiendo la actual potestad sancionadora de la Administración en España? ¿No podría descargarse, en buena parte, dicha potestad a favor de los tribunales penales?

El autor, al respecto, hace un *excursus* por el derecho comparado: la situación del derecho francés; sistema penal e infracciones administrativas en Italia; el sistema anglosajón; técnicas procesales que permiten una respuesta judicial a las infracciones administrativas; para llegar a la conclusión de que se puede llegar a "una Administración sin poderes represivos o sancionadores, de una Administración no por ello menos defensora y protectora en la defensa de sus múltiples disposiciones y providencias de signo interventor".

La segunda parte, de su artículo, la dedica al estudio de esta problemática en España: se analiza el origen y desarrollo de la potestad sancionadora, desde las Cortes de Cádiz a nuestros días; se estudian las causas del desarrollo del poder penal de la Administración española; la constitucionalidad o inconstitucionalidad del poder sancionador de la Administración; y, en fin, las condiciones para el acercamiento del ordenamiento español al derecho europeo.

Es cierto que el actual sistema sancionador de la Administración española se aparta en muchos aspectos del "ideal", al que más o menos se ha llegado o se tiende a llegar en derecho comparado. Con todo, tal situación parece haber sido "una constante para todos los sistemas políticos que desde el comienzo del constitucionalismo se han sucedido".

Todos, incluso los más confesadamente liberales, han colaborado a introducir en la legislación administrativa esta potestad punitiva, saltando por encima de sus propias normas constitucionales; normas constitucionales siempre las mismas, siempre igualmente contrarias a que la represión estatal pudiera ejercitarse fuera del cauce del proceso penal y por órganos distintos de los tribunales penales.

Tres periodos, distingue Parada Vázquez, en la evolución de dicha trayectoria: el primero, desde la Constitución de Cádiz hasta la dictadura del general Primo de Rivera (1923), caracterizado por la aparición y afirmación de un poder sancionador moderado y limitado a las autoridades gubernativas de índole provincial o local (alcaldes y gobernadores); el segundo periodo iría desde 1923 a 1939, y comprendería la legislación de la dictadura y la de la II República, caracterizado a su vez "por la politización del poder sancionador y la apertura de su ejercicio a las autoridades gubernamentales, ministro de Gobernación y Consejo de Ministros; y el tercero desde 1939 a nuestros días, con la expansión del poder sancionador al ámbito de todos los sectores de intervención administrativa especial, sin la pérdida de los anteriores caracteres.

Conocer las causas que han motivado el otorgamiento a la administración de un poder penal, es tarea indispensable para poder luego delinear un plan de reforma para una "desadministración de la actividad penal o represiva del Estado".

Entre las causas del desarrollo del poder penal de la Administración, se enumeran la ausencia de los funcionarios públicos del proceso penal y falta de valor probatorio de la actividad administrativa de constatación de las infracciones; la ambigüedad en torno a la naturaleza y carácter del ministerio fiscal; la rigidez de la regla *nulla poena sine iudicio*.

Finalmente, el autor propone algunas medidas tendientes a acercar el sistema sancionador español al europeo, no precisamente mediante una medida tajante de declarar anticonstitucional muchas o casi todas las leyes ordinarias, contrarias a la Constitución; sino mediante soluciones menos radicales, pero más prácticas: se podría comenzar por privar a las resoluciones sancionadoras de la Administración del rasgo que más afecta a la garantía, el privilegio de decisión ejecutoria; se podría introducir una variante en el orden jurisdiccional revisando ante la jurisdicción penal los actos sancionadores de la Administración, aceptando la posibilidad de interponer contra éstos recursos suspensivos. Pero lo que tampoco parece viable sería traspasar sin más a los tribunales penales, para ser ejercida a través del sistema procesal común, las actuales competencias sancionadoras de la Administración, ya que sería incapaz en su configuración actual el sistema judicial penal de asumir una tarea de tan vastas proporciones.—José BARRAGÁN B.

