

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 14 - ENERO - FEBRERO - MARZO 1960 - MEXICO D. F.

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

BOLETIN DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 14 - ENERO - FEBRERO - MARZO 1960 - MEXICO, D. F.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

S U M A R I O

<i>EDITORIAL</i>	3
LAS EMPRESAS PRIVADAS DE INTERES PUBLICO. NUEVAS FORMAS DE ASOCIACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO <i>Dr. Andrés Serra Rojas</i>	5
EL PROBLEMA DE LA INTERPRETACION DE LAS LEYES FISCALES. <i>Lic. Ernesto Flores Zavala</i>	27
LA INTERPRETACION DE LA LEY TRIBUTARIA. <i>Lic. Jorge I. Aguilar</i>	43
AMPLIACION DE LA ESFERA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. <i>Lic. Gustavo Alanís F.</i>	53
<i>SECCION LEGISLATIVA.</i>	
LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION	57
<i>SECCION JURISPRUDENCIAL.</i>	
TESIS	79

EDITORIAL

En este número, se publican diferentes temas relacionados con la Administración Pública. La diversidad en su contenido, se explica atendiendo a que todas las monografías están orientadas a sugerir una mejor actuación de las autoridades administrativas de acuerdo con las materias que desarrollan.

*Es por ello, que con el artículo del eminente jurista, **Dr. Andrés Serra Rojas**, sobre las Empresas Privadas de Interés Público como nuevas formas de asociación en el Derecho Administrativo Mexicano, el presente número **contiene dos interesantes trabajos sobre la interpretación de las normas tributarias**, debidos a las plumas de los distinguidos fiscalistas, Lic. Ernesto Flores Zavala y Lic. Jorge I. Aguilar; así como el primero de una serie de artículos acerca de la ampliación de la esfera de la Administración Pública, **de quien es autor uno de los nuevos valores de la ciencia jurídica: el Lic. Gustavo Alanís F.**; artículos que por su importancia, pueden ser dignos de tomarse en consideración por la Administración Pública Mexicana.*

Además, por el interés práctico que representan, se publican dos diagramas acerca de la organización interna del Departamento del Distrito Federal, y de la fuente y aplicación del peso fiscal en el propio Distrito Federal.

En la sección legislativa, se consigna la Ley Federal de Radio y Televisión, de gran trascendencia por lo que dichas actividades significan para el desarrollo del nivel cultural del país.

y por último, se crea una nueva sección, destinada a las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las que se agrega una breve nota a título de comentario.

El Instituto de Administración Pública, atento a los problemas de la Administración Pública Mexicana, reitera una vez más, la invitación a los lectores de su Revista para que comenten los temas que se han expuesto, y para que sugieran los que por su importancia, sean dignos de ser tratados.

LAS EMPRESAS PRIVADAS DE INTERES PUBLICO._ NUEVAS FORMAS DE ASOCIACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

DR. ANDRES SERRA ROJAS

1 — *El régimen de las organizaciones privadas en las que el Estado tiene un interés preferente.*

La Doctrina, la legislación y la jurisprudencia del derecho administrativo en general, aún no son muy precisas para clasificar y delimitar la naturaleza de las personas jurídicas privadas en las que el Estado manifiesta un interés preferente y reclama en ocasiones una intervención más efectiva.¹

El punto de partida para el estudio de estas Instituciones que organizan y manejan los particulares es el siguiente: hay actividades que principalmente regula el derecho privado, en las que el Estado se ve obligado a intervenir por tratarse de materias que protegen el interés colectivo o porque el Estado así lo estima conveniente en la defensa y administración de sus intereses.

El límite de esta intervención estatal ha venido siendo señalada por las doctrinas sociales. Mientras que el liberalismo y sus desviaciones finales: el demoliberalismo y el liberalismo social, se han mostrado profundamente alarmados por esta incesante e implacable intervención del Estado, las otras doctrinas antagónicas, se sitúan desde un estatismo elemental, hasta un intervencionismo radical, en tanto que el comunismo soviético rompe con todos los precedentes de intervención y lleva la acción del Estado hasta la substitución total de la actividad privada a la que subordina al interés general. El sistema mexicano se orienta imprecisamente hacia un estatismo moderado, pero siempre hacia nuevas formas extremas de acción pública.²

¹ Argenziano Riccardo.— "Il finanziamento delle imprese industriali". A. Giuffrè Ed. 1959.— I v. 438 Páginas. Delion André G.— "L'Etat et les entreprises publiques". Editorial Sirey Paris. 1959. Lescuyer Georges.— "Le controle de l'etat sur les entreprises nationalisées".— Lib. Gral. de Droit et Jur. Paris. 1959. I v. 348 páginas. Buttgenbach André.— "Principes généraux. Organization et moyen d'action des administrations publiques". Maison Ferdinand Larquier, S. A. Bruxelles 1954, página 212.

² Recientemente el Señor Presidente de la República, ha declarado que la doctrina del Gobierno Federal, lo sitúa como un régimen de extrema izquierda dentro de la Constitución.

En los Estados que practican el Federalismo Democrático, esta intervención se contiene y se gradúa, ante las exigencias crecientes de la opinión pública. Al internarse en los dominios ayer reservados a la iniciativa privada, el Estado no ha juzgado conveniente en la actualidad, usar de los derechos y privilegios que se derivan o pueden derivar de una legislación radical de derecho público. Es por esta razón que el Estado -por conveniencias evidentes-, se adapta transitoriamente a las formas jurídicas de derecho privado, en determinadas actividades y bajo ciertas condiciones legales.' El Estado cada día va acentuando su creciente intervención en las actividades de los particulares, con las consiguientes reacciones y protestas de la iniciativa privada, que sigue considerando indebidas, innecesarias, peligrosas o perjudiciales esas intromisiones. Pierre Wigny dice: "En derecho, es necesario indicar siempre un límite: La administración no puede multiplicar los obstáculos hasta el punto de vincular las iniciativas privadas que se han vuelto incapaces para dirigir la empresa y quedando sin embargo financieramente responsables de sus éxitos y de sus fracasos. Habrá una organización iniciada de un servicio público.

Al Estado no le es posible organizar por razones obvias a las actividades en las que interviene en instituciones centralizadas, desconcentradas o descentralizadas, a pesar del necesario interés que debe poner en ellas.'

Algunos autores como Donati," estiman que se trata del ejercicio de una función pública y que la ejercen en nombre propio de la institución privada. Este criterio parece inaceptable porque esas actividades no pueden considerarse formando parte de la función pública, ni revisten al organismo con

³ L. Von Mises en su obra: "La mentalidad Anticapitalista". Valencia. MCMLVII. página156 dice: "La sociedad occidental era una comunidad cuyos individuos compenían entre sí para la consecución de los mejores premios. En cambio, la sociedad Oriental era un conglomerado de seres todos dependientes del favor de sus soberanos. La despierta juventud occidental considera al mundo como un campo de acción donde le cabe conquistar la fama, la eminencia, los honores, y la riqueza; nada considera difícil a su ambición. La débil progrenie oriental no sabe actuar de otro modo que entregándose a los rutinarios cometidos preestablecidos. Aquella noble confianza del hombre occidental en su propio esfuerzo quedó magistralmente reflejada en los diti-rambos de Sófocles, cantados por el coro de Antígona, en exaltación del hombre y su capacidad creadora o en la maravillosa Novena Sinfonía de Beethoven. Nada semejante escuchó jamás el Oriente."

⁴ Con anterioridad nos hemos referido a las instituciones nacionales de Crédito, expresando que son verdaderas instituciones descentralizadas, revestidas con el ropaje jurídico de las sociedades anónimas. Es por este criterio, que no -las podemos considerar en este estudio de los organismos privados de interés público de los que se vale el Estado para alcanzar determinados fines, principalmente económicos. En general decimos con Pierre Wigny, Ob. Cit. Pág. 45 que "La persona jurídica es una persona de derecho público creada y controlada por los gobernantes para administrar uno o diversos servicios públicos."

⁵ Donati.- "Diritto Armmiintrativo", Página 57.-

⁶ B. Geny.- "La collaboration des particuliers avec l'Administration". Paris. 1930. Páginas 137 y 178.

carácter de autoridad pública, son simplemente actividades privadas y no actividades públicas realizadas por el Estado. Desde luego el planteamiento de dicha tesis es contradictoria, porque o corresponde a una actividad privada o a una actividad pública.

En términos semejantes puede replicarse a B. Geny.⁷ Aún aceptando su carácter de empresas que colaboran con el Estado, cosa discutible, porque colaboran con sus intereses y se concretan a obedecer al Estado, puede el Estado por razones legales de conveniencia, considerarlas formando parte de la organización administrativa, pero de ninguna manera realizando una función pública o un servicio público. Cuando esto suceda estaremos francamente en un sistema estatista radical.

En la forma como actualmente están organizadas, las empresas privadas de interés público, son instituciones colocadas en los límites del derecho privado y del derecho público, son instituciones privadas que el Estado reglamenta por el interés que tiene en su funcionamiento y por las medidas de policía que pueda imponer.'

2- *Clasificación de las actividades privadas bajo el interés directo del Estado.*

El mundo de las relaciones civiles, comerciales e industriales se ha extendido bajo la influencia del aumento de la población y del desarrollo de la civilización industrial. Esta intensa actividad requiere múltiples formas jurídicas para el debido aprovechamiento de las energías y recursos de que dispone la sociedad y también de sus sentimientos altruistas, pues estos también demandan una organización adecuada. La actividad privada es compleja y reviste variadas y caprichosas formas de organización, simples y complicadas, en las que se persiguen fines de naturaleza muy diversa.'

⁷ Wigny Pierre.- "Droit administratif". Pág. 40. Bruxelles. Editions Bruylant. 1 volumen.

-Montsegur.c.- "Les entreprises d'interest public et les societes d'economie mixte". These. Bordeaux. 1942.

Alvarez Andrés V.- "Introducción al estudio de las empresas públicas".-Rev. de Ad. Púb. l. E. P. Madrid Núm. 3-1950. Pág. 53.

Villar Palasi. J. L.- "La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo". Rev. de Adm. Púb. l. E. P. Madrid Núm. 2-1950. Pág. 52.

P. Verrucoli.- "Consideraciones jurídico - mercantiles sobre las empresas en mano pública".-Rev. de Adm. Púb. l. E. P. Madrid. Núm. 2-1950. Pág. 155.—

González Pérez Jesús.- "Las mutualidades laborales y la contrucción de Utilidades".-Rev. Adm. Púb. Madrid. Núm. 17-1955. Pág. 193.

a La ayuda de la Administración a las actividades privadas de interés general. Razón de ser: "Ellas conducen todas a la idea de que la colectividad tiene interés en el mantenimiento y en el desarrollo de ciertas actividades puramente privadas; para este de consideraciones muy diversas a veces, la actividad privada se asigna un fin desinteresado que coincide con el interés general (actividades culturales, sociales, caritati-

Podemos enunciar tentativamente, una primera clasificación de carácter general en los términos siguientes:

A.-Empresas Privadas o sociedades, asociaciones e instituciones estrictamente privadas, por lo común, con propósitos de lucro personal, y gobernadas en forma exclusiva por normas de derecho privado, civiles o mercantiles, sin ninguna ingerencia del Estado. El nuevo derecho de policía considera las modernas intervenciones estatales en estas actividades.

B.-Empresas Privadas de Interés Social o asociaciones privadas altruistas, sin propósitos de lucro y persiguiendo fines que benefician a la sociedad. Pueden denominarse empresas privadas de interés social, para distinguirlas de cualquier otro tipo de organización.

C.-Empresas Privadas de Interés Público. Son empresas que resguardan intereses públicos o finalidades de interés general bajo la vigilancia y fomento del Estado en la forma que indicaremos.

A.-El primer grupo de empresas o sean las empresas privadas, se rigen por el Código Civil," por el Código de Comercio o por la Ley de Sociedades Mercantiles,¹⁰ o leyes complementarias de la legislación civil y mero

vas, deportivas, educativas); a veces, el fin apuntado es interesado, pero conforme al interés económico del país (aprovechamiento de recursos minerales, o más ampliamente, actividades económicas de base); a veces en fin, el fin apuntado no es considerado como de interés general; es el caso de los cultos en un Estado laico; pero el interés general; estaría comprometido si los fieles de las diversas religiones no estuvieran en medida de practicar su fe, porque la unidad de la colectividad nacional estaría por este hecho amenazada.-En todos estos casos, incumbe a la autoridad pública guardiana del interés general, asegurar, sea a las ramas de actividad consideradas en su conjunto, sea a los grupos o empresas las más importante, las condiciones más favorables a su mantenimiento.

Jean Rivero.- "Droit administratif".-Daloz. 1960.—Paris. Pág. 415.

⁹ Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia Federal. Promulgado el 30 de agosto de 1928 Artículo 2670.

- "Cuando varios individuos convinieron en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la Ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituye una asociación".

Artículo 2687.- "Las asociaciones de beneficencia se regirán por las leyes especiales correspondientes".

Artículo 2688.- "Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial."

¹⁰ Ley General de Sociedades Mercantiles.

D. O. del 4 de agosto de 1934.

Fe de herratas: D. O. del 28 de agosto de 1934.

Artículo I.-"Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: I.--Sociedad en nombre colectivo: II.-Sociedad en Comandita simple: III.-Sociedad de responsabilidad limitada: IV.-Sociedad Anónima: V.-Sociedad en comandita simple por acciones: VI.-Sociedad Cooperativa".-Además hay que agregar las sociedades de responsabilidad limitada de interés público., que se rigen por su ley y a las cuales aludiremos más adelante.

cantil. Su estudio corresponde al derecho privado del cual forman capitulos muy importantes.

