

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARNÁIZ AMIGO, Aurora. *Antecedentes del municipio libre mexicano*. "Revista de Estudios Políticos", núm. 216, 1977, pp. 233-262 Madrid, España.

La autora de este trabajo, destacada profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM, aclara, en sus consideraciones generales, que su investigación tiene dos secciones principales: en la primera se refiere a los antecedentes políticos mexicanos y en la segunda "analiza el régimen del municipio libre, a partir de la Constitución de 1917" (p. 233). En rigor, la profesora Arnáiz dedica la mayor parte de su trabajo a la primera sección anunciada, y a la segunda se refiere de manera muy somera al final de aquél.

Las propias divisiones del artículo confirman esta observación. Además del apartado destinado a las consideraciones generales, el trabajo contiene otros cuatro, encabezados con los siguientes epígrafes: II. "De la organización municipal postcolombina"; III. "De la organización municipal precolombina: regreso a estos antecedentes"; IV. "Siglo XIX: la independencia", y V. "Consideraciones finales".

Para el estudio de la organización municipal postcolombina se basa, en muy buena medida, en el texto de José Reza Torres, *Comentarios a las actas del Cabildo de Guayaquil (1634-1639)*, al que considera como "testimonio del Cabildo Iberoamericano". Así, describe, entre otras cosas, las tres formas generales de cabildo —el ordinario, el extraordinario y el abierto—, la introducción de las ventas de los oficios en los cabildos —aparentemente para tratar de ayudar a mejorar los reducidos ingresos municipales—, y, en fin, los diversos funcionarios que integraban y colaboraban con el cabildo.

En relación a los antecedentes precolombinos, la profesora de teoría general del Estado y de derecho constitucional centra su análisis en la institución azteca del *calpulli*: "Consideramos —sostiene— que en el Calpulli se encuentra el embrión de la organización política suprema del municipio libre de hoy" (p. 249). La expresión *calpulli* ha sido utilizada con diversos significados: ya como circunscripción agrícola territorial, ya como comunidad de personas que habitaban tal circunscripción (el vecindario) o ya como la organización política de tal co-

munidad. En este último significado es como puede considerarse al *calpulli* como el antecedente precolombino del municipio. La autora describe los principales órganos y funcionarios que integraban el *calpulli*: el consejo de ancianos —antecedente del ayuntamiento— con su presidente, el *teachcáu*; el *tecuthli*, delegado del poder central para cuestiones militares y fiscales; los *centectalpirques*, vigilantes del honor familiar, y los *tequitlatoques*, funcionarios relacionados con las labores agrícolas.

En opinión de la profesora Arnáiz, el municipio hispanoamericano acentuó sus raíces castellanas en el siglo XIX, apartándose de las instituciones autóctonas. La vida del municipio se desarrolló en esa dialéctica que va de las intervenciones del poder central en sus cuestiones internas a la defensa del derecho de cada pueblo local a regir sus destinos. También es la época en que surge la figura del cacique: “Con la independencia de México cobrará vida la tétrica figura del cacique político, que pasará por las entrañas de la organización comunal y llegará a las entidades federadas” (p. 256).

Por último, la autora alude, en sus consideraciones finales, al artículo 115 de la Constitución de 1917, que establece las bases para la organización del municipio, y concluye sosteniendo —con acierto—: “Hemos de reconocer que en las formas compuestas de Estado, concretamente en el federal, el municipio libre constituye el primer eslabón. El centralismo coarta el libre desarrollo de la institución municipal, cuna de las libertades y de la soberanía popular. Un municipio enfermo proporcionará un Estado enfermizo, mientras que un municipio con actividad viva y sana originará la vida democrática en su más alta expresión política” (p. 262).

José OVALLE FAVELA

BJORN. *Reorganización de las tareas por vía legislativa en Noruega.* v. DERECHO DEL TRABAJO.

DEE COOK, Billy, QUINDRI Kenneth, E. y GROVES, Harold M. *Alivio fiscal respecto del impuesto sobre el domicilio de los ancianos pobres. La experiencia de Wisconsin.* “National Tax Journal”, vol. XIX, núm. 3, septiembre, 1966, pp. 319-324. Lancaster (Ohio), E.U.A.

Los propietarios pobres y ancianos generalmente reciben pequeñas sumas de ingresos erosionadas por la inflación lo que los hace especialmente vulnerables a la elevación del impuesto predial. El que se les

considere sujetos de un tratamiento preferente puede ser plausible; pero también implica riesgos, ya que la disminución en la base fiscal para efectos del impuesto predial no es de escasa importancia, porque constituye la base principal de recursos estatales y locales, y reducir dicha base hace necesario aumentar las tasas de los otros impuestos.

