

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Los efectos de los impuestos*. "Difusión Fiscal", agosto 1975, pp. 6-32, México, D.F.

La relación gobernado-estado-fisco-servicio público, es fundamento de la exigencia legal a cargo de los particulares de efectuar prestaciones a la administración pública.

Al crear un impuesto se persigue proporcionar al Estado recursos materiales; pero deben considerarse las diversas circunstancias que concurren para lograrlo: la capacidad económica de la fuente generadora de ingresos que resulta gravada; la reacción de los sujetos pasivos, debida a su mentalidad y a su grado de inclinación a la evasión; y el impacto del nuevo impuesto en la economía.

Como efecto positivo de los impuestos se da el aflujo de dinero al Estado, Como efectos negativos existen la evasión, el fraude y la remoción.

La situación que se presenta con más frecuencia es la evasión, que opera fundamentalmente como un acto de omisión por el que, sea por ignorancia, incapacidad económica o mala fe, el causante deja de cubrir sus impuestos. Cuando el contribuyente lleva a cabo una serie de maquinaciones con el deliberado propósito de eludir el pago de las prestaciones fiscales existe el fraude.

Las causas que originan ambas situaciones son las altas tasas impositivas frente a la capacidad económica real de la población, la inmoralidad administrativa y, a consecuencia de ésta, la falta de conciencia ciudadana por parte de los causantes.

Tradicionalmente la remoción es una forma lícita de eludir el pago de los impuestos absteniéndose de realizar las actividades gravadas. Se tipifica por el cierre de empresas o su traslado a otras regiones o países en los que el régimen fiscal es más benigno. Las causas de esta abstención son las altas tarifas impositivas, la mala política hacendaria y la insuficiencia de capitales de inversión. La remoción provoca atraso económico, desempleo, cierre de fuentes de trabajo y fuga de capitales.

Para evitar los efectos negativos, los elementos del impuesto deben manejarse con sumo cuidado a fin de lograr una relación tributaria sana y armónica. Particularmente en países en los que no existe una fuerte conciencia cívica el pago de impuestos es un sacrificio para los contribuyentes que lleva

a formas de evasión y fraude. En esas condiciones, un impuesto mal planeado o establecido en época inadecuada puede encontrar un rechazo general dejando de rendir los frutos que de él se esperaban.—Dolores CHAPOY BONIFAZ.

CORTÉS GUZMÁN. *La inversión extranjera directa en México. v. Derecho Internacional.*

DESOLRÉ. *Las autoridades públicas y la protección de los bienes sindicales. v. Derecho del Trabajo.*

FRANCIONI. *Compensation for Nationalization of Foreign Property. . . v. Derecho Internacional.*

GARCÍA CAMBEROS, Gilberto. *Evaluación de resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros de las entidades federativas y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* "Difusión Fiscal", agosto de 1975, pp. 65-103. México, D. F.

Tal como entró en vigor la Constitución de 1917, estableció la posibilidad de que la Federación y los Estados implantaran impuestos sobre las mismas fuentes de tributación —con la única excepción de los gravámenes al comercio exterior, reservados a la Federación—, dándose así lugar a la concurrencia de facultades impositivas en todos los campos; aunque subsecuentes reformas a la Constitución han creado fuentes exclusivas de tributación para la Federación con detrimento del ámbito de imposición de los Estados.

Para tratar de eliminar el problema de la concurrencia en materia fiscal se han convocado tres Convenciones Nacionales Fiscales, celebradas en 1925, 1932 y 1947. En las dos primeras, se tendió a crear fuentes de imposición privativas para la Federación y los Estados. En la última, se desechó esta posición y se recomendó la celebración de convenios de coordinación entre la Federación y los Estados.

En el presente régimen se optó por celebrar no una cuarta convención fiscal, sino reuniones de tesoreros de los Estados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda —siete reuniones en menos de tres años, después de cinco lustros sin comunicación entre autoridades estatales y federales—, y se creó la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados, formada por un representante de cada una de las zonas económicas y presidida por el Subsecretario de Ingresos.

Los objetivos del sistema nacional de coordinación fiscal son el fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales, la armonización de los sistemas federal y estatales, y la cooperación y apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal.