B.-Por lo que se refiere al segundo grupo de empresas, las empresas privadas de interés social, que también revisten la forma jurídica de la fundación, la sociedad o la asociación, son aquellas instituciones manejadas por particulares, sin consideraciones egoistas, y con propósitos muy diversos: **científicos, artísticos, deportivos, recreativos, sociales, literarios, técnicos mutualistas**; en las que el Estado no tiene ninguna ingerencia directa, ni legal ni de hecho, y si se muestra algún interés es para estimular el desenvolvimiento útil de las mismas.

Tal es el caso de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la Academia de la Lengua, la Academia de Legislación y Jurisprudencia y Asociaciones recreativas o sociales, que practican al mismo tiempo ciertos propósitos altruistas, de caridad o asistencia social o de beneficio general.

El Estado vigila y fomenta estas actividades y en muchos casos las **estimula con subsidios, privilegios, protecciones, exenciones, para que puedan desarrollar con libertad y eficiencia sus labores y sin que le corresponda ningún derecho para intervenir en ellas.**

No deben confundirse los establecimientos públicos y los establecimientos de utilidad pública. "El establecimiento público -dice Buttgembach-, es un servicio público de asistencia o de previsión, creado por el Estado y que posee una personalidad pública. Esto es lo que lo diferencia del establecimiento de utilidad pública que es una empresa privada, creada por una **persona privada.**"

C.—El tercer grupo de actividades se denominan propiamente empresas de interés público. Son aquellas sociedades, asociaciones, empresas o instituciones organizadas por particulares, por excepción por el Estado, bajo un régimen de estricto derecho privado, pero en las cuales el Estado si tiene una ingerencia determinante, en los casos y circunstancias que en seguida anotamos.

La ayuda de las colectividades públicas, afirma Jean Rivero, cualquiera que sea su forma, presenta un carácter constante: ella no altera el carácter puramente privado de la actividad o de la empresa beneficiaria; esa ayuda no tiene por efecto de transformarlas en servicios públicos. Después de señalar las ventajas de orden jurídico, financieras y materiales que una empresa puede recibir, el propio autor concluye exponiendo la contrapartida

Artículo 252.-La Asociación en participación es un contrato por el cual una persona concede a otras que le aporten bienes o servicios, una participación en las utilidades y en las pérdidas de una negociación mercantil de una o varias operaciones comerciales."

de esta ayuda: "Lo más frecuente, la ayuda del Estado está acompañada de un control, sobre la empresa o agrupación beneficiaria; a veces es muy reducida como en el control de los estatutos de las asociaciones para reconocerles una utilidad pública; el control es mucho más desarrollado cuando la ayuda es de orden pecuniario; de este modo numerosos textos han organizado y ampliado el control financiero de las empresas privadas subvencionadas. También se puede llevar sobre los aspectos técnicos de la actividad en obras sociales y sanitarias. También la contrapartida de la ayuda pecuniaria del Estado es una participación en los beneficios de la empresa, principalmente en los casos de la economía mixta.

El desarrollo de la industria y del comercio, el constante intervencionismo del Estado, apremiado por las grandes necesidades colectivas y los impulsos frenéticos de la lucha social, o un esfuerzo gubernamental para mantener la armonía y el orden social, han requerido la formación de empresas, en las que el Estado y los particulares combinan sus recursos, para intensificar la producción nacional, al mismo tiempo que los particulares obtienen beneficios de estas nuevas formas de actividad, que genéricamente se denominan empresas de economía mixta, servicios públicos comerciales e industriales o empresas de Estado.

Esta combinación de intereses públicos y privados, se logra en cualquier tipo de organización administrativa, lo mismo las centralizadas que las descentralizadas, pero es inconcuso que es en las empresas de participación estatal en las que se logra la mejor organización.

Hay numerosas empresas descentralizadas que en su régimen jurídico-económico, combinan el capital social, predominantemente del Estado admitiendo a intereses particulares, como en el caso de las Instituciones Nacionales de Crédito, que con frecuencia tienen una determinada serie de acciones que suscriben la banca privada, el comercio o la industria. Pero si se analiza cuidadosamente esa ingerencia se comprobará que no es con un propósito de economía mixta, sino con el deseo del Estado de que se conozcan y trasciendan sus actos, se armonicen en caso de oposición y se cuente con la opinión anticipada de un sector de la economía nacional.

3 - *Las empresas privadas de interés público.*

Nuestra doctrina administrativa comienza a desarrollar, en forma por demás interesante, los diferentes ternas relacionados con las empresas o sociedades o instituciones de interés público. El propósito de esta exposición es reunir lo que actualmente está profusamente disperso.

Las empresas privadas de interés público son aquellas empresas mane-

jadas por particulares en las que el Estado interviene **decisivamente** para proteger un interés público o patrimonial importante.

Estas empresas comprenden dos grupos importantes:

I.-Grupo general de empresas en las que el Estado interviene indirectamente en las formas diversas que señalaremos.

II.--Grupo particular de empresas o propiamente empresas privadas de interés público en las que la intervención del Estado es directa.

El primer grupo de empresas se comprenden en la siguiente clasificación:

A.-Sociedades e instituciones, corporaciones y empresas, no organizadas legalmente en forma descentralizada, que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación Artículo 7 fracción XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En nuestra legislación estas empresas se manejan preferentemente a través de la "Concesión administrativa" y de la "descentralización administrativa", que forman capítulos especiales del derecho administrativo mexicano.

R-Sociedades e instituciones, no descentralizadas en las que el Gobierno Federal posea acciones e intereses patrimoniales. Artículos y fracción de la Ley antes citada.

La Secretaría del Patrimonio Nacional está legalmente facultada para controlar y vigilar financiera y administrativamente estos bienes, pero no cualquier posesión de estos bienes da derecho al Estado a intervenir, pues se requiere tener un interés determinante como en el caso de las empresas de participación estatal, al que en seguida nos referiremos y que forman una división de este mismo grupo.¹¹

C.-Empresas que celebren contratos administrativos con el Estado, tales como contratos de obras públicas, contratos de suministro, contratos de crédito, contratos de prestación de servicios y otros análogos.

D.-Personas privadas encargadas de un servicio público.

Por excepción las personas privadas pueden encargarse de un servicio público. El estatuto jurídico que rige el servicio fija los caracteres de esa personalidad. El legislador ha tratado de otorgar a esos servicios las ventajas inherentes a una gestión privada y según los procedimientos del mismo de-

¹¹ Artículo 13.—Siempre que la representación del Gobierno Federal en una empresa de participación estatal, excluidas las instituciones de crédito y de seguros, exceda del 25% del capital de la empresa o instituciones, la Secretaría del Patrimonio Nacional, ejercerá el derecho de designar un comisario o miembro del consejo de vigilancia, que consagra la Ley General de Sociedades Mercantiles. Decreto que creó la junta de Gobierno. Diario Oficial de 31 de marzo de 1959.

recho. El servicio de consumo de energía eléctrica, producción y distribución, está en manos de empresas privadas y de instituciones públicas.¹²

Una sociedad concesionaria de este suministro es una sociedad mercantil y está sujeta a un propósito inevitable de lucro. Necesariamente el Estado tendrá que ir sustituyendo a estas empresas privadas, y convertirlas en exclusivos servicios públicos."

El legislador emplea diferentes procedimientos jurídicos para encargar a una persona privada de la responsabilidad de un servicio público. El más importante es el que se refiere a la concesión de servicio público.

El segundo grupo de empresas se denominan propiamente empresas privadas de interés público y comprenden esta clasificación que estudiaremos en sus características generales:

A.-Sociedades de responsabilidad limitada de interés público.

B.--Sociedades de inversión.

C.-Empresas privadas incorporadas o representadas, que asumen el ejercicio legal de actividades que el Estado les encomienda para su organización, o funcionamiento como en el caso de las Cámaras de Comercio e industria," las Asociaciones Agrícolas,¹⁵ las Instituciones privadas de Educación," los Colegios de Profesionistas," las Asociaciones privadas de asistencia,¹⁸ las sociedades cooperativas y¹⁹, otras análogas.

D.-Empresas de Participación Estatal.

El Estado se ha visto obligado a la adquisición de diversas empresas eléctricas que aumentan el número de empresas públicas en esta importante rama de la industria.

¹² El Estado no puede tolerar un alza constante en las Tarifas eléctricas porque eleva el índice general de precios y es un factor constante de miseria. La limitación en el alza de tarifas reduce el campo de beneficios de las empresas eléctricas y acabará por traspasarlas al Estado o este se verá obligado a nacionalizarlas. Se trata de un caso de interés nacional, pues el estado no puede paralizar las actividades comerciales e industriales de la nación y tiene la obligación de operar con esas empresas aun cuando no ofrezcan utilidades.

¹³ Ley de Cámaras de Comercio e Industria. D. O. del 16 de enero de 1960. Leyes anteriores: Ley de 12 de junio de 1908. Ley de 18 de agosto de 1936. Ley de 26 de mayo de 1946.

¹⁴ Ley de Asociaciones Agrícolas del 19 de agosto de 1932.

¹⁵ Artículo 3 constitucional. Ley Orgánica de Educación Pública reglamentaria de los artículos 3, 31, fracción 1, 73, fracciones X y XXV, 123, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: D. O. del 20 de enero de 1942.

¹⁶ Ley reglamentaria de los artículos 4 y 5 constitucionales, relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito y Territorios Federales. Ley: D. O. del 30 de diciembre de 1944. Reglamento: del 1º de octubre de 1945.

¹⁷ Ley de Instituciones de Asistencia privada. D. O. del 2 de enero de 1943.

¹⁸ Ley de Sociedades Cooperativas. D. O. del 15 de febrero de 1938. Exención de impuestos a las sociedades cooperativas. D. O. del 20 de diciembre de 1938. Reglamentos de la Ley General de Sociedades Cooperativas. D. O. del 1º de julio de 1938. Reglamento de Cooperativas Escolares dependientes de la Secretaría de Educación Pública. D. O. del 1º de abril de 1937.

A- *Las sociedades de responsabilidad limitada de interés público.*

Hay una categoría de actividades de particulares que la Ley toma en cuenta muy preferentemente para que el Estado realice a través de ellas propósitos de interés público.

La Ley de sociedades de responsabilidad limitada de interés público," *se constituyen mediante autorización del Ejecutivo federal, cuando se trate de actividades de interés público y particular conjuntamente, a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio.*

Inicialmente la sociedad se constituye regida por las disposiciones generales de la Ley de sociedades mercantiles y por las especiales relativas a las sociedades de responsabilidad limitada, bajo la forma de una sociedad de capital variable.

Este tipo de sociedad puede tener más de 25 socios, pero el importe de una parte social no puede exceder del veinticinco por ciento del capital de la sociedad. Además las sociedad está administrada por un consejo de administración compuesto de tres socios por lo menos; y se constituirá un consejo de vigilancia integrada por dos socios *como* mínimo.

La ingerencia que tiene el Estado se manifiesta en las facultades que tiene la Secretaria de Industria y Comercio para intervenir en el funcionamiento de la sociedad a fin de: **I.-** Obtener de los administrados o del consejo de vigilancia informe sobre la marcha de los negocios sociales; **Ir.-** Convocar para la celebración de asambleas cuando no se hayan reunido en las épocas señaladas en el contrato social, y a falta de estipulación de este, cuando haya transcurrido más de un año sin que se haya celebrado una de dichas asambleas; **Irl.-** Promover ante la autoridad judicial la disolución y liquidación de la sociedad, cuando existan motivos legales para ello; **IV.-** Denunciar ante el Ministerio Público las irregularidades que tengan carácter delictuoso, cometidas por la administración de la sociedad.

Los administradores de la sociedad garantizarán su manejo en la forma que prevenga el contrato social.

B- *Las sociedades de inversión.*

Nuestra legislación administrativa reconoce otro tipo de sociedades de notorio interés público como son las sociedades de inversión." Las sociedades

²⁰ Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público. D. O. del 31 de agosto de 1934.

²¹ Ley de Sociedades de Inversión. D. O. del 31 de diciembre de 1955.

de inversión se dedican a operar con valores en la forma y términos que determina la Ley. Estos valores deben estar inscritos en el Registro Nacional de Valores.

Las sociedades de inversión deberán organizarse como sociedades anónimas bajo las reglas siguientes; I.-El capital mínimo totalmente pagado será de cinco millones de pesos; II.-El capital estará representado por acciones ordinarias; III.-Podrán mantener acciones en tesorería que serán puestas en circulación en la forma y términos que señale el Consejo de Administración; IV.-La suscripción de acciones del capital mínimo se hará siempre en efectivo; V.-El capital podrá ser variable pero las acciones que representen el capital mínimo a que se refiere la fracción I de este artículo, serán sin derecho a retiro; VI.-Su duración podrá ser indefinida; VII.-El número de administradores no será inferior a cinco, que funcionarán constituidos en Consejo de Administración.

Se requiere autorización del Gobierno Federal, que otorgará a su juicio por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la constitución de las sociedades de inversión, las cuales por su naturaleza, requiere que las autorizaciones sean intransmitibles. La solicitud de autorización se formulará por escrito y deberá contener un programa de funcionamiento que establezca por lo menos, la política de venta de las acciones que emita la sociedad; la forma de realizar la diversificación de su cartera y la forma de distribución de las utilidades. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional de Valores resuelve en definitiva.

La autorización debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y quedará sujeta a los siguientes requisitos: I.-Dentro de los 60 días siguientes de otorgada la autorización la sociedad presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su aprobación, el testimonio notarial de su escritura constitutiva: II.-La sociedad iniciará sus operaciones dentro del término de 90 días de aprobada la escritura constitutiva: III.-Al iniciarse las operaciones deberá estar totalmente pagado el capital mínimo.-El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos motivará la inmediata revocación de la autorización, procediendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a hacer la declaración correspondiente que será también publicada en el Diario Oficial de la Federación. Los plazos establecidos podrán ser ampliados, con motivo fundado por la propia Secretaría. La escritura social y sus modificaciones serán inscritas en el Registro de Comercio, con la aprobación de la Secretaría y sin que para ello sea preciso mandamiento judicial.