Un gran número de estados conceden a los ancianos ayudas fiscales especiales, que toman principalmente las siguientes formas: *a*) exención —la forma predominante—; *b*) deferimiento; *c*) crédito contra impuestos y *d*) un nuevo tipo, consistente en congelar el impuesto en la fecha en la que el privilegio es ejercido.

En Wisconsin, el comité de estudios fiscales trató críticamente con la proposición de una exención general a los propietarios de sus hogares, haciendo notar que sería costosa y proporcionaría alivio a propietarios para los que el impuesto no era una carga excesiva sin ayudar a los ancianos relativamente ricos en términos de su casa habitación, pero pobres en ingresos.

Simplificando, la mecánica de la ley actual consiste en no dar auxilio ninguno si el ingreso excede de 3 000 dólares al año, o el impuesto —o la renta en vez del impuesto— es menor del 5% del ingreso —20% si la relación con el ingreso se hace sobre 2 000 dólares—, o si ambas situaciones ocurren. La ayuda en el exceso hasta de 300 dólares en impuesto —o renta— sobre el 5% de ingreso —20% en su caso—, va del 75% si el ingreso es menor de 1 000 dólares al año, al 50% si excede de esa cantidad. El costo de este alivio fiscal fue de 20 millones el primer año en el que estuvo en operación.

La idea es que los ancianos también deben pagar algunos impuestos para contribuir al financiamiento del gobierno; pero si los ancianos pobres incurrir en un impuesto predial excesivo, la carga debe serles aligerada.

Dolores B. CHAPOY BONIFAZ

DENTI. *Le azioni a tutela di interessi collettivi*. v. DERECHO PROCESAL.

FLORES BARROETA, Benjamín. *La Ley Federal de Protección al Consumidor a la luz de las nuevas orientaciones del derecho*. "Revista de Derecho Notarial", núm. 66, marzo, 1977, pp. 113-130. México, D.F.

Este trabajo, presentado por su autor en la sesión académica de recepción de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística de 4 de ju-

nio de 1976, puede ser dividido, aunque el texto no contenga ninguna división explícita, en tres secciones principales.

En la primera, el profesor Flores Barroeta procura explicar el contexto social en el cual surgió la ley mexicana de protección al consumidor. Alude, así, en términos generales, a la denominada "sociedad de consumo" y subraya algunas de sus notas características: su contemporaneidad con el proceso de "masificación" de la producción, los elementos personales de la relación producción-consumo, los objetos —algunos bienes de consumo duradero y sobre todo bienes de consumo perecedero— sobre los cuales recae con mayor frecuencia esa relación, el proceso de cosificación de las mismas relaciones humanas, la publicidad y el crédito.

En la segunda sección, el civilista mexicano, luego de ubicar jurídicamente el fenómeno social del consumismo dentro de los denominados contratos de adhesión, normados, obligados, dirigidos o —como él prefiere designarlos— masivos, examina lo que llama "nuevos principios del derecho de contratación". Sin intentar profundizar en el debate acerca de la naturaleza jurídica de estos denominados contratos de adhesión, el autor sostiene que "si bien es cierto que la figura del contrato, tal como fue configurada en su expresión individualista, es inhábil para acoger al nuevo fenómeno, en cambio no parece justificado desechar de plano el marco contractual, del que pueden extraerse sólidas bases jurídicas, con tal de que se piense en la *nueva estructura del contrato*, que resulta del rumbo que han venido tomando los principios del derecho, y del privado en particular, en la hora actual" (p. 122). De esta manera, se refiere al "sentido social del principio de la autonomía de la voluntad" —como un "querer-deber responsable"—, a los principios de verdadera igualdad y de plena libertad, y a la solidaridad y la "función social de los derechos".

En lo que podríamos considerar tercera sección, Flores Barroeta aborda, con base en estas orientaciones, algunos aspectos sustantivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor: los sujetos a los que está destinada, los contratos de adhesión o masivos —cuya "conceptuación en la Ley entraña un formidable avance", a juicio del autor—, la intervención de la Procuraduría Federal del Consumidor en este terreno, la publicidad, los contratos de compraventa a domicilio, los contratos a crédito y, en fin, la inversión en favor del comprador de la opción entre rescisión o cumplimiento.