En los últimos años se ha logrado un aumento constante de las participaciones en impuestos federales mediante la elevación de los porcentajes de participación en exceso al incremento de la recaudación federal. En 1970 las participaciones representaron el 30% del presupuesto de las entidades y en 1974 el 43%; y con respecto al incremento que representan en relación con las percibidas en 1970, en 1971 el aumento fue del 18% y en 1974 de 28%, o sea, que en este último año las participaciones fueron cuatro veces la suma percibida en 1970.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

GARZA DE LOS SANTOS, Isaac de la. *Los convenios de coordinación fiscal. "Difusión Fiscal"*, mayo, 1975, SHCP, pp. 15-19, México, D. F.

Desde la Tercera Convención Nacional Fiscal se consideró la posibilidad de propiciar el desarrollo nacional unificando el sistema impositivo al comercio y a la industria en todo el país. Como resultado de dicha convención se expidió la primera Ley Federal del Ingreso Sobre Ingresos Mercantiles, vigente a partir de enero de 1948. De acuerdo con las modificaciones de 1953 a la ley en vigor desde 1951, se estableció que las entidades que se coordinaran con la Federación para efectos de este impuesto podrían aplicar una cuota adicional de 12 al millar —la cuota federal era del 18 al millar— y se les concedió una participación del 40% en los recargos y multas relacionados con ese impuesto que se recaudaron en su territorio. Pero fue hasta veinticinco años después, el 20 de febrero de 1973, que se logró la coordinación de la totalidad de los Estados de la República, otorgándoles una participación del 45% en el monto del impuesto, recargos y multas obtenidos en su jurisdicción, de la cual, cuando menos el 20% debe ser distribuido entre sus municipios.

Los convenios presentan dos modalidades, o bien la Secretaría de Hacienda se encarga de la recaudación del impuesto y acredita a las entidades las cantidades que les corresponden, o bien son los Estados los que lo recaudan, retienen la participación que les corresponde y concentran el remanente en la Tesorería de la Federación. En este caso la Secretaría otorga asistencia técnica para la administración del impuesto.

Los convenios prevén facultades concurrentes —formación del padrón de causantes, vigilancia del impuesto, establecimiento de medidas de control, prácticas de auditoría bajo los lineamientos que fije la Secretaría de Hacienda, estimación y determinación de los ingresos—; pero con el objeto de mantener criterios unificados en todo el país también reserva facultades indelegables a la Secretaría de Hacienda, entre otras la interpretación de la Ley Federal de Ingresos Mercantiles, el trámite y resolución de los recursos administrativos —salvo el de nulidad de notificaciones—, la querrela contra los que aparezcan

como responsables de delitos de carácter fiscal para que la Procuraduría General de la República pueda actuar contra ellos, la liquidación de actas de auditoría y la revisión de dictámenes financieros.

Con estas medidas, y apoyadas en instrumentos de trabajo modernos —computación electrónica y equipo de microfilmación— la administración fiscal federal y la de las entidades se perfeccionan paulatinamente. La experiencia positiva respecto a la coordinación para efectos del impuesto sobre ingresos mercantiles ha estimulado la adopción de la coordinación con relación al impuesto al ingreso global de las empresas a cargo de causantes menores, al gravamen sobre productos del trabajo y al impuesto del 1% sobre las erogaciones por trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

HOYO D'ADDONA, Roberto. *El fideicomiso y los impuestos sobre traslación de dominio*. "Difusión fiscal", abril, 1975, SHCP, pp. 5-16, México, D.F.

El fideicomiso sirve para muchos fines —entre ellos especular con bienes raíces y eludir impuestos— pues por medio de él pueden lograrse los mismos efectos que recurriendo a la compraventa, la permuta, la donación y la cesión.

Es muy popular la operación conforme a la cual el bien no se adquiere directamente, sino que utilizando un fiduciario al que pasa la propiedad e inclusive paga el enajenante, se mantiene en suspenso la titulación del bien hasta que el fideicomisario *decida* que le sea transmitida la propiedad. Si no desea conservar el bien, busca un comprador al que se titula el bien y obtiene así una ganancia por la diferencia de precios. De no ser por el fideicomiso habría habido una doble venta.