Por lo menos el 80% del activo total de las sociedades de inversión estará representado en efectivo y en valores, en la inteligencia de que la in-

versión en acciones con voto de una misma empresa emisora, no excederá del 25% del capital pagado de la inversora, ni del 90% de su capital pagado de la propia emisora. Tratándose de títulos y valores emitidos o avalados en instituciones nacionales de crédito, las sociedades de inversión podrán invertir en ellos hasta un 30% de su capital pagado y reservas de capital.

Las sociedades de inversión no deberán:

I.-Emitir obligaciones: II.-Recibir depósitos en dinero: III.-Hipotecar sus inmuebles: IV.-Dar en prenda los títulos o valores que mantengan en su activo: V.-Garantizar el servicio de valores: VI.-Emitir acciones sin valor nominal: Vm.-Practicar operaciones activas de crédito, anticipos o futuros sobre los títulos o valores a que se refiere la Ley: VIII.-Adquirir obligaciones de empresas comerciales: IX.-Adquirir valores extranjeros de cualquier género. Se exceptúan de esta prohibición aquellos que hayan sido emitidos para financiar una fuente de producción básica establecida en el territorio nacional: X.-En general, realizar lo que les esté prohibido por la ley.

Las sociedades de inversión quedarán sujetas al siguiente régimen fiscal:

I.-Causarán el impuesto predial sobre los inmuebles de su propiedad, en las mismas condiciones en que lo causen los demás obligados al pago de este impuesto:

II.-Pagarán derecho de carácter municipal que causen dichos inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas y limpia por frente a la vida pública y por el agua potable de que disfruten en las mismas condiciones en que deben pagarlos los demás causantes:

III.-Estarán sujetas al pago de todos los derechos que correspondan por la prestación de servicios públicos de la Federación, de los Estados y de los municipios, en las mismas condiciones en que deban pagarlos los demás causantes:

IV.-Declararán en sus manifestaciones de Cédula 1, del Impuesto sobre la Renta, los ingresos que hayan obtenido como dividendos e intereses y asentaran en el capítulo de sus deducciones la relativa a esos ingresos:

V.-Los ingresos que perciban como tenedores de obligaciones y títulos similares, causarán el impuesto sobre la Renta, en Cédula VI, salvo las excepciones establecidas en otras leyes..

VI.-No causarán el impuesto correspondiente a Cédula VI del Impuesto sobre la Renta, los dividendos que las sociedades de inversión distribuyan a sus accionistas.

VII.-No causarán el impuesto sobre ingresos mercantiles.

VIII.-No causarán el impuesto del Timbre los libros de contabilidad que estén obligadas legalmente a llevar, ni los contratos u operaciones bursátiles que celebren, ni los títulos o documentos que esas expidan con motivo de sus operaciones.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público oyendo previamente al interesado y la opinión de la Comisión Nacional de Valores y del Banco de México, podrá revocar la autorización a las sociedades de inversión en los siguientes casos:

I.-Cuando operen con un capital inferior al mínimo legal y no lo reconstituyan dentro de un plazo que fijará dicha Secretaria.

II.-Cuando reincida la sociedad en realizar operaciones ajenas a su objeto social o prohibidas por esta Ley.

III.-Cuando la sociedad se disuelva conforme a las disposiciones aplicables.

IV.-En los demás casos que señale la Ley y las demás Leyes Mercantiles.

Las violaciones a la Ley de Sociedades de Inversión son castigadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público después de oír al interesado, aplicando al infractor multa hasta por veinte mil pesos. La reincidencia implica la revocación de la autorización.

C - *Sociedades incorporadas.*

A veces, los organismos privados son INCORPORADOS para colaborar en un servicio privado de interés general.

Manifiestamente, las sociedades privadas no se convierten en personas públicas por esta incorporación. Su existencia no depende de las autoridades públicas. Ellas continúan rigiéndose por su constitución y en su funcionamiento por el Derecho Civil y el derecho comercial. Al lado del servicio para el cual han sido agregadas, ellas pueden continuar tratando sus negocios estrictamente privados. Bien entendido la agregación las somete al reglamento que constituye la Ley del servicio público.

Pero se podría concebir que en ciertos casos, esta colaboración pueda tener por efecto el de modificar profundamente la estructura del organismo hasta el punto de transformar en una persona pública.

En este tipo de empresas a las que nos referimos, es conveniente indicar, QUE ELLAS NO CONSTITUYEN UN SERVICIO PUBLICO, simplemente interesan al Estado, por su repercusión de carácter general, SON ACTIVIDADES DE UTILIDAD GENERAL.

Es lógico suponer, que no correspondiendo directamente esas actividades al Estado, éste se vea obligado por excepción A PARTICIPAR EN LA VIDA INTIMA DE UNA EMPRESA, para el cuidado de sus intereses. Tanto la voluntad de la empresa privada, como la importancia de la inversión pública. La empresa privada está en libertad de otorgarle al Estado los privilegios que quiera en la marcha de su negocio. El Estado sólo debe aceptar aquellos privilegios que ESTEN EN RELACION CON LA IMPORTANCIA DE SU INVERSION. Si el Estado no es más que un simple **accionista, no mayoritario, no hay razón para crearle una situación especial.** En todo caso la inversión del Estado puede protegerse en las formas comunes del crédito, por ejemplo, garantías adicionales al crédito, acciones preferentes u otras análogas.

Hemos venido insistiendo en las variadas formas de intervención del Estado, las cuales se reducen a las siguientes:

- a.-El Estado administra directamente un servicio o atiende a una determinada actividad. Esto corresponde al REGIMEN DE CENTRALIZACION.
- b.-El Estado realiza aquellas actividades y se las confía a un organismo independiente, con personalidad y patrimonio propios. Esto corresponde al régimen de la DESCENTRALIZACION.
- c.-El Estado puede encargar a un particular concesionario la atención de un servicio o de una actividad pública, REGIMEN DE CONCESION.
- d.-En otras ocasiones el Estado participa de la gestión de una sociedad concesionaria o en actividades privadas de interés público.

Esta relación limita el campo de aplicación o de intervención del Estado, ya que dentro de la tendencia del estado, democrático liberal NO SE JUSTIFICARIAN INTERVENCIONES DEL ESTADO EN ASUNTOS QUE HASTA HOY CORRESPONDEN A LA INICIATIVA PRIVADA.

De acuerdo con esta exposición es necesario convenir, en la necesidad de un ESTATUTO ORGANICO TANTO DE EMPRESAS DESCENTRALIZADAS, COMO DE EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

La intervención del Estado accionista en las empresas de participación estatal debe ser moderado y más con el propósito, además de cubrir el **interés público, mantener en condiciones económicas a la empresa.**

El Estado se reserva una parte del capital, él subordina a su autorización todo aumento, estipula que ciertas acciones en un porcentaje les sean atribuidas. El Estado accionista prevé estatuarmente que sus títulos serán

nominativos. Pueden controlar la identidad de sus asociados privados, por ejemplo, su nacionalidad, etc.

D - *Las empresas de porticipacion estatal.*

Bajo la influencia de las doctrinas francesa y norteamericana, se han desarrollado en nuestro país, ciertos tipos de empresa que combinan la acción del Estado con los intereses privados, sin asignarles a estas empresas el carácter de instituciones públicas. Como ya indicamos se les ha denominado en unos casos "**Empresas de Economía Mixta**" y en otros como en nuestra legislación "**Empresas de participación Estatal**".²²

Las empresas de participación estatal han sido reglamentadas por la "**Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de participación Estatal**".

En general podemos definir las empresas de participación estatal como aquellas empresas privadas, en las que el Estado tiene un interés económico **preferente que le permite intervenir o administrar una empresa.**"

Son empresas de participación estatal, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley citada, aquellas que satisfagan alguno de los requisitos siguientes:

a.-Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas. el Consejo de Administración, o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

b.-Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del Capital o acciones.

²² Debemos observar que estas instituciones privadas hoy se circunscriben a un régimen de derecho privado, y un contacto incidental con normas de derecho público, En el futuro pensamos estarán gobernadas íntegramente por principios de interés general, siempre que el Estado tenga facultad legal para intervenir en ellas en la protección de un interés general o patrimonial.

²³ Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal. D. O. del 31 de diciembre de 1947. La competencia que en esta Ley se asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue sustancialmente modificada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y por la Junta de Gobierno de dichos organismos que se citan enseguida.

²⁴ "Los delitos perpetrados en su patrimonio son de la competencia de las autoridades judiciales federales, atento lo prevenido en el artículo 41, fracción 1, inciso e, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por cuanto a que son delitos del orden federal aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo. Boletín de Información Judicial Año XIV ,Núm. 38, 2 de febrero de 1959, Pág. 68. Caminos Federales de Ingreso" a que alude entonces empresa de participación estatal es en la actualidad organismo descentralizado. D. D." del 3 de junio de 1959.

c.--Que en la Constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

d.--Que por una disposición de carácter general, disfruten de **preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal, o con** los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

El control oficial de las empresas de participación estatal.

El control de las empresas de participación estatal corresponde al Estado, ya que se trata de medidas administrativas encaminadas a la protección de sus intereses económicos o medidas adoptadas para integrar o estimular una política económica general.

Las siguientes disposiciones legales determinan la competencia de diversas dependencias del Gobierno Federal, en relación con las empresas de participación estatal.

Desde luego indicaremos que la competencia general que la Ley de organismos descentralizados," asignaba a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, ha sido modificado por la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado."

A la Secretaria del Patrimonio Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 7 fracción XII:-

"Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operacion de **los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que** manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las Sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaria o Departamento de Estado".

Esta facultad es independiente de la competencia que tiene la Secretaria de la Presidencia para el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 16, fracciones IV y V:-

"Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que deban hacerse.

Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

²⁵ Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. D. .0. del 31 de diciembre de 1947.

²⁶ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado D.O. del 24 de diciembre de 1958.

El artículo 6 de la Ley de Secretarías no da ninguna ingerencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, salvo lo que se refiere a autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal, con la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional e intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

Con relación a la facultad que la Ley señala a la Secretaría del Patrimonio, se ha creado la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin perjuicio de las facultades que ya indicamos de la Secretaría de la Presidencia.

La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado,²⁷ estará integrada por cuatro miembros permanentes, (en reciente reforma se ha adicionado un nuevo miembro **permanente**);²⁸ y 18 alternos como sigue:

MIEMBROS PERMANENTES

El Secretario del Patrimonio Nacional que fungirá como Presidente de la Junta.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El Secretario de Industria y Comercio.

El Subsecretario del Patrimonio Nacional, que actuará como Vicepresidente Ejecutivo.

El Director General de Nacional Financiera.

MIEMBROS ALTERNOS

Los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado que no sean miembros permanentes y los Directores Generales de Petróleos Mexicanos y del Banco de México, quienes deberán ser citados a las reuniones en que se traten asuntos relacionados con los organismos y empresas cuyo funcionamiento sean conexas con las de las dependencias a su cargo.

Los miembros permanentes de la Junta serán suplidos en sus ausencias por los funcionarios que legalmente los sustituyan en sus funciones. Los

²⁷ Decreto que crea la "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado", como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional. D. O. del 31 de marzo de 1959.

²⁸ Decreto que adiciona el artículo 3 del que crea la "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado", de 12 de marzo de 1959. D. O. del 25 de junio de 1960.

miembros alternos podrán ser representados por funcionarios de su dependencia investidos de las facultades necesarias para participar con voz y voto en las reuniones de la Junta. Actuará como Secretario de la Junta el Jefe de las Oficinas Técnicas y Administrativas de la misma.

La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, funcionará válidamente con la presencia de tres de sus miembros y tendrá las siguientes funciones:

I.--Proyectar las normas para el Control de los organismos descentralizados y empresas de Participación Estatal y someterlas a la consideración del Ejecutivo por conducto de la Secretaria del Patrimonio Nacional.

II--Someter al Ejecutivo Federal y previa su aprobación, promover por los conductos pertinentes la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal —excluidas las instituciones de crédito y de seguros y organizaciones auxiliares— siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los demás organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

III--Emitir opinión sobre los programas generales de actividad y sobre los aspectos financieros de dichos programas, así como sobre los presupuestos periódicos de gastos y costos de operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La junta hará saber su opinión a los administradores o cuerpos de administración de los organismos y empresas que de se trate, por los conductos y para los efectos legales pertinentes.

IV.--Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los cuales deban sujetarse las Oficinas Técnicas y Administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les corresponde.

V.--Aprobar las reglas e instructivos conforme a los cuales los auditores internos y externos de los organismos y empresas sujetos a control, deban presentarle los balances e informes que el mismo requiera,

VI.--Ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los asuntos que se relacionan con sus funciones institucionales.

VII--Autorizar con intervención de la Secretaria de Hacienda, el presupuesto anual de gastos de las Oficinas Técnicas y Administrativas de su dependencia y señalar las cuotas bimestrales que los organismos y empresas sometidos a su control y vigilancia deban pagar de conformidad con lo que dispone el artículo 17 de la Ley de 30 de diciembre de 1947.

VnL-Proponer al Ejecutivo Federal y con su autorización promover por los conductos apropiados la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empresas, el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellas manejen o administren, o el traspaso o venta de las participaciones que dentro de su capital represente el Gobierno Federal: a) cuando haya desaparecido la función de interés general que tengan encomendada o no la desempeñen adecuadamente: b) cuando hayan cumplido las finalidades de promoción del desarrollo económico que dieron lugar a su creación: e) cuando sin perjuicio del interés general sus actividades puedan ser desempeñadas lícitamente por empresas privadas: d) cuando sus funciones puedan ser realizadas mejor o más económicamente por algún otro organismo o empresa creada o por crear.