En este trabajo del profesor Flores Barroeta, expuesto con claridad y sencillez, es perceptible una búsqueda de justificación teórica de la Ley Federal de Protección del Consumidor, dentro de las mismas re-

glas —si bien evolucionadas— del derecho privado; esfuerzo que si bien quizá resulte meritorio desde el punto de vista de la axiología jurídica, no permite al autor, en cambio, penetrar en mayor medida en el análisis específico del nuevo derecho mexicano del consumidor.

José OVALLE FAVELA

GOLD, Steven D. *Nota sobre el proyecto de disyuntores del impuesto a la propiedad*. "National Tax Journal", vol. XXIX, no. 4, diciembre, 1976, pp. 477-481. Lancaster (Ohio) E.U.A.

Los disyuntores son una forma de alivio respecto del impuesto a la propiedad raíz, condicionados al ingreso. Los dos métodos por los que los beneficios de dicho desahogo son normalmente determinados son los sistemas de escalón único y de escala móvil. Bajo el primero, la carga fiscal aceptable se define como un porcentaje fijo del ingreso familiar, y cualquier impuesto en demasía sobre dicha porción se considera excesivo y califica para el alivio fiscal. Bajo el segundo sistema no se define una cifra fija, sino que se señala un porcentaje del impuesto predial que es rebajado por cada causante elegible para el alivio, dentro de una clase de ingresos dada: el porcentaje de rebaja disminuye a medida que el ingreso aumenta.

Las diferencias entre ambos sistemas son:

El sistema de escalón único: *a)* se apoya en el concepto de habilidad para pagar; *b)* puede hacer el impuesto a la propiedad proporcional por debajo de un nivel dado de ingresos, o aun progresivo sobre un amplio nivel de los mismos; *c)* concede mayores beneficios en igualdad de circunstancias, a residentes en jurisdicciones de alto gasto en comparación con los que concede a residentes en jurisdicciones de bajo gasto; y *d)* da mayores beneficios en igualdad de condiciones, a ocupantes de casas de alto valor en relación con los ocupantes de casas de bajo valor, y, por lo tanto, tiende a animar el sobreconsumo de casas en mayor proporción que el sistema de escala móvil.

Al considerar sólo el ingreso como medida de la capacidad de pago se pasa por alto que ésta depende de tres factores: ingreso, propiedad y consumo. La carga del impuesto a la propiedad debe establecerse en función tanto del ingreso como de la propiedad poseída.

El sistema de escala móvil: *a)* mantiene diferencias fiscales interjurisdiccionales, compatibles con el principio del beneficio como base de la imposición; *b)* mantiene diferencias fiscales entre ocupantes de ca-

sas que tienen diferentes valores —disminuyendo el estímulo del disyuntor al consumo de casas; *c*) mantiene diferencias fiscales que surgen de diferencias interjurisdiccionales de la base impositiva —las jurisdicciones con propiedades de escaso valor deben recaudar mayores impuestos que las jurisdicciones con propiedades de alto valor para proporcionar el mismo nivel de servicios. Este sistema mantiene estas diferencias en mayor grado que el sistema de escalón único; y *d*) asegura la cooperación del causante en los incrementos fiscales de modo que su contribución al incremento del costo de los servicios del gobierno no llegue a cero.

Este análisis lleva a la conclusión de que el sistema de escala móvil puede ser preferible a la fórmula de escalón único, porque garantiza que nadie de alto nivel de ingreso reciba beneficios cuando alguien de más bajo ingreso no los recibe, dando más equidad vertical.

Dolores B. CHAPOY BONIFAZ

GUTIÉRREZ-ALVIZ. *La justicia según la Constitución portuguesa...* v. DERECHO CONSTITUCIONAL.

POLIAKOV, V.V. y RAJMILOVICH. V.A. *Las empresas del Estado en la URSS: situación jurídica y gestión*. "Revista Internacional del Trabajo", vol. 95, núm. 3, mayo-junio, 1977, pp. 397-408. Ginebra, Suiza.

De acuerdo a los principios de la economía socialista, el fondo común de propiedad del Estado debe ser utilizado por empresas estatales autónomas. Son empresas del Estado, los entes que disponen de la propiedad que el Estado les asigna para la realización de determinadas actividades económicas (fabricación, construcción, producción de servicios...), de acuerdo al plan económico nacional y con base a un convenio colectivo entre el comité sindical y la dirección de la empresa.