Aunque durante la vigencia del fideicomiso el derecho de propiedad queda bajo la titularidad de una institución fiduciaria, la realidad económica es que el bien está a la disposición de quien lo ha pagado y se hace con él lo que él ordene, de hecho se pone en circulación el bien puesto que el propietario se desposeyó de él —incluso pudo recibir su precio— y otra persona lo adquiere, pero no de inmediato sino cuando ella misma lo ordene al fiduciario.

Aprovechando que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establecía que el Impuesto del Timbre se causaba sobre los actos, contratos y documentos que se ejecutaran u otorgaran para la realización del fideicomiso, pero declaraba exento de dicho impuesto al acto constitutivo del mismo los contribuyentes utilizaban esta operación para posponer indefinidamente el pago del impuesto.

Aunque los estados no están limitados por la Ley Federal del Timbre, influidos por esta disposición también proponen sus impuestos sobre traslación

de dominio hasta la ejecución del fideicomiso. Hasta recientemente los Estados de Chihuahua y México han cambiado el momento de causación y pago del impuesto al acto de constitución del fideicomiso. Por reforma de 19 de noviembre de 1974, el impuesto Federal del Timbre ha dejado de posponerse y se causa tantas veces como se transmita el interés sobre el inmueble.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

PEÓN DE REGIL, Alvaro. *Política tributaria en los impuestos estatales y su proyección*. "Difusión Fiscal", noviembre de 1975, pp. 5-16, México. D.F.

De los varios gravámenes que es posible aplicar, cada entidad federativa implanta aquellos que considera convenientes de acuerdo con las circunstancias socio-políticas propias de cada región. Las formas de imposición más comunes son las siguientes:

Impuesto a la propiedad inmueble. Grava inmuebles urbanos, rústicos, ejidales y comunales. Por tradición las entidades federativas gravan la tenencia de la tierra en forma exclusiva, pues la Federación se abstiene de hacerlo.

Impuesto a la propiedad mueble. Se aplica sobre el uso o tenencia de vehículos de motor y de tracción animal. Actualmente los Estados deben coordinarse con la Federación para la recaudación del impuesto sobre la tenencia y uso de automóviles.

Impuesto a la retribución de servicios. La mayoría de los Estados lo tiene implantado, tanto respecto a la actividad independiente como sobre salarios. Desde la Tercera Convención Nacional Fiscal, se recomendó que fueran gravados únicamente por la Federación, dando una participación a los Estados.

Impuesto a los rendimientos de capital. Con mayor o menor alcance, estos ingresos son gravados por casi la totalidad de las entidades; sin embargo la recaudación es difícil, por la falta de control sobre las operaciones que los originan. En la citada Convención se recomendó que también estos impuestos fueran recaudados por la Federación dando participación a los Estados.

Impuesto al arrendamiento de bienes inmuebles. A este impuesto recurren un escaso número de Estados.

Impuesto general a las ventas, e impuestos a la agricultura y a la ganadería. Los Estados pueden establecer impuestos sobre las ventas que limitativamente establece la ley de ingresos mercantiles, ya que actualmente todos están coordinados para efectos de ésta y perciben el 45% de lo recaudado en sus territorios. Lograr uniformidad en cuanto a los impuestos a la agricultura y ganadería es imposible, por la diversidad tan grande de productos y las diferentes condiciones socioeconómicas.

Impuesto a la transmisión de bienes. Grava la traslación de dominio de

bienes inmuebles e incluye también el gravamen a diferentes actos jurídicos que consisten en escritura pública o privada. Tanto respecto al objeto como respecto a las exenciones, existen diferencias en el trato dado en cada Estado.

Impuesto a las bebidas embriagantes y al alcohol. Se trata de diferentes impuestos a la fabricación, envase, transporte, venta y a los expendios y venta al copeo. Actualmente existe coordinación entre los Estados y la Federación, otorgando una participación a los Estados que se coordinen para el uso del marbete único.

Impuestos adicionales. Se aplican sobre el impuesto causado en porcentajes que varían entre el 5% y el 15%. Es una forma indirecta de aumentar el impuesto sin que éste sea modificado.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

PRIETO FORTÚN, Guillermo. *Los paraísos fiscales, medio ideal para la defraudación fiscal*, "Difusión fiscal", febrero, 1975, SHCP, pp. 17-27. México, D.F.