FORMAS DE INTERVENCION OFICIAL EN LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

a - *Control y vigilancia*:-

La Secretaria, está facultada para controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoria permanente e inspección administrativa.

Discrecionalmente puede la Secretaria seguir alguno de los siguientes procedimientos: I.-Solicitar informes financieros.- II.-Revisar, vetar o **reformular presupuestos y programas anuales, de operación e inversiones**,- III-Practicar toda clase de auditorias (pre y post auditorias) glosar las cuentas y revisar los balances que se practiquen.- IV.-Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquellas que no se sujeten al presupuesto, al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la Legislación vigente o sean lesivas a su **economía**.- V.-**Promover innovaciones en su organización y funcionamiento**. - VI.-Fincar las responsabilidades que resulten en el manejo y operación de los **bienes**—, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.- VII-Autorizar la cancelación de créditos a favor de esas instituciones.

b — *Inspección material*:-

El personal administrativo asume la inspección material de los organismos y tiene la más amplia libertad para revisar la contabilidad, libros de actas, archivos, documentos en general, estando obligadas las empresas a darle toda clase de facilidades para el mejor desempeño de su cometido.

Este personal son empleados de confianza, en tanto que el personal auxiliar se sujetará a una reglamentación posterior.

c - *Representación en el Consejo de Administración o Junta Directiva.*

La Secretaría podrá designar un representante para que asista con voz, pero sin voto, a las sesiones de los Consejos o Juntas de dichos organismos, y a las asambleas de accionistas con el carácter de comisario, además de cualquier otra representación legal.

d — *Plan general de operaciones:-*

La Secretaria propondrá al Ejecutivo Federal el Plan General de operaciones, que al ser aprobado por éste será la norma obligada a que se sujetarán sus actividades.

e - *Fideicomisos:-*

Los fideicomisos del Gobierno Federal o por mediación de una Institución Nacional de Crédito, cualquiera que sea el origen de los fondos destinados a dichos fideicomisos, serán revisados por la Secretaria, siguiendo alguno de los procedimientos siguientes: I.-Mediante el establecimiento de un Comité Técnico que maneje el fideicomiso, en el cual está representada la Secretaria.- H.-Mediante la designación de comisarios auditores.- **III.** -Mediante la práctica de auditorías periódicas.- IV.-Mediante la aprobación previa de presupuestos, gastos y programas.

f - *Contratos de obras:-*

La Secretaria intervendrá en la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas, que se lleven a cabo por los organismos, de acuerdo con los términos de la Ley de inspección administrativa, cuando el importe de las obras objeto del contrato, excedan del límite que señale el Ejecutivo. Estas instituciones al fincar sus pedidos no podrán adquirir mercancías, en igualdad de especificaciones, a precios superiores de los fijados por dicha Secretaria, la cual, además puede solicitar de la de Hacienda, se haga investigaciones sobre casos concretos de **compras que se consideren lesivas a la economía de algunas empresas.**

g - *Liquidación y traspaso de las empresas:-*

La Secretaria, puede promover la liquidación o el traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad pública o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido.

h- *Enajenación de bienes inmuebles:-*

Toda enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecte el patrimonio de las empresas, sólo podrá hacerse previo acuerdo presidencial refrendado por Hac. y B. Nac.

i - *Inventario de bienes muebles e inmuebles:-*

Las empresas deben formular dichos inventarios y enviarlos a la Secretaria, a la que se informará anualmente de los movimientos que se hagan. Las que no los tengan deben formularlos con intervención de Hac.

j - *Organismo encargado de controlar las empresas:-*

La ley autoriza a la Secretaria de Hacienda para crear el organismo administrativo encargado de aplicar la ley y ser el contacto entre la Secretaria y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y el conducto para vigilar los fideicomisos. Este organismo formula anualmente su presupuesto que debe aprobar la Secretaria.

k - *Gastos de inspección:-*

Estos organismos tienen la obligación de cubrir la cuota que señale la Secretaria, para gastos de inspección y siguiendo las bases que fija el artículo 17 de la Ley.

I - Prohibiciones:-

Queda prohibido a estos organismos realizar trabajos o actividades ajenos a su objeto y hacer sin autorización del Ejecutivo, por medio de la Secretaria, donaciones, gratificaciones y obsequios.

II - Responsabilidades:-

De las violaciones a la Ley en que incurran los organismos serán responsables los Directores, Presidente, Gerente o Funcionario que hagan sus veces, miembros del Consejo de Administración o Junta Directiva, y el personal de vigilancia, en los términos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados públicos.

Empresas de participación estatal mexicanas.

Señalaremos algunos ejemplos de empresas de participación estatal mexicanas que se encuentran en alguno de los supuestos jurídicos del artículo 3 de la Ley de organismos descentralizados aludida:²⁹

²⁹ Véase Cuadro de Organización de la Administración Pública Mexicana de Andrés Sena Rojas. Editado por el Instituto de Administración Pública de México.

Compañía Industrial Atenquique, S. A.
Guanos y Fertilizantes, S. A.
Toyoda de México, S. A.
Altos Hornos de México, S. A.
Mexicana de Coque y Derivados, S. A.
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.
Ingenio Independencia, S. A.
Ingenio Rosales, S. A.
Compañía Importadora y Exportadora Mexicana, S. A.
Refrigeradora del Noroeste, S. A.
Clasa Films Mundiales, S. A.
Chapas y Triplay, S. A.
Películas Mexicanas.
Cimex
Ayotla Textil, S. A.
y otras más.

La determinación precisa de todas las empresas de participación estatal es muy complicada porque su caracterización depende de circunstancias que hacen que el Estado se vea en posesión de una empresa. Un paquete mayoritario de acciones puede parar de la mañana a la tarde en mano del Estado o de particulares.

Justificación de la intervención del Estado en estas actividades Comerciales e industriales.

Teniendo en cuenta las numerosas empresas de participación estatal, la crítica se ha hecho esta **pregunta**:³⁰ ¿Por qué interviene el Estado en actividades tan fuera de sus funciones, *como* fabricar máquinas de coser, maíz industrializado, beneficios de *café*, maderas, abastos, actividades eléctricas, motores, películas, carros de ferrocarril, automóviles y otras semejantes?

³⁰ **La iniciativa privada de México en opinión de los Directores, Gerentes de las empresas más importantes. asociaciones de comerciantes, industriales y banqueros, se ha mostrado alarmada por la constante intervención del Estado, olvidando que estamos en un incontenible o inevitable proceso de transformación de las instituciones públicas o privadas.**

En unos casos porque a los particulares no les interesa un tipo determinado de actividades comerciales e industriales, y el Estado está en la **obligación** de crear esas actividades y fomentarlas.

En otros casos, el problema de los mercados internacionales, dificulta el desarrollo de una empresa mexicana, entonces se requiere que el Estado venga en ayuda de esa empresa, para que no se clausure una actividad económica y fuente de trabajo.

En otros casos razones de indole política, hacen que el Estado participe indebidamente en actividades particulares. La expedición de una ley de la materia podría evitar todas esas irregularidades.

EL PROBLEMA DE LA INTERPRETACION DE LAS LEYES FISCALES

LIC. ERNESTO FLORES ZAVALA

El imperativo de encontrar la interpretación correcta de la legislación administrativa en general y de la tributaria en particular, se deriva del principio político que sirvió de fundamento, a lo que en la Doctrina del Derecho Público se llama el Estado de Derecho, que se caracteriza porque toda actividad gubernamental debe estar sujeta a una ley previamente expedida, para fundar y reglamentar esa actividad.

Al influjo de este principio, la mayor parte de las Constituciones Políticas contiene dos partes fundamentales, una que señala los derechos esenciales del hombre y otra que crea los órganos estatales y señala los límites generales de su competencia. En realidad los dos tipos de preceptos lo que pretenden es constreñir al Estado a sujetarse a la Ley. Por eso es que en todas las Constituciones se reconoce como una de las protecciones esenciales de los derechos del hombre, la exigencia del "debido proceso legal" antes de que el poder público afecte su libertad, su vida o su patrimonio.

Tomaremos como ejemplo, para analizar esta tesis la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en muchos aspectos encuentra su antecedente más inmediato en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

La Enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos establece que "Los Estados no podrán privar a ninguna persona de la vida, la libertad o los bienes de fortuna, sin el debido proceso legal". Refiriéndose a la expresión "debido proceso legal" Carlos Maria Bidegain, dice lo siguiente: "Es imposible definir con exactitud en qué consiste el debido proceso legal. La Corte Suprema ha preferido ir desentrañando su completo significado gradualmente, por el método de inclusión y exclusión, en la medida que los casos se han ido presentando a su examen y no ha intentado una definición general, conformándose a lo sumo con decir que esa frase evoca 'ciertos principios inmutables de justicia, inherentes a la idea misma del gobierno libre, que ningún miembro de la Unión debe descuidar' (Holden vs. Hardy). Históricamente su origen se remonta a la Carta Magna, que garantizó a los **hombres libres contra arrestos, confiscaciones, exilios y otros castigos asegu-**rándole un juicio legal de sus pares o conforme a la 'ley de la tierra', repre-

sión que probablemente significó que debía ofrecerse al acusado la oportunidad de producir las pruebas permitidas por las leyes entonces vigentes. Tal como fue desarrollada esta garantía en el derecho inglés, obraba sólo como una restricción al Ejecutivo y a los tribunales y se relacionaba exclusivamente con cuestiones de procedimiento, pero en el derecho norteamericano impone también limitaciones al poder Legislativo y garantiza no sólo los derechos en materia procesal sino asimismo los derechos sustantivos de los individuos. Esta importante extensión de la garantía se funda en el razonamiento de que un acto legislativo que fiscalice arbitrariamente las acciones de los individuos o el uso de su propiedad o que destruya su derecho de propiedad y la transfiera a otro individuo, equivale a un juicio contra aquellos, pronunciando sin los requisitos de procedimiento indispensables para que exista un debido proceso legal". (Davidson vs. New Orleans 1878,96 US 97.)

"En materia procesal, esta garantía asegura un juicio imparcial en el que el acusado pueda ejercitar debidamente su derecho de defensa y, especialmente: 1.-que sea notificado de la iniciación del juicio; 2.-que se le de una oportunidad razonable de comparecer y de defender sus derechos, inclusive el derecho de declarar, de producir testimonios y de presentar documentos y otras pruebas relevantes; 3.-que el Tribunal esté constituido en tal forma que dé razonables seguridades de honestidad e imparcialidad y, 4.-que sea competente para atender en el caso. Estas garantías deben acordarse no sólo en los procesos judiciales, sino en todo procedimiento legislativo y administrativo en que se dicte una decisión que afecte los derechos personales a la vida, libertad y propiedad." (Pág. 333. El Congreso de Estados Unidos de América.)

Sin embargo, el principio del debido proceso legal en virtud de diversos fallos ha sufrido una desintegración, que le ha hecho tomar las siguientes modalidades: "1.-Abandono del debido proceso legal sustantivo como una limitación en materia de legislación social, impuestos, fijación de tarifas y acción reguladora general; 2.--expansión del debido proceso legal sustantivo en los casos relativos a libertad de expresión, reunión y religión, y comprendidos los derechos de los trabajadores como resultado de la aplicación de nuevos conceptos sobre la libertad de palabra; 3.-reducción del debido proceso en materia de procedimiento como límite a la acción administrativa, excepto en los casos referentes a la deportación de extranjeros y, 4.-uso del debido proceso en cuestiones de procedimientos con el designio de dar una mayor protección en conjunto a las personas acusadas de delitos." (Pág. 342.)

Este precepto de la Constitución Norteamericana influyó en los constituyentes mexicanos de 1856 y así en el proyecto del artículo 21 se decía:

"Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país." Y en el artículo 26: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sólo en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicables al caso."

Al discutirse en el seno del constituyente estos dos artículos, en la sesión del 14 de agosto de 1856, se acordó retirar el marcado con el número 21 porque su contenido estaba ya comprendido dentro de los términos del 26.

Este artículo a su vez, fue duramente combatido, sobre todo porque se pensó que a través de un proceso legal podría llegar a establecerse la pena de muerte, contra la que se pronunciaba gran parte de los legisladores. Por esta razón la Comisión lo retiró para presentarlo con la siguiente redacción: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho, y exactamente aplicadas a él por el tribunal previamente establecido por la Ley." Este proyecto fue aprobado por 84 votos contra 2. Este artículo quedó con el No. 14 en el Texto definitivo.

Como puede verse de este artículo la Comisión que rehizo el texto, al ser objetado el proyecto original, introdujo la palabra "exactamente" al hablar de la aplicación de la Ley. Seguramente esto no se hizo con el propósito de establecer una garantía de exacta aplicación de la ley, sino más bien con el de reforzar la redacción.

En ninguna parte de las discusiones se hace referencia alguna a la significación de esta palabra, y en 1875, D. Ramón Rodríguez, podía decir en su Derecho Constitucional lo siguiente: "Nada se dijo en el constituyente acerca de la palabra 'exactamente'. Si es una garantía individual que en todo juicio las leyes sean aplicadas exactamente al hecho, por los tribunales, toda queja por falta de aplicación exacta motivaría un juicio de amparo del que debería conocer la justicia federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución. Y si los tribunales federales pueden revisar los fallos de los tribunales comunes de los Estados, habrá concluído la soberanía o independencia de los mismos... La justicia federal no puede ni podrá decir bajo el régimen constitucional: declaro inaplicable o nula la sentencia de un tribunal, porque en ella no se hizo una aplicación exacta de la ley al caso que la motivó. La ley habrá de ser aplicada al caso de que se trata por un tribunal, he aquí la verdadera garantía del artículo 14."