El derecho civil, reglamenta en la URSS, las relaciones económicas de las empresas, las que son consideradas como personas morales con autonomía funcional y estructural, si bien, con la misión de adecuar sus obligaciones, derechos y negociaciones, a los objetivos para los que fueron creadas. Cuentan además, con el derecho de gestión operativa, que les faculta para disfrutar la posesión, uso y disposición de los medios de producción y demás bienes materiales que les fueron asignados y cuya propiedad se reserva al Estado. A efecto de lograr la armo-

nización de la planificación centralizada con la autonomía de las empresas, se elaboró un proyecto de código económico, por un grupo de académicos, juristas, economistas y directores de empresa.

Describe el presente estudio, el procedimiento utilizado en las empresas para la planificación de sus funciones, determinación de los salarios y demás condiciones de trabajo. Analiza también, la formación, control y destino de los fondos de la empresa, las atribuciones y deberes de su personal directivo y la tendencia reciente, de las empresas que pertenecen a la misma rama industrial, a fusionarse en asociaciones de producción.

Héctor SANTOS AZUELA

REMINGTON. *The 'tribunaux administratifs'...* v. DERECHO PROCESAL.

SACKS, Seymour. *El uso de la imposición de bienes raíces para el desarrollo urbano*, "Investigación Fiscal" núm. 72, diciembre, 1971, pp. 115-130. México, D.F.

Con excepción de las naciones que viven de sus exportaciones de minería y productos agrícolas, las áreas urbanas de los pueblos en desarrollo suministran una gran parte de la recaudación del impuesto. Debido a que las áreas urbanas tienen las mayores concentraciones de comercio y de fábricas, a la vez que son los mayores centros gubernamentales, esto implica que una gran variedad de servicios son necesarios.

Este análisis considera el sistema de la imposición de bienes raíces que sería el más adecuado y suficientemente equitativo para ayudar en el desarrollo urbano de las naciones en desarrollo.

La meta explícita del desarrollo urbano es el de mejoras a las estructuras físicas existentes para viviendas y la industria. La meta de un impuesto apropiado en base local, en lugar de ser en base nacional, es muy complejo.

El impuesto principal asociado a la urbanización es el llamado impuesto de bienes raíces. La posición de este estudio es que la combinación de impuestos y su administración depende de un número de consideraciones fundamentales que generalmente no están integradas a los análisis de impuestos; a menudo la imposición de bienes raíces hace énfasis en el sector agrícola de la economía.

El financiamiento del desarrollo urbano generalmente hace énfasis en

los gastos de capital; pero una vez que las instalaciones han sido construidas, se necesita mantenimiento adecuado, y el continuo servicio disponible adiciona el valor de las propiedades.

Desde un punto de vista dinámico y de desarrollo, la mayoría de las naciones han visto una importante redistribución de población y de actividad económica en favor de centros urbanos mayores en las últimas dos décadas.

El problema del financiamiento adecuado para los servicios urbanos nos guía a la pregunta de si hay jurisdicciones específicas responsables de suministrar los servicios y estructuras necesarias para el desarrollo urbano. La necesidad de un incremento de ingreso para financiar el desarrollo urbano está modificado por la designación y asignación de responsabilidades funcionales a los varios niveles de gobierno y entre gobiernos de la misma categoría.

Los impuestos a la tierra deben ser usados más intensamente en las áreas de crecimiento rápido de centros urbanos de las naciones en desarrollo, considerándola por separado de la imposición rural. Donde la escala nacional es grande y hay muchos centros urbanos, es recomendable descentralizar las funciones de avalúo bajo la guía nacional. Los cambios de tarifas, en oposición a cambios de valuación deben ser más frecuentemente utilizados en los centros urbanos de las naciones en desarrollo.

Dolores B. CHAPOY BONIFAZ

SHANNON, John. *Participación en la recaudación federal. ¿Es tiempo para una renovación?* "National Tax Journal", vol. XXVII, núm. 4, diciembre, 1974, pp. 495-498. Lancaster (Ohio) E.U.A.

Un buen sistema de ayuda federal necesita de: a) subsidios incondicionales para estimular y sostener programas locales y estatales en áreas de específico interés nacional; b) subsidios condicionados para dar a los estados y localidades mayor flexibilidad en amplias áreas funcionales de interés nacional y c) subvenciones de ayuda general —participaciones— para reducir disparidades fiscales intergubernamentales y aumentar las habilidades de los estados y localidades para hacer frente a sus propias y diversas necesidades presupuestales.

Los estados y las localidades han disfrutado de amplia latitud en el uso de las participaciones. El programa se ha apuntado también una impresionante anotación en el frente de la igualización fiscal.