Amparadas en la protección jurídica y política de algunos países que hacen del hecho de presentarse como base para la constitución de empresas que tienen por fin permitir la defraudación fiscal una importante fuente de recursos, sociedades mexicanas—inclusive con capital totalmente mexicano— evaden impuestos.

Los "paraísos fiscales" conceden varias ventajas, entre ellas la exención de gravámenes sobre la renta y específicamente sobre productos del capital procedentes del extranjero, la ausencia de tratados que los comprometan a proporcionar información a los países de origen de los inversionistas y la existencia de leyes bancarias que permiten operar las cuentas con absoluto secreto.

Entre las maniobras que las empresas nacionales desarrollan en contubernio con compañías creadas ex profeso en esos países están la exportación a precios inferiores a los del mercado internacional, la diferencia entre el precio asentado en la factura y el de reventa es una ganancia no declarada que no cubre impuesto, la facturación sobrevaluada de materias primas y servicios técnicos por parte de la empresa extranjera, lo que representa un caso excesivo y una reducción artificial de las utilidades; la simulación de asistencia técnica de empresas incapaces de proporcionarla; la contratación innecesaria de patentes con el fin de reducir la base gravable y trasladar utilidades a empresas en los paraísos fiscales; el establecimiento de instituciones de crédito que operan sólo con las empresas pertenecientes al mismo grupo financiero, a los que se pagan como intereses deducibles—sujetos a tasas proporcionales— utilidades que debían sujetarse al impuesto sobre las utilidades de las empresas y al impuesto sobre dividendos.

Estas manipulaciones han dado origen a reformas en la Ley del Impuesto sobre la Renta: el ingreso acumulable es la diferencia entre el precio de exportación declarado por el causante y el fijado por la Secretaría de Hacienda cuando el primero sea inferior al de mercado; el pago de asistencia técnica sólo es deducible si quien la presta lo hace directamente y cuenta con elementos técnicos adecuados para ello; las regalías e intereses se deducen sólo si su pago es indispensable para los fines del negocio, están en proporción con las operaciones, y, tratándose de intereses, se demuestra que el préstamo forma parte de los recursos de la empresa. Los bancos del exterior, receptores de intereses por préstamos concedidos a empresas mexicanas deben registrarse ante la Secretaría de Hacienda para que ésta compruebe que no se trata de financieras de grupo, sino realmente de bancos que operen con el público en general. Hasta 1970 los pagos por asistencia técnica y regalías cubrían una cuota fija de 20%, a partir de ese año se someten a la misma tarifa aplicable a las utilidades de la empresa —que llega hasta el 42%— suprimiendo así las ventajas de recurrir a esas maniobras.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

ROUSSET, Michel. *La réforme de la justice marocaine et ses incidences sur le contentieux administratif*, "Revue Juridique et Politique", no. 2, abril-junio, 1975, pp. 147-162, París, Francia.

La reorganización del aparato judicial realizada en Marruecos, en 1974, tiende a remediar la crisis profunda por la que atraviesa la justicia desde 1966, en razón de la inadaptación de las estructuras jurisdiccionales, la insuficiencia numérica de los jueces, su ignorancia frecuente del derecho aplicable, y, a menudo, en razón de la corrupción que también se manifiesta en el cuerpo de los magistrados.

I. La reforma tiende a acercar al juez y al justiciable mediante la creación de jurisdicciones comunales; simplifica los problemas de competencia al hacer del tribunal de primera instancia una jurisdicción dotada de competencia general; tiende a mejorar la rapidez de solución de los asuntos (o casos) al introducir el principio de la oralidad en primera instancia, y al generalizar a este nivel el principio del juez único. En fin, el nuevo estatuto de la magistratura se esfuerza en mejorar las garantías de competencia, honorabilidad y probidad de los magistrados.

II. Los textos legislativos de 1974 confirman, en lo esencial, los principios que regían anteriormente la solución del contencioso administrativo; sin embargo, notamos que el juez de primera instancia tiene ahora una competencia general en materia administrativa, de la que no es todavía posible decir si su contenido será, en la práctica, más extenso de lo que era antes de la reforma. Por úl-

timo, señalemos que varias modificaciones aportadas al régimen de los recursos administrativos tienden a facilitar el acceso del justiciable al pretorio del juez.