En los primeros años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que la garantía del artículo 14 no se refería a la exacta aplicación de la Ley, al grado que hubo Juez de Distrito que sostuvo, con aprobación

de la Suprema Corte, que "justa o injusta la sentencia, regulares o no los procedimientos, no toca al Juzgado de Distrito enmendar sus errores, sino **sólo amparar cuando haya violación**", es decir, en todos los casos en que se intentó sostener que el artículo 14 otorgaba como garantía individual la exacta aplicación de la ley, el poder judicial sostuvo que no era así, sino que el constituyente no había dado a la palabra "exactamente" el sentido que se pretendía.

Posteriormente, el Lic. José María Lozano en su libro Tratado de los Derechos del Hombre, sostuvo que el artículo 14 si concedía como garantía la exacta aplicación de la ley, pero limitándola a la materia penal, y así dice Lozano: "Se dice con propiedad que alguno es juzgado, cuando es sometido a juicio para averiguar y decidir sobre su responsabilidad criminal... en los negocios civiles el negocio es el que se juzga y no la persona. Cuando se juzga un delito se puede decir que es tan grande la conexión que él mismo tiene con la persona, que se puede decir que se juzga a la persona. No es así cuando se juzga un negocio civil entonces la materia del juicio es el negocio controvertido, independientemente de las personas del actor y del demandado. Cuando el acusado muere, el juicio termina, y lo mismo sucede cuando él desaparece sin que puedan obtenerse noticias de él. En los juicios civiles, en cambio, sigue el proceso contra la sucesión del difunto. En los negocios civiles no puede decirse que la persona es juzgada, mucho menos que es sentenciada; se dice que el asunto ha sido fallado o sentenciado, pero jamás que las personas han sido sentenciadas. Tratándose de materia penal, la palabra es sumamente propia, el reo ha sido sentenciado, no el delito. La garantía se refiere pues al juez del orden criminal, nunca al juez civil."

D. Ignacio Vallarta, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo pedido por el señor Antonio Rosales contra actos del Presidente del Tribunal Superior del Estado de Puebla, dijo: "El Congreso restringió la aplicación de ese artículo 26 (del proyecto de constitución) a sólo lo criminal. .. Comprendió sin duda que exigir la exacta aplicación de la ley en lo civil, era sentar un principio subversivo del orden social, destructor de la propiedad misma y principio condenado por todas las legislaciones **de los países cultos...** En efecto, el pronombre "**nadie**" con que comienza el artículo, se refiere siempre a las personas y nunca a las cosas: la frase de juzgado y sentenciado de que se sirve, en el lenguaje forense, sólo se usa hablándose de causas criminales y aún en estilo vulgar, nadie dice que es alguien juzgado y sentenciado por acciones civiles, sino por tal o cual delito. Y las palabras finales del artículo "por el tribunal previamente establecido por la Ley" se refieren con tal evidencia sólo a lo criminal, que

extenderlas a lo civil, sería traspasar los límites de lo absurdo para llegar a lo ridículo".

Vallarta en este voto multiplica las razones por las cuales debe aceptarse su tesis. En el mismo sentido se pronuncia el Lic. Eduardo Ruiz en su Curso de Derecho Constitucional y Administrativo.

Coronado en sus Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, dice; "Si se diese al artículo que analizamos (Art, 14) aplicación en lo civil resultaría el absurdo de que innumerables sentencias y resoluciones de los jueces, todos del país serían tachadas de inexacta aplicación entre la ley y el **hecho, promoviéndose infinitos amparos, que sobre ser imposible que fueran** resueltos por los tribunales federales, destruirían la soberanía de los Estados con la constante intervención del centro "

D. Emilio Rabasa sostiene que el Presidente de la Suprema Corte, D. Ignacio Vallarta, no tenía razón en ninguna de sus afirmaciones con referencia al artículo 14 Constitucional y argumenta así: "a) La exactitud, en el sentido estricto que la interpretación quería, es igualmente imposible en la aplicación de todas las leyes, y no hay un máximo de exactitud asequible de que la Corte pudiera dar normas superiores a las de un tribunal local. b) La expresión "nadie puede ser juzgado ni sentenciado" es, en el **caso, tan bárbara referida a una materia de derecho, como la otra, pero se** ha usado en leyes constitucionales con el complemento "en causas civiles o criminales", ya correctamente, ya incorrectamente, como en el precepto citado de las bases orgánicas. e) La soberanía de los Estados no padece menos cuando se le cercena la competencia de los tribunales para interpretar sus propias leyes en una materia que en otra, o se acepta o se rechaza el principio porque lleva el absurdo de destruir el sistema de gobierno que es objeto de la constitución; un término medio moderador no resuelve ningún problema. (El juicio Constitucional, pág. 222).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación poco a poco aceptó la tesis de Vallarta y en la Constitución de 1917 expresamente se hace referencia a los juicios civiles y a los penales.

El proyecto de Constitución de 1917 tenía exactamente la misma redacción que el texto en vigor, porque no se le hizo modificación alguna y el artículo 14 vigente dice: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esen-

ciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

En los términos de este texto, nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, con sujeción a los procedimientos que marque la ley y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios criminales, queda prohibida la aplicación de la ley por simple analogía y aún por mayoría de razón, de manera que sólo pueden imponerse las penas decretadas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil la sentencia debe estar conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica, o a los principios generales del derecho.

La Constitución no hace referencia al caso de los juicios de orden administrativo como las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, pero la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, no contiene limitación alguna y por lo mismo se refiere a toda clase de materias, esto es, tanto a los asuntos del orden civil, del orden administrativo y penal. Mas aún creemos que la garantía contenida en dicho párrafo, es esencialmente aplicable a las resoluciones de carácter **administrativo, sobre todo si se tiene en cuenta que el antecedente más remoto** de este precepto es que nadie puede ser privado de su libertad o de sus propiedades sin sujeción a la ley de la tierra, como se decía en Inglaterra, o sin el debido proceso legal, como lo establece la enmienda 14 de la Constitución de los Estados Unidos Norteamericanos, precepto que se refiere principalmente al poder Ejecutivo y que a través de la interpretación hecha por la Suprema Corte comprende también al poder legislativo, criterio que también ha seguido la Suprema Corte Mexicana como cuando dijo: "Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 Constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes, establezcan un procedimiento adecuado para que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca

la ley, tratándose de procedimiento judicial; pero si debe estimarse que en un procedimiento administrativo puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado, que le dé oportunidad de defenderse. (Muñoz de Gómez Carmen, Semanario Judicial Tomo CIV. Pág. 34). Amparo 1134/950, fallado el 3 de abril de 1950.

Como lo dice la Suprema Corte el proceso en el orden administrativo no puede entenderse en la misma forma que en el procedimiento judicial, pero para que dicho proceso se cumpla basta con que se acepten determinados elementos esenciales o sea, lo que se llama dentro de nuestro derecho constitucional la garantía de audiencia. Esta garantía de audiencia se satisface, cuando el particular tiene la oportunidad de ser oído por la autoridad que dicte una resolución, antes de que dicha resolución tenga un carácter de definitividad tal que el particular quede despojado de la vida, de la libertad o de sus propiedades en forma irreparable.

Para que el particular pueda ser oído es necesario que tenga conocimiento de lo que la autoridad administrativa ha hecho o pretende hacer, que se le dé oportunidad para rendir pruebas y alegar y que se dicte una resolución en la que se haga una apreciación de las razones y pruebas invocadas por él en su defensa.

"El espíritu del artículo 14, dice la Suprema Corte es el que la secuela de todo procedimiento se efectúe en términos tales que permitan al **interesado defenderse**".

Estimamos que esta audiencia puede concederse antes de que se dicte la resolución definitiva, por la autoridad administrativa, o bien después a través de un recurso administrativo que permita a la propia autoridad que dictó el acto, o a su superior jerárquico, modificarlo y reparar las violaciones que hubieran podido cometerse en perjuicio del particular.

El Maestro D. Gabino Fraga, en su Tratado de Derecho Administrativo, considera que la regla en la materia administrativa es otorgar la garantía de audiencia con las dos excepciones de la expropiación por causa de utilidad pública, y del ejercicio de la facultad económica-coactiva.

En el caso de la expropiación por causa de utilidad pública, aun cuando legalmente el procedimiento se sigue por la Secretaría o Departamento que tiene interés en el bien que se expropiará y ella instruye el expediente para que el Presidente de la República decrete la expropiación, se concede un recurso administrativo ante la propia Secretaría o Departamento que **tramitó la expropiación, si es que el particular considera que no existe la causa de utilidad pública que se invoca como fundamento.**

El procedimiento económico-coactivo es la resultante de una resolución

dictada por la autoridad administrativa en contra de la cual el particular tuvo como regla general la oportunidad de defenderse, discutiendo la existencia del crédito, pero en ocasiones se inicia sin que el particular haya tenido conocimiento de la resolución que le dio lugar y por lo mismo sin que se respete su garantía de audiencia.

En nuestro Derecho Constitucional, no es sólo el artículo 14 el que impone el principio de legalidad, sino que en materia administrativa se encuentra reiterado por el artículo 16 que establece que **"nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.**

La combinación de estos dos textos, lleva a las siguientes conclusiones:

10.-Una resolución administrativa y por consiguiente una resolución fiscal, debe estar dictada por funcionario competente.

20.--Para dictarse la resolución, se debe seguir el procedimiento que marca la ley relativa.

30.-La ley que regule la resolución de fondo debe ser aplicada exactamente, lo que significa en primer lugar, que debe ser interpretada correctamente.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación que señala las causas de nulidad de las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la **Federación, señala precisamente esas tres, cuando dice: "Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: a) incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado; b) omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado; e) violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión.**

El primer principio que se refiere a la competencia del funcionario que **emite la resolución; se descompone a su vez en dos principios que son los siguientes:**

10.-El funcionario que dicte la resolución debe estar legalmente investido de la autoridad correspondiente, es decir, debe ser un funcionario de derecho, y,

20.-Debe existir una ley que señale a ese funcionario la competencia suficiente para realizar el acto o dictar la resolución respectiva.

Albert Constantineau, en su Tratado de la Doctrina de Facto, define de la siguiente manera los funcionarios de jure y los funcionarios de facto:

"De jure significa de derecho; legítimo; legal; por título justo y de derecho. En el sentido literal, pues, un funcionario de jure es aquel que tiene un título legal y está investido con la insignia, el poder y la autoridad del cargo. Tiene un título contra todo el mundo para ejercer las funciones de su cargo y recibir los honorarios y emolumentos pertinentes; sus actos, dentro de los límites de su autoridad, no puede ser cuestionados por los ciudadanos **ni por ningún departamento del gobierno**". "De [acto significa, tanto en derecho como en cualquiera otra acepción, "de hecho", fundado, surgido o proveniente de un hecho, en realidad; en cuanto a hecho, en punto a hecho; realmente, Dentro de la terminología de la doctrina de facto, la expresión de facto se usa como opuesto a de jure, y cuando se aplica a un **funcionario se refiere a alguien, que, aunque no es legalmente un funcionario, está sin embargo en posesión y ejercicio de un cargo.**" (Tomo I. Págs. 37 y 38).

Una definición que ha sido aceptada por numerosos tratadistas fue dada por Lord Holt en la Sentencia Parker vs. Kett y dice: "funcionario de facto es aquel que tiene la reputación de ser el funcionario que pretende **ser y que, sin embargo, no es un funcionario en forma, desde el punto de vista legal.**"

El Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos Buttler, en la sentencia State vs. Carroll citada por Constantineau dijo: "funcionario de facto es aquél cuyos actos, aunque no son los de un funcionario legal, se consideran en derecho válidos basándose en principio de orden público y justicia, en tanto afectan intereses del público y de terceras personas, respecto a los cuales el funcionario cumplió con sus deberes; primero, sin un nombramiento o elección conocida, pero bajo tales circunstancias de reputación o aceptación suficientes, como para inducir a las gentes a aceptarlo **sin previa investigación, a acatarlo o a requerir su acción, suponiendo que** es el funcionario que pretende ser; segundo, so color de una **designación** o elección conocida y válida, cuando, empero, el funcionario no ha podido cumplir alguna condición o requisito preliminar tal como pronunciar un juramento, dar una fianza o algo semejante; tercero, so color de una elección o designación conocida, pero nula, porque el funcionario no era elegible o porque el cuerpo que lo ha elegido o designado carecía de esa facultad para ello, o cualquier otro defecto desconocido por el público; cuarto, so color de una elección o designación efectuada de acuerdo, en virtud o en aplicación de una ley inconstitucional antes que la misma fuese declarada tal".

Estimamos que en virtud de la presunción de legalidad de que gozan las resoluciones de la administración pública, debe presumirse que el funcionario que dicta una resolución es un funcionario de jure, y que la reso-

lución se encuentra dentro de la esfera de su competencia. Sin embargo, el particular afectado se encuentra en la posibilidad legal de demostrar que tal presunción es falsa y que el funcionario no es de jure o bien que la ley que marca la esfera de su competencia, no le otorga la que afirma tener.

Debe tenerse en cuenta sin embargo que no siempre puede la ley hacer una enumeración exhaustiva de la competencia de un funcionario, de tal manera que aparezca clara y categóricamente enumerado el acto que realiza, pero para surtir la competencia basta con que esta facultad se encuentre **dentro de las necesarias para realizar las atribuciones que son a cargo** de ese funcionario. En consecuencia, la ley que señala la competencia de un funcionario puede ser interpretada siguiendo las técnicas normales de interpretación.