El hecho de que este programa de participación proporcione la ma-

yor ayuda a las jurisdicciones que experimentan mayor presión fiscal refleja el interés nacional en usar los mayores recursos fiscales del gobierno nacional para reducir las disparidades interestatales e interlocalidades en materia fiscal.

Cualquier intento de descartar el programa actual por otra forma de ayuda federal —créditos fiscales o nuevas subvenciones condicionales— crearía nuevos ganadores y perdedores en materia fiscal, y para aminorar la desventaja de estos tendría que estipularse para ellos una ayuda adicional. Esta consideración es una barrera real a cambios radicales, particularmente cuando el gobierno federal está experimentando tensiones más fuertes que las usuales, pues el crédito haría necesario el otorgamiento de subsidios de igualización para los estados con menor capacidad de recursos; los subsidios condicionales limitarían la discreción estatal y local en materia de gastos, además del irritante problema de asegurar que los estados dieran una porción de su participación a las localidades.

Al presente, el programa se inclina en dirección de la autonomía estatal, el cual es compatible con algunos rasgos de control federal —los fondos provenientes de la participación pueden gastarse sólo en áreas designadas como preferentes, si bien éstas son muy amplias; no pueden usarse en sustitución de un subsidio; deben someterse al gobierno federal planes en cuanto a su uso, comprobar su utilización y publicarlos en los periódicos; los gobiernos locales y estatales no pueden ejercer discriminación en empleos o prestación de servicios financiados con fondos de la participación— y será difícil inclinar este balance en favor de una completa autonomía estatal y local.

Dolores B. CHAPOY BONIFAZ

THUROW, Lester C. *Impuestos a la riqueza neta*. "National Tax Journal", vol. XXV, núm. 3, septiembre, 1972, pp. 417-423. Lancaster (Ohio) E.U.A.

Generalmente se asume en la literatura económica que la mejor estructura fiscal consistiría en un impuesto único que abarcara en sí todos los elementos de la imposición; pero de hecho, en las más de las situaciones, una estructura fiscal óptima requiere de impuestos al ingreso, al consumo y sobre la riqueza neta. La necesidad de este último es el objeto del artículo.

Históricamente el impuesto a la propiedad raíz fue diseñado como un instrumento para gravar la riqueza. Dado que la mayor parte de

ésta en la Edad Media tomaba la forma de propiedad raíz, dicho impuesto era un buen impuesto sobre la riqueza. Con el desarrollo de la economía moderna la propiedad raíz no constituye ya sino una parte reducida de la riqueza y ya no puede ser usado para crear la distribución de ésta deseada por la sociedad.

Los impuestos sobre herencias y donaciones son un instrumento para controlar la riqueza no en un año determinado sino respecto a su distribución entre generaciones, ya que, de acuerdo con los fundadores del país, un hombre tiene derecho a conservar lo que gana; pero no debe heredar privilegios que no ganó.

Los impuestos periódicos sobre la riqueza tienen por objeto que un individuo acumule demasiado poder económico, mientras que los impuestos sobre herencias y donaciones sólo afectan a los promedios. Los impuestos que se causan una vez en la vida permiten que unos pocos individuos acumulen inmensas riquezas; pero riqueza que han ganado, no heredado.

Los argumentos en contra del impuesto a la riqueza neta son un disfraz de la simple idea de que la riqueza no debe ser gravada. La mayor parte de ella se posee en forma tal que puede ser controlada por las autoridades fiscales a nivel nacional.

Se le ataca en el sentido de que la riqueza mantenida en forma no líquida debe ser convertida a ésta, vendiendo activos para poder pagar el impuesto. En parte es cierto; pero de existir un impuesto de esta naturaleza los causantes planearían lo suficiente como para tener activos líquidos para cubrirlo, y dado el caso de que se vieran obligados a la venta de activos, de eso precisamente se trata con el impuesto a la riqueza, de controlar la distribución de ella.

Para desanimar la canalización de ingresos al consumo y al mismo tiempo recaudar un impuesto progresivo sobre la riqueza, debería haber un impuesto progresivo al consumo; de tal modo que un individuo pague la misma cantidad de impuestos sea que opte por consumir su riqueza o por mantener su inversión.

En ninguna parte es más clara la interconexión entre técnica y política que en el área de imposición a la riqueza, y existe presión para eliminar aun el impuesto predial, que es una forma limitada de imposición a ella.

Al mismo tiempo que produciría una recaudación adicional, el impuesto a la riqueza enfoca la atención a un aspecto de equidad ¿hasta cuándo permitirá la sociedad la concentración de la riqueza en una minoría?

Dolores B. CHAPOY BONIFAZ