PEPPER, H. W. T. *Tourism in Developing Countries; Some Economic and Fiscal Considerations*. "Bulletin for International Fiscal Documentation", vol xxvi, núm. 4, abril 1972, pp. 147-153, Amsterdam, Holanda.

La importancia del turismo para los países subdesarrollados es que proporciona "exportaciones" invisibles por utilizar servicios y disfrutar bellezas naturales.

El turismo implica costos para el país que recibe visitantes por a) los gastos en infraestructura que implica: construcción de puertos, aeropuertos y caminos; prestación de servicios de agua potable, electricidad, vías de comunicación y medidas sanitarias; y b) por el descenso en la recaudación por estímulos fiscales, si se recurre a éstos para promover la construcción de hoteles.

Las exenciones concedidas por este concepto varían desde la exención de derechos de importación sobre los bienes necesarios para la construcción de dichos edificios, así como sobre los alimentos necesarios para proporcionar a los turistas la clase de dieta a la que están acostumbrados; hasta exenciones en otros tipos de impuestos —predial y sobre la renta— que son un sacrificio innecesario, dado que si el sitio es turístico, las compañías hoteleras construirán sin necesidad de él.

Las compras realizadas por los turistas son en realidad exportaciones, y si éstas están exentas de impuesto, por la misma razón deben estarlo las adquisiciones hechas por los turistas.

A largo plazo el turismo es benéfico para el país subdesarrollado porque genera empleos que aumentan el ingreso sujeto a impuestos; pero a corto plazo el gobierno necesita resarcirse por los gastos erogados en atraer al turismo. Es

práctica generalizada imponer tributos de aeropuerto, por lo que su aplicación no puede restringir al turismo. Además deben cargarse impuestos por utilizar servicios de hoteles y restaurantes —incluidos en el precio cobrado por éstos— para que el turista de antemano pueda calcular sus gastos.

El turismo plantea desde luego conflictos de múltiple imposición que se abordan en los tratados internacionales. Tanto los hoteles locales como buen número de las agencias de viajes, son filiales o sucursales de grandes compañías de países desarrollados a los que se remiten las utilidades obtenidas en los subdesarrollados. Además, es necesario distribuir los ingresos —y los costos respectivos— entre las agencias de viajes y las compañías que proporcionan alojamiento y transporte, que frecuentemente son de distinta nacionalidad.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

THOMPSON. *Protección internacional de los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes*. . . v. DERECHO DEL TRABAJO.

URISTA DORIA, Manuel. *Sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio*, "Boletín de Información Jurídica", IMSS, año 1, núm. 1, mayo-junio 1973, pp. 11-19, México, D. F.

El artículo subraya la importancia del Capítulo VIII, Título Segundo de la Ley del Seguro Social de 1973: "De la incorporación voluntaria al régimen obligatorio", que posibilita a los sujetos comprendidos en el artículo 13 del mismo ordenamiento, el goce de la protección del Instituto Mexicano del Seguro Social, aun cuando no hayan sido expedidos los decretos que determinen la implantación del régimen obligatorio a su favor.

Al plantear el problema arriba mencionado, el autor ha hecho varias distinciones, entre las que destaca la que se refiere a sujetos de seguro y sujetos asegurables, analizando al efecto los artículos 12 y 13 de la Ley, intentando aclarar la situación de estos dos grupos frente a la norma. Se logra determinar quienes pueden incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio y cuando esta incorporación es improcedente. El autor concluye con el examen de los sujetos incorporables, en el orden establecido por nuestra norma.—Ignacio CARRILLO PRIETO.

DERECHO CIVIL

ARCE Y CERVANTES, José. *Un ensayo sobre el fideicomiso testamentario*, "Revista de Derecho Notarial", año xvi, núm. 49, diciembre 1972, México, D. F.

El artículo motivo de esta reseña es un desarrollo de la conferencia sustentada por José Arce y Cervantes el 28 de agosto de 1972 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León (México), en las "Jornadas Notariales".

Tema importante, que está cobrando un gran auge en esta época. Es por ello que este tipo de estudios son necesarios para aclarar muchos de los problemas que surgen, y como el mismo autor lo reconoce "...Los notarios, los