Por lo que se refiere a las normas que regulan el procedimiento que debe seguirse para dictar una resolución, debe tenerse en cuenta que el procedimiento está establecido en defensa del particular para que tenga la oportunidad de ser oído. Esto significa que el procedimiento es obligatorio para la autoridad, pero el particular puede renunciar a él, aun cuando con las consecuencias que tal renuncia implique. Así por ejemplo, si la autoridad fiscal concede una oportunidad al particular para rendir pruebas ante ella, sobre determinada situación, o bien si la ley establece un procedimiento dentro del cual el particular tiene la posibilidad de rendir pruebas, evidentemente que el particular puede rendirlas o no, pero en caso de que no lo haga la renuncia a su derecho es definitiva, de tal manera que posteriormente no podrá invocar tales pruebas por ejemplo, en un juicio de contencioso administrativo,

Así lo establece en forma expresa el Código Fiscal de la Federación, cuando al señalar las normas al Tribunal Fiscal de la Federación dice en el artículo 200, fracción VII: "Se apreciará la resolución impugnada, tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal, a menos que ésta se haya negado a admitir pruebas que se le ofrecieron o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario no haya tenido el actor oportunidad de ofrecerla".

Este artículo establece dos cosas:

1.-**Que** el particular puede ofrecer pruebas ante la autoridad administrativa, aún cuando ni la ley ni la autoridad le hayan concedido esa oportunidad.

Por ejemplo cuando se dicta un proveído provisional proponiendo una multa de más de \$100.00, la Procuraduría Fiscal debe revisarlo de oficio sin que la ley conceda al particular la oportunidad para impugnar ese proveído provisional, sin embargo el particular podría espontáneamente ofrecer pruebas para demostrar la inexactitud de los hechos que se hicieron constar en

el proveido provisional. Si ofrece las pruebas, la autoridad fiscal debe apreciarlas, pero si la autoridad no las aprecia o si el particular no las ofrece, tales pruebas pueden presentarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

2.-La autoridad fiscal o la ley le conceden al particular la oportunidad de rendir pruebas. En este caso si no las rinde ya no puede presentarlas ante el Tribunal Fiscal, porque en los términos de la fracción IV del artículo 201, se presumirán validos los actos y resoluciones de la autoridad administrativa no impugnados de manera expresa en la demanda, o aquéllos respecto de los cuales, aunque impugnados, no se allegaren elementos de prueba bastante para acreditar su ilegalidad".

Pero puede darse el caso de que la resolución de la autoridad fiscal no requiera prueba alguna en contrario de parte del particular y que éste no tenga interés en que se respete determinado procedimiento al que puede renunciar porque está establecido en su beneficio.

Este criterio de que el procedimiento está establecido en beneficio del particular es el que debe regir la interpretación de las normas relativas a eso procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo: "Tratándose de oportunidades o medios de defensa, las disposiciones legales que se prestan a confusión, deben interpretarse con amplitud favorable a los inculpados y no pretendiendo arrebatarles, mediante una estricta interpretación gramatical los medios de defensa que tengan a su alcance". (Semana Judicial. Tomo LVII. Pág. 2004). Toca No. 4303/1938.

El último problema es el que se refiere a la aplicación de la norma que fundamenta la resolución de fondo. Si la interpretación de esta norma es equivocada habrá una causa de nulidad por violación a la ley.

Para aplicar la leyes necesario interpretarla. Hay un viejo aforismo que dice que una ley clara no necesita interpretación. El aforismo no es exacto; toda ley necesita una interpretación y cuando se dice que es clara es porque ha sido interpretada con facilidad, de tal manera que no existe duda ni discusión respecto a su sentido y alcance.

El problema de la interpretación de la ley está vinculado a la posición filosófica que se adopte respecto a ella.

Recacens Síches en su obra Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho dice: "Una norma jurídica es un pedazo de vida humana objetivada. Sea cual fuere su origen concreto (consuetudinario, legislativo, reglamentaria, judicial, etc.), una norma jurídica encarna un tipo de acción humana que, después de haber sido vivida o pensada por el sujeto o los sujetos que la produjeron, deja un rastro o queda en el recuerdo como un plan,

que se convierte en pauta normativa apoyada por el poder jurídico, es decir, por el Estado. Lo que importa subrayar aquí es que la norma jurídica es vida humana objetivada, porque siendo así resultará claro que, para como prenderla cabalmente, debemos analizarla desde el punto de vista de la índole y de la estructura de la vida humana".

Reconoce la doctrina la existencia de varias formas de interpretación de la ley y la clasificación se hace siguiendo distintos criterios.

Hay dos clases de interpretaciones teniendo en cuenta el órgano que las realiza, una es la que realiza el poder legislativo a través de una ley; en estos casos es el propio legislador el que está señalando su sentido. Así sucede por ejemplo con las leyes llamadas leyes reglamentarias de la Constitución; son leyes interpretativas que fijan el alcance de los preceptos constitucionales. La segunda interpretación la realiza el juez y se llama judicial. También es posible que la interpretación de la ley se encargue a un órgano de la administración como lo establece por ejemplo el artículo 10 del Código Fiscal que concede esa facultad a la Secretaría de Hacienda, y concretamente de las Direcciones que administran cada impuesto, aun cuando sin perjuicio de que sea el Tribunal Fiscal de la Federación el que diga la última palabra a través del juicio que se siga impugnando esa interpretación, por lo que acaba por convertirse en interpretación judicial si es que la particular no acepta la administrativa.

Siguiendo otro criterio la interpretación puede ser:

1.-Gramatical, que tiene por objeto atenerse a las palabras de que el legislador se sirve, es decir, debe obtenerse el significado verbal que resulte de los textos legales según su natural conexión y las reglas gramaticales.

Pero atenerse a los términos estrictos de la ley, da lugar a veces a errores que obligan al intérprete a separarse de la terminología legal.

Radbruch cita como ejemplo el caso de la prohibición para que una persona entre a un andén ferroviario con perros; aparentemente no hay duda alguna respecto al significado de la orden; sin embargo, el problema surge si una persona pretende penetrar al andén con un oso u otro animal peligroso que no es un perro. A pesar de que el texto es claro, porque un perro es siempre un perro, evidentemente que lo que la ley pretendió prohibir no fue exclusivamente la entrada de perros, sino las molestias que ese tipo de animales podía producir a los concurrentes al andén; esto obliga a seguir a veces otros procedimientos interpretativos.

2.-La interpretación lógica, que es un procedimiento llamado también racional o teleológico, en virtud del cual debe penetrarse en el espíritu de la ley que se encuentra a través de su fin o motivo, ratio legis. Lo que se

pretende es buscar el pensamiento, el propósito que tuvo el autor o que quiso expresar el autor en la norma; logrado este propósito sirve para controlar, rectificar, completar, restringir o extender el sentido gramatical del texto. El Tribunal Supremo de España en una sentencia de 26 de noviembre de 1929 dijo: "si la justicia ha de administrarse recta y cumplidamente, no ha de tenderse tanto a la observancia estricta y literal del texto del **precepto legal, como a su indudable espíritu, recto sentido y verdadera finalidad**, ya que la disposición legal debe, ante todo, responder al fin supremo de la justicia, el cual únicamente puede estimarse debido y razonablemente cumplido, cuando el precepto se aplica en forma tal que permita, usándose por el legislador, de una adecuada y justa flexibilidad de criterio, **acomodarse a las circunstancias del caso**".

La Suprema Corte dijo: "Basado nuestro sistema judicial en la ley estricta, exige más que cualquier otro, un especial cuidado en la interpretación de los textos legales, y entre los diversos y principales elementos de interpretación de una ley que la ciencia jurídica establece, se cuentan: **1.-** El análisis gramatical del texto que se trata de interpretar; **n.-** El estudio de las circunstancias de organización social existentes en la fecha en que fue expedida la ley y **nL.-** El estudio de los antecedentes históricos. (Semanao Judicial. Tomo XL. Pág. 1392). Competencia No. 208 de 1933.

3.- El método histórico pretende encontrar el sentido de la ley, siguiendo la trayectoria que el precepto aplicable ha seguido.

4.- Por último el método sistemático estudia la relación de unos preceptos con otros, teniendo en cuenta que la legislación debe ser un todo congruente y armónico. Savigny, al referirse a estas interpretaciones dice: "se trata de cuatro operaciones distintas cuya reunión es indispensable para **interpretar la ley, por más que algunos de estos métodos pueden tener mayor importancia en un momento dado**".

De acuerdo con su resultado puede clasificarse la interpretación en declarativa, restrictiva y extensiva. La declarativa es la interpretación realizada de modo que la letra de la ley esté acorde con su espíritu. En la restrictiva se limita el texto legal al ámbito que el espíritu de la norma exige; esto significa que a través de la interpretación puede llegarse a la conclusión de que la fórmula empleada por la ley dice más de lo que realmente quiere decir. En la extensiva se amplía el texto legal a supuestos situados fuera y más allá del revelado por la letra de la ley. También puede hablarse de una interpretación estricta, cuando se otorga sentido limitado a las expresiones de varios posibles significados y lata cuando se concede **sentido amplio a esas mismas expresiones**.

La doctrina reconoce que la aplicación de la interpretación restrictiva es aplicable a las normas de excepción y a las normas del derecho tributario.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 11 dice: "las normas de derecho tributario que establezcan cargas a los particulares serán de **aplicación restrictiva**",

El mismo precepto establece la posibilidad de aplicar supletoriamente el derecho común cuando esté expresamente previsto o cuando no existiendo norma expresa, la aplicación del derecho común no es contraria a la naturaleza propia del derecho tributario definido en esas leyes. También son aplicables los principios generales de derecho siempre que no se trate de las normas que impongan cargas a los particulares.

La aplicación supletoria del derecho común se explica porque es frecuente que en la legislación tributaria se empleen términos que el legislador da por conocidos, porque se encuentran regulados en la legislación común. Por ejemplo, si la norma que establece el impuesto grava la compraventa, pero no la define, es que el legislador está considerando que este concepto se encuentra definido en la legislación común, y evidentemente si el legislador habla de compraventa se referirá tanto a las operaciones mercantiles como a las civiles y si sólo habla de un tipo de éstas, el otro grupo quedará excluido. En este caso la aplicación supletoria del derecho común, no contraría al derecho tributario, sino al contrario, armoniza perfectamente con él.

Ahora bien, cuando el Código Fiscal de la Federación establece en forma expresa que las normas que establezcan cargas a los particulares serán de aplicación restrictiva, quiere decir lo siguiente:

10.-Que queda absolutamente prohibida la interpretación extensiva por analogía, por mayoría de razón o de cualquier otro tipo.

20.-Que la ley debe ser interpretada en primer lugar, conforme a su sentido gramatical. Es posible que la aplicación de este criterio haga caer dentro de la norma a través del tiempo conceptos que originalmente no estaban comprendidos en ella. Así Wurzel, citado por Garcerá del Val señala este ejemplo: "en el año de 1700 se estableció un impuesto sobre los molinos movidos por fuerza mecánica. La ley en el curso del tiempo, se fue aplicando a los molinos movidos a vapor y electricidad, si bien en el año expresado, bajo la palabra fuerza mecánica, sólo se comprendía al viento y el agua".

30.-Que si es necesario investigar el espíritu de la ley, puede aplicarse este espíritu siempre que tenga un alcance menor que el que señalan las palabras empleadas.

40.-Que las palabras empleadas deben interpretarse en su sentido más estricto.

50.-Que en ningún caso debe estarse al espíritu del legislador, si éste excede los límites de las palabras empleadas.

Es natural que la interpretación de la norma se haga siempre en forma restrictiva cuando se trate de aquéllas que establezcan cargas para los particulares, porque el impuesto, la carga fiscal, es un acto de soberanía y de poder del Estado; en virtud de dicho acto unilateral el Estado priva al **particular de una parte de sus bienes, de su capital o de su renta, para integrar** el patrimonio estatal. Por otra parte, la fuerza del impuesto es tan grande, que el Estado puede a través de ella, impedir al particular la realización de cualquier actividad o limitarlo en sus otras libertades, sin que aparezca evidentemente esa limitación. Si desgraciadamente el inmenso poder del Estado se encuentra en manos de una sola persona en un régimen dictatorial **o de un poder predominante, como ocurre en los sistemas presidenciales, el** particular, necesita una protección en contra de una acción desorbitada por parte del poder público, que puede como es natural, pretender abusar de la fuerza que el impuesto pone en sus manos y esta protección se la da el principio de la aplicación restrictiva de la norma que establece cargas a los particulares.

Las normas que establecen cargas a los particulares, son las relativas al sujeto, a la cuota y al objeto del impuesto.

Lic. Ernesto Flores Zauala

LA INTERPRETACION DE LA LEY TRIBUTARIA

LIC. JORGE I. AGUILAR G.

La interpretación es una labor esencial y continua para el jurista, ya sea que se desenvuelva en la actividad jurisdiccional, administrativa o como simple postulante. Es indudable que a cada instante surge la necesidad de determinar el alcance y contenido de las normas jurídicas de toda índole, independientemente de su grado de generalidad, pues como lo afirma con toda claridad Antonio Berliri en su obra "Principi di Diritto Tributario", la interpretación implica la necesidad de encontrar el alcance de cualquier declaración de voluntad, tratándose de una ley, reglamento, sentencia o contrato. En efecto, es menester determinar el significado y alcance de todo ese **tipo de normas más o menos generales, que regulan la conducta humana en las relaciones de tipo jurídico.**

El objeto que perseguimos en el caso concreto es plantear el problema de la interpretación de la ley tributaria que, dado su particularismo reconocido, **lógicamente requiere un planteamiento y una solución específica, sin pretender por ello que debamos olvidarnos de las reglas generales de interpretación que nos son entregadas por las otras diversas ramas del derecho.**

En primer lugar es indispensable establecer una previa distinción que frecuentemente se ha olvidado por los diversos autores, en cuanto a distinguir entre la interpretación de la ley y la integración de la misma.