En conclusión, subraya el autor, las reformas de 1974 a la justicia no modifican profundamente las bases fundamentales del funcionamiento de la organización judicial anterior; el alcance exacto de dichas reformas y sus capacidades para resolver las dificultades que conoce la administración de justicia en Marruecos tan sólo se revelarán con su aplicación y la interpretación que los jueces darán de estos nuevos textos. Sin embargo, precisa subrayar que en lo concerniente a la puesta en marcha de estos mecanismos, el juez deberá ser animado fundamentalmente por un espíritu de equidad, tan esencial para la buena administración de justicia como la calidad intrínseca de la organización jurisdiccional en su conjunto y la competencia técnica de los magistrados.—
Monique LIONS.

SÁNCHEZ BELLA. *Las Indias: Instituciones de gobierno...* v. VARIOS.

TERÁN CONTRERAS, Juan Manuel. *El papel del abogado en la planeación fiscal*. "Difusión Fiscal", noviembre de 1975, pp. 17-40. México, D. F.

En el área que comprende las diversas funciones jurisdiccionales que resuelven controversias fiscales, la intervención de los licenciados en derecho no sólo está reconocida sino que se encuentra prescrita por la legislación. Pero en lo que se refiere a la planeación de políticas tributarias, a la planeación de la administración tributaria y a la planeación de las actividades tributarias de los individuos y empresas, hay la tendencia a conceptuarlas como típicas del economista, del técnico en administración y del contador, respectivamente, a pesar de lo cual requieren la intervención del profesional en derecho.

La planeación de la política tributaria y de la administración tributaria comprende el acopio de información, el procesamiento de ésta para generar alternativas de decisión y la adopción de decisiones. Al respecto los abogados pueden proporcionar información sobre la experiencia en la aplicación de las políticas vigentes y sobre las actitudes que las propuestas pueden originar; además, el análisis de la situación de hecho debe tener en cuenta los conceptos jurídico-positivos que definen los hechos imposables y las bases gravables, y debe hacerse la evaluación de la factibilidad jurídica de cada una de las alternativas. La expresión final de la planeación consiste en traducir las decisiones adoptadas a normas legislativas o reglamentarias, y a circulares, instructivos y programas, según el caso, lo cual exige la participación del técnico en derecho.

Por lo que respecta a la planeación de las actividades individuales o empresariales, la posición que los particulares adopten frente al ordenamiento fiscal y las tácticas que de ella deriven para adecuar las actividades del causante a dicha norma deben hacerse de acuerdo a una conducta jurídica aun simulada. Las alternativas de acción incluyen la evaluación de la situación jurídica del contribuyente desde el punto de vista de distintas ramas del derecho, ya que cada curso de acción da lugar a distintas consecuencias legales.

La reticencia de los juristas a incursionar en el campo fiscal se debe a deficiencias en su etapa formativa que no incluye materias fundamentales como nociones de contabilidad, teoría de la organización y de la administración pública y privada, elementos de técnica estadística y teoría económica aplicada al análisis de los tributos.—Dolores B. CHAPOY BONIFAZ.

DERECHO CIVIL

ABASCAL CERVERA. *El contrato y la relación de trabajo*. v. DERECHO DEL TRABAJO.

BARTLETT. *Full Faith and Credit comes to the Common Market...* v. DERECHO INTERNACIONAL.

DROZ. *Réflexions pour une réforme des articles 14 et 15 du Code Civil Français*. v. DERECHO INTERNACIONAL.

GÓMEZ LARA. *Las reformas al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal*. v. DERECHO PROCESAL.

HOYO D'ADDONA. *El fideicomiso y los impuestos sobre traslación de dominio*. v. DERECHO ADMINISTRATIVO.

LÉOTY, Denise. *La nature juridique de la dation en paiement*, "Revue trimestrielle de Droit Civil", año 74, núm. 1, enero-marzo, 1975, pp. 12-46.

La dación en pago ha tenido un tratamiento doctrinal muy pobre en la doctrina mexicana y existe una ausencia de sistematización de este mecanismo jurídico. Por ello reviste interés el estudio de Denise Léoty, estudio que es la continuación de varios excelentes estudios franceses en materia de pago. Hago