La interpretación de la ley presupone la existencia de una norma cuyo alcance, contenido y fin pretende determinarse con la mayor exactitud posible, para lograr una adecuada aplicación a un caso concreto o simplemente con el fin de preestablecer sus conceptos esenciales para prevenir o facilitar los actos futuros de aplicación. En consecuencia, el problema de la interpretación de la ley consiste en determinar qué cosa quiso el legislador, qué cosa dijo en una norma legal y delimitar aquellos casos que el legislador ha expresamente regulado con aquella disposición.

En cambio la integración de la ley parte de la base de la ausencia de **una norma jurídica que expresamente comprende en sus términos una determinada situación y que ante la necesidad de no dejar sin solución una controversia jurídica hace necesario, en ocasiones, buscar conforme a los principios mismos de la ley, un principio que sirva para solucionar el conflicto.**

Podríamos decir que hay una diferencia esencial entre ambas funciones o sea la interpretación tiende a investigar qué es lo que la ley quiso y **cómo 10 quiso, mientras que la integración tiene una cierta semejanza con** la actividad legislativa, ya que quien trata de integrar la ley y deducir una norma o principio aplicable para la solución de un caso no previsto expresamente, está en cierta forma creando el derecho y no solamente tratando de comprenderlo.

Creemos que es indispensable como principio esencial de este trabajo haber dejado sentado las premisas anteriores, puesto que ello nos facilitará esencialmente el desarrollo del mismo que nos llevará a tratar separadamente ambos aspectos en la forma más concisa que sea posible.

En nuestro derecho positivo encontramos en primer lugar el artículo 14 de la Constitución Política que establece en forma fundamental que la ley deberá entenderse conforme a su letra o a su interpretación jurídica y que en ausencia del precepto legislativo se integrará debiéndose tomar en cuenta los principios generales del derecho.

Consecuentemente si la norma se ha creado o producido en forma absolutamente correcta, lo normal es encontrar una identidad en sus dos elementos: lexicológico y lógico, en cuyo caso el uno se confirma por el otro y viceversa, dando lugar a que se obtenga un resultado idéntico; pero puede existir una cierta contradicción demostrada por el examen de la intención del legislador y entonces se ha hecho posible el hablar de interpretaciones extensivas o restrictivas, cuando el intérprete no puede ni ampliar ni coartar la voluntad del legislador sino que debe limitarse a identificar el ámbito real de la ley.

En consecuencia, creemos que la ley tributaria como cualquiera otra ley, desde el punto de vista de su interpretación está sometida a los diversos medios ya reconocidos en el campo del derecho y puede surgir de la actuación doctrinal, jurisprudencial o auténtica, que, recordamos, son interpretaciones que provienen respectivamente de los estudios del derecho, de los órganos jurisdiccionales o del propio legislador.

En nuestro medio jurídico la interpretación doctrinal solamente puede tener el valor de ir constituyendo principios generales de derecho que de ninguna manera pueden ser obligatorios para el juzgador, pero si, cuando lo estime suficiente válido, puede aplicarlos tomando en cuenta la autorización del artículo 14 de la Constitución que ya hemos citado. ¶

En cuanto a la interpretación jurisprudencial, en nuestro medio jurídico, tiene especial importancia ya que el artículo 193 Bis de nuestra Ley de Amparo, ordena que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, sobre interpretación de la Constitución, leyes federales o tratados cele-

brades con las potencias extranjeras, es obligatoria tanto para las propias Salas de la Corte cuanto para los Tribunales inferiores y, por su parte, el artículo 156 del Código Fiscal de la Federación, determina que la jurisprudencia del Tribunal Fiscal será obligatoria para el mismo mientras no haya sido objeto de modificación.

En cuanto a la interpretación auténtica que procede del propio órgano que creó la ley originaria siempre hemos pensado que es dudoso si se trata **de una auténtica interpretación o de la creación de una nueva norma jurídica, aun cuando venga a precisar o a aclarar el contenido de una anterior**, ya que es el nuevo acto legislativo el que determina el alcance y contenido **que antes se encontraba difuso o inclusive incongruente**.

Es indudable que cuando se está en presencia de una norma jurídica, estando ésta compuesta por un conjunto de palabras que expresan o tienden a expresar la idea que el legislador ha intentado imprimir, la **primera** cosa a que debe atender el intérprete de la ley, es a determinar el significado de las diversas palabras que la componen. Esto se ha criticado en forma absoluta entre otros, por Bielsa en sus "Nociones Preliminares de Derecho Fiscal", **quien dice que "no es la letra solamente, sino el espíritu de la ley lo que el intérprete debe conocer; subsidiariamente es la razón de ser de la norma legal que se invoca como *ratio iuris*".** (Pág. 41.)

En el mismo sentido se pronuncia Benvenuto Griziotti (Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda, págs. 249 y sigtes.) cuando afirma que **"Contra este modo de interpretar las leyes financieras es suficiente recordar el uso incorrecto a veces, de la terminología fundamental como, por ejemplo, el uso de la palabra tasa e impuesto, que se encuentra en las leyes con varios significados y no siempre en armonía con el científico"**.

Desde luego, la afirmación que hemos hecho de que debe atenderse al significado de las palabras, debe entenderse tomando en cuenta el valor conceptual que cada una de ellas tenga dentro de la oración, de tal manera que nos indique efectivamente cuál fue la directriz del pensamiento del legislador y por ello deberemos valorar las palabras en su exacto sentido teniendo en cuenta como lo afirma Berliri que "una palabra tiene, en el uso corriente, un significado diverso de aquel que ella tiene en una determinada ciencia, de donde al significado vulgar se contraponen un significado científico o técnico". *iopue. cit.,* pág. 63.)

En consecuencia en cada caso deberemos tomar en cuenta cuál es la forma en que el legislador empleó la palabra; es decir, si lo hizo en su significado vulgar o en su significado técnico y así por ejemplo cuando nuestra Ley del Impuesto sobre la Renta establece que son sujetos del impuesto en cédula 1 "las personas físicas o morales que habitualmente u ocasionalmente

ejecuten 'actos de comercio'," debemos determinar previamente si el concepto actos de comercio se empleó en su significado jurídico o simplemente como la realización de una actividad de tipo económico y si lógicamente tenemos que considerar que ese concepto fue empleado por el legislador en su aspecto técnico, para establecer si se ha realizado el supuesto condicionante de aplicación de la ley, deberemos investigar en nuestra legislación mercantil qué es lo que la misma reputa como actos de comercio con objeto de poder saber si se ha satisfecho el presupuesto legal.

Pero de lo anterior no puede en forma alguna negarse que es indispensable en cada caso determinar primeramente el significado de las palabras empleadas por el legislador.

Cuando el elemento lexicológico no sea absolutamente claro deberá tomarse en cuenta necesariamente el contenido del precepto atendiendo a los principios generales que derivan de la propia ley o en su caso a otras **disposiciones de leyes diversas que sirvan para determinar en forma exacta el sentido de la ley** que se trata de interpretar.

Así, por ejemplo, para determinar en ciertas ocasiones si una percepción en efectivo, en valores o en crédito que pueda caer dentro de los conceptos señalados en alguna de las cédulas de nuestra Ley del Impuesto sobre la **Renta, debe o no causar el impuesto, necesariamente tendremos que recurrir,** independientemente de lo establecido por el precepto relativo de la cédula correspondiente, a un concepto básico establecido por el artículo 20. de la propia ley o sea que dicha percepción modifique el patrimonio del contribuyente; de donde en el caso de no producirse tal modificación no podrá hablarse en forma alguna de un ingreso gravable en la cédula de que se trate.

Nos servirán también los antecedentes de la ley, su desenvolvimiento histórico y además cuando se pudiera llegar a ellas a las discusiones o exposiciones de motivos de la propia ley; pero bien entendido que en ningún caso podrá interpretarse la ley como base en esos elementos cuando dentro de la parte dispositiva de la misma se encuentre un precepto opuesto a aquello que pueda derivarse de los mencionados antecedentes, ya que es indudable que en esos casos debe tener prioridad la parte dispositiva de la ley.

Bielsa considera que la interpretación gramatical no es aconsejable en el Derecho Fiscal, ya que ello revela una estrechez de criterio que en ocasiones, por los absurdos a que conduce puede revelar una falta de criterio; pero creemos que con lo asentado se desvirtúa esta postura del Maestro argentino, ya que no pretendemos que el intérprete mecánicamente determine con vista del diccionario el concepto de la palabra empleada sino que analice su proyección dentro de la ley o dentro del derecho positivo general con

objeto de atribuirle su exacta significación y evitar los perjuicios que puede ocasionar una interpretación de este tipo.

En ocasiones la interpretación literal si se ciñe a un criterio estrecho puede conducir errores como por ejemplo puede hacerlo el artículo 70. de nuestra Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles al establecer que "Comisión Mercantil es el mandato otorgado al comisionista para ejecutar actos de comercio por cuenta del comitente y mediación mercantil, la actividad que desarrolla el mediador para relacionar a los contratantes.-Que. dan comprendidas en este precepto, entre otras las siguientes actividades: **consignaciones, agencias, representaciones, corretajes y distribuciones**".

Dicho precepto ofrece desde luego una confusión evidente puesto que en su segundo párrafo considera comprendidos dentro de la comisión y mediación mercantil, que son distintas entre sí, a actividades como las **consignaciones, agencias, representaciones, corretajes y distribuciones y es indudable** que todas estas actividades no concuerdan tanto con la comisión mercantil cuanto con la mediación mercantil en la forma en que se han definido en el primer párrafo .puesto que no en todos los casos existe el mandato y por lo tanto para determinar cuáles de esas actividades corresponden a una o a otra clasificación deberá atenderse al contenido intrínseco de la relación contractual que vincula a las partes, pues de no definirse con claridad esa relación, dará motivo a una falta de comprensión del precepto y lógicamente el intérprete debe adecuar su interpretación para hacer posible que la norma jurídica actúe de manera funcional!

En ocasiones no nos bastará simplemente con recurrir a los preceptos **de una misma ley tributaria, sino que para obtener una cabal comprensión** del problema será menester tomar en cuenta los preceptos de otras leyes que **por su íntima vinculación con la situación que se trata de resolver puedan ser** útiles para interpretar adecuadamente el precepto.

Por último no debemos olvidar que el intérprete frecuentemente tendrá para definir el alcance de una determinada palabra o expresión, que recurrir **a los principios técnicos que sean un fundamento de la propia norma y así en ocasiones para determinar si una entrada puede calificarse como ingreso** para los efectos de nuestra citada Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles será menester acudir a las disciplinas contables para fijar el alcance del precepto relativo, pues principalmente el concepto ingreso es uno de los más equívocos en nuestro lenguaje.

En otras ocasiones, si se trata de otro tipo de gravámenes tendremos **que recurrir a los conocimientos propios de la ciencia química, metalúrgica, etc., para valorar correctamente los conceptos.**

Podemos después de lo expuesto afirmar que la interpretación literal cuando no contradiga en forma expresa el fin perseguido por la ley; pero debe entenderse el fin inmediato y no el fin mediato de la ley tributaria que es la obtención de recursos), debe ser la base esencial de la interpretación y sólo en caso de contradicción clara, deberá buscarse una interpretación de tipo funcional, pero fundada en la valuación de los conceptos **conforme a su propia connotación en la legislación o en las ciencias o artes** conectadas con la rama o actividad económica objeto del gravamen.

Integración de la Ley.-Es indudable que éste es el tema central y principal que preocupa a todos aquellos que en alguna forma se encuentran vinculados con la actividad fiscal del Estado, sea actuando como funcionarios del mismo, como juzgadores o como simples postulantes.

Este problema entra directamente dentro del ámbito de la aplicación analógica de la ley que, como indicábamos al principio, parte de la base de la inexistencia de una norma jurídica exactamente aplicable al caso y que lleva a la necesidad de establecer cuáles son los límites de aplicación de la ley tributaria.

En diversas formas o sustentando diversos criterios se ha desarrollado la discusión de este tema. En primer lugar aquellos que sostienen el principio *in dubio contra fiscum*; segundo, quienes sostienen que *in dubio pro fisco* y, por último, quienes pretenden darle una funcionalidad económico-fiscal.

Quienes sostienen el primer principio se fundan esencialmente en considerar que el impuesto constituye una restricción a la libertad individual ya que representa una carga que no depende de una obligación surgida de la voluntad misma del sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, sino que deriva de la ley y que, como consecuencia de ello, al efectuarse en su patrimonio esta afectación, la misma debe quedar limitada expresamente por la ley y que, por lo tanto, si la ley con toda claridad no ha precisado un hecho, el mismo no puede ser regido por tal ley sino que la aplicación de ella debe **ser restrictiva**.

Quienes sostienen el criterio opuesto o sea que ante la duda debe resolverse en favor del fisco, lo hacen principalmente fundados en que el fisco tiene necesidad de recabar las cantidades necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones; que como consecuencia de ello, en la época actual, tendiendo el Estado de Derecho a organizar los servicios públicos y a mantener la seguridad económica y atender al bienestar económico y moral del pueblo. el Estado debe poder obtener todos esos recursos.

Por último encontramos a quienes le dan al intérprete como razón de su obrar un funcionalismo político social, partiendo de la base de que la organización fiscal del Estado tiene un fundamento esencialmente político-

económico y que, por lo tanto, no deben existir restricciones al poder fiscal cuando la capacidad contributiva del sujeto pasivo haga posible la aplicación de la ley, puesto que a través del impuesto se realiza una justicia social **típicamente económica**.

Creemos que, en esencia, el problema debe resolverse de una manera lógica y no pretender ni que el impuesto venga a constituir una restricción a la libertad individual, sino que es un deber jurídico público de los ciudadanos contribuir a la realización de los fines del Estado que, de acuerdo con el pensamiento social del momento han forzado al Estado a realizar, y que por lo tanto, tan absurdo es aplicar el criterio en favor del fisco cuanto en contra del fisco en caso de duda y, además, tampoco podemos admitir en forma absoluta que los fines económico-políticos del Estado puedan privar sobre el derecho mismo.

En efecto, es indudable que el derecho tributario regula actividades esencialmente económicas, ya que desde un punto de vista práctico tiende a regir la actividad del Estado en cuanto a la obtención de los recursos pecuniarios o económicos que le permitan cumplir adecuadamente sus fines; pero consideramos que si bien, desde un punto de vista económico se puede hacer el estudio de la actividad del Estado, ello corresponde al campo de especulación de la Ciencia Financiera y no al campo propio del Derecho.

El Derecho toma de la ciencia financiera los datos de hecho que elaborados por ella le son entregados, pero la norma jurídica tiende a regular el funcionamiento jurídico del Estado dentro de esos campos económicos; pero su regulación y consecuentemente la interpretación de la norma jurídica debe realizarse principalmente con apego a los principios del derecho y no a los principios económicos de la actividad regulada.

Es indudable que el derecho mercantil esencialmente tiende a regular relaciones de tipo eminentemente económicos entre particulares; pero no sería lógico interpretar las normas relativas a los títulos de crédito con una funcionalidad económica sino preferente y exclusivamente con apego a la lógica jurídica y por ello no consideramos que el fondo de la relación regulada ni aun tratándose de normas de derecho público, permita sustraer del ámbito jurídico la interpretación de la norma legal que debe sistemáticamente someterse a los principios esenciales de la lógica jurídica.

Nuestro Código Fiscal, con buen criterio, aun cuando probablemente con defectos de tipo gramatical, prescribe que "las normas de derecho tributario que establezcan cargas a los particulares serán de aplicación restrictiva. Para las restantes se estará a los principios generales del derecho".

Debemos entender en el caso concreto que la idea del legislador ha sido que todas aquellas normas que se refieren esencialmente a la determi-

nación del sujeto, del objeto y de la cuota del impuesto no puedan ser aplicadas en forma analógica ni por mayoría de razón, sino que el legislador debe precisar en la norma los presupuestos de aplicación de la misma, de tal suerte que la norma tributaria venga a constituir una garantía de seguridad jurídica del particular frente al fisco y del fisco frente al particular, impidiendo que uno u otro pueda actuar fuera de la ley, so pretexto de lograr, sobre todo el fisco, la obtención de recursos basado en una supuesta finalidad de tipo economicopolítico.

Hemos sistemáticamente pensado que el fin inmediato del derecho lo constituye la seguridad y dejar la aplicación de la norma jurídica y, principalmente de la tributaria, que como reconoce el propio Bielsa, constituye un peligro por el hecho de que el primer intérprete de la ley lo es el Estado mismo a través de sus órganos, sería dejar a merced de un criterio individual la situación de los particulares en sus relaciones frente al Estado, lo que provocaría una incertidumbre constante, sin beneficio directo para el Estado.

El mismo criterio debe surtir no solamente en aquellos casos en que **se trate de una afectación concreta al patrimonio del particular, sino también** en todos aquellos en que se establezca una exención en beneficio del particular; en cuyo caso consideramos que también la aplicación de la ley debe **ser en forma restrictiva, pues permitir que se pueda ampliar la exención por analogía o por mayoría de razón llevaría de una manera indirecta a hacer nugatoria la regla principal.** En nuestro medio tuvimos ejemplos palpables de este problema con motivo de la creación de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en que estableciéndose las exenciones en forma objetiva, principalmente, se pretendía darle a dichas exenciones a través de resoluciones de la autoridad administrativa una amplitud mayor por simple analogía y en ocasiones por mayoría de razón, con lo que podía llegar el momento en que se hiciera nugatoria la regla que establecía en forma general el objeto del gravamen.

Como lo afirma Andreozzi "la interpretación restrictiva de la norma tributaria tiene la virtud de destacar los errores y las lagunas de la ley. Esta no tiene la urgencia que generalmente se defiende, siendo la demora problema mínúsculo frente al supremo interés de mantener la firmeza del derecho y de la paz social" (Derecho Tributario Argentino, Pág. 120).

En efecto, es más peligroso romper el principio de seguridad, so pretexto de la urgencia del Estado para obtener recursos, que sujetar a éste a un compás de espera, que implica que al notarse la existencia de una laguna en la ley o la posible evasión del impuesto como consecuencia de la falta de amplitud de la ley, se corrija la situación a través de la expedición de una nueva ley o de la reforma de la anterior, cosas que vemos en la práctica

en forma constante y, para no citar sino un caso en nuestro derecho positivo, la reforma que sufrió la Ley General del Timbra para incluir como objeto del gravamen la permuta, sujetándola a las mismas disposiciones de la **compraventa en materia de inmuebles, cuando se notó que se estaba aprovechando** la laguna de la ley para evitar el pago del impuesto.

Solamente encontramos un caso en que es permitido y es aún necesario el que la ley tributaria en su aspecto esencial se pueda aplicar por analogía y ello es preferentemente en aquellas disposiciones que regulan el comercio exterior, sujetándolo a la tributación y en que por su sistema específico de determinación de los objetos en forma pormenorizada, es imposible que el legislador pueda abarcar no solamente los objetos existentes sino aquellos que puedan producirse en el futuro; pero para ello se requiere siempre que exista una disposición dentro de la propia ley que permita, en forma excepcional ese sistema de aplicación.

En estos casos es indispensable facultar a la autoridad administrativa para que aplique la ley por analogía porque de lo contrario, se producirían efectos nocivos al sistema económico general del país que no podrían ser remediados, por tratarse de hechos consumados, con una modificación posterior de la ley. A este respecto vale hacer notar que en nuestro medio jurídico se ha establecido ya constitucionalmente la posibilidad de que el Ejecutivo actúe de manera radical, para regular el comercio exterior.

En cuanto a las leyes tributarias que no se refieran concretamente a los tres elementos de la relación jurídica correspondiente, estimamos que la forma de interpretarlas es absolutamente amplia e inclusive puede darse la aplicación analógica, ya que no pueden causar esencialmente un daño ni al Estado ni a los particulares.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto proponemos las siguientes conclusiones:

1a.-Debe establecerse una distinción absoluta entre los problemas de interpretación e integración de la ley para facilitar la solución de ambos problemas.

2a.-Las leyes que rijan la determinación del sujeto, del objeto y de la cuota del impuesto deben aplicarse en forma restrictiva.

3a.-Debe optarse respecto a este tipo de normas por la interpretación literal de las mismas; pero tomándose en cuenta la congruencia necesaria que debe existir entre el contenido lógico y lexicológico de las normas y en caso de contradicción indagar cuál es el contenido lógico jurídico de la norma.

4a.-Igual criterio debe adoptarse en cuanto se trate de la interpretación de las leyes que constituyan exenciones en favor de los particulares,

porque de admitirse la aplicación analógica permitiría hacer nugatoria la regla general.

5a.-Únicamente puede admitirse la aplicación analógica de la ley en el caso de los impuestos al comercio exterior que por su especificidad hacen imposible para el legislador una previsión total de los objetos del gravamen, con motivo de la mutación constante de ellos; pero siendo indispensable la existencia de una disposición legal que expresamente lo autorice.

6a.-En cuanto a las restantes normas de derecho tributario, existe la más amplia libertad de interpretación e inclusive puede admitirse la aplicación analógica de las mismas.

7a.-Debe proscribirse la interpretación políticoeconómica de la ley tributaria **por** contrariar el fin inmediato del derecho, que es la seguridad.

AMPLIACION DE LA ESFERA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Lic. Gustavo Alanis F.

La rigidez absoluta preconizada en la doctrina de la división de poderes, consistente en que cada uno de los tres estatuidos serían independientes y en las tres funciones relativas a cada uno de ellos estarían separadas absolutamente, no pudo ser sostenida ni en la doctrina ni en los textos constitucionales, por múltiples razones de orden práctico.

En lo que a nuestra atención interesa, podemos afirmar que se han originado dos principales corrientes para dar una solución al problema suscitado por la necesidad del control jurisdiccional de los actos que la administración pública realiza al ejercitar las múltiples facultades que le han sido otorgadas y las que se ha ido arrogando por exigencias impuestas por las complicaciones de la vida en la época contemporánea.

Dichas corrientes tienen su base en la forma particular de interpretar la doctrina de la división de poderes y ellas han dado lugar a organizaciones diferentes que nos son conocidas por la denominación de sistema anglo-americano y de sistema francés.

La interpretación anglo-americana, parte del postulado de que si la doctrina de la división de poderes encarga la resolución conforme a derecho de las controversias que surjan dentro del Estado al Poder Judicial, no se justifica la necesidad de que se creen órganos especiales con funciones jurisdiccionales y que se encarguen únicamente de resolver las controversias que se presenten entre los administrados y la Administración Pública, pues si al lado de aquel Poder se agregan o establecen otros órganos con facultades de igual tipo para el conocimiento de determinadas materias, en el caso, tribunales administrativos, se rompe la unidad que es característica esencial de dicho Poder.

A esta argumentación fundamental se pueden agregar las que en **seguida se mencionan.**

Dicey, sostiene en su artículo "The Development of Administrative Law in England", que si en Inglaterra "la supremacía o imperio de la ley de la tierra (Rule of the law of the Land) es un principio reconocido por la

Constitución Inglesa" de ello se deriva la igualdad de todos ante la ley y por lo mismo "la igual sujeción de todas las clases a la ley ordinaria administrada por los tribunales legales ordinarios".

Bonnard, en su estudio de Derecho Administrativo Comparado, afirma que los argumentos que han servido de base en Inglaterra y en los Estados Unidos para la interpretación de referencia, son: el consistente en el prejuicio que en dichos regimenes se tiene en contra de los tribunales administrativos en el sentido de que se deja a los administrados sin una serie de garantías, que sí les ofrece un procedimiento ante los tribunales judiciales; y el que se refiere a la doctrina de la división de poderes ha sido interpretada como un sistema de frenos y contrapesos. Para mayor claridad a continuación transcribimos las ideas de este ilustre autor que al respecto nos dice: "la amplia competencia atribuída en Inglaterra, por la Common Law a los tribunales ordinarios en materia contencioso-administrativa, puede ligarse al prejuicio que considera que la protección de los derechos de los administrados no existe verdaderamente sino en la medida en que la función jurisdiccional es realizada por los tribunales ordinarios, dado que éstos son los únicos órganos que tienen independencia y la autoridad necesaria para ejercer su función y disponen de los procedimientos adecuados para ello", y más adelante agrega: "por otra parte, en la base de tal sistema de competencia de los tribunales ordinarios se encuentra un determinado concepto de la separación de poderes. En efecto, este sistema supone, forzosamente que la separación de poderes está concebida como una combinación de frenos y contrapesos. Ella establece una especialización de los poderes en cada función, pero admite la posibilidad para cada poder de actuar sobre el otro para limitarlo en razón de la protección de los derechos de los particulares. Ella permite así que el Poder Judicial juzgue a la Administración, pues es así como el Poder Judicial puede actuar sobre la Administración. Esta concepción de la separación de poderes es seguramente la concepción inglesa, dado que es la de Montesquieu y que es de Inglaterra donde él la ha tomado" (Bonnard, op. cit., pág. 127 Y sig.).

La doctrina francesa de interpretación, parte de dos postulados: el primero referido a un modo particular de entender el principio de la división de poderes, y el segundo, a la separación de la administración activa de la contenciosa.

Según esta corriente, para que dicho principio conservara toda su fuerza era necesario que ni el poder administrativo ni el legislativo tuvieran dentro de sus funciones las que corresponden ordinariamente al poder judicial, pero, y dejamos aquí la palabra a Bonnard: "en los últimos años del antiguo régimen, los Parlamentos habían tomado una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido inten-

tadas, habiendo hecho fracasar todo lo que se había ensayado en ese sentido. De allí resultó para quienes eran partidarios de esas reformas una desconfianza extrema para los cuerpos judiciales", y por ello la ley 16-20 del año de 1790 vino a estatuir separación entre las autoridades judiciales y las administrativas impidiendo a las primeras "... turbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellas a los administradores por causas de sus funciones" (Bonnard, Der. Admvo. 1935. Cap. VI Seco II), sin que se viera ningún problema al colocar al lado de los **tribunales judiciales otros administrativos, ya que así se mantenía incólume la** doctrina de la división de poderes, ya que ni el Legislativo ni el Ejecutivo intervenían en la administración de justicia, la cual se encomendaba a los tribunales antes citados y se regían en su funcionamiento respectivamente por el derecho civil y por el "Droit Administratif". Bonnard, al estudiar este sistema nos afirma que su principal característica ha sido "siempre tender a excluir a los tribunales judiciales del conocimiento del contencioso-administrativo, si no completamente, al menos en una amplia medida. .. el sistema francés se presenta como el que se encuentra con mayor oposición con el sistema anglo-americano: claramente toma la antítesis de este último en lo que concierne al papel de los tribunales judiciales en el control jurisdiccional de la administración".

Poco tiempo después de haber sido expuestas estas ideas y plasmadas en los textos legales, se pudieron dar cuenta sus elaboradores, de que la actitud de los tribunales judiciales no fue la de la hostilidad presentada por los Parlamentos, pero a pesar de ello no se volvió a dar intervención al Poder Judicial para la resolución de las controversias administrativas. Para justificar la persistencia en las primitivas ideas se sostuvo que en virtud de la técnica específica que requieren los asuntos del contencioso-administrativo, no era posible que pasara su conocimiento a las autoridades judiciales, porque éstas estaban acostumbradas única y exclusivamente al manejo fácil y expedito del contencioso-civil, muy diferente de aquél. Ante esta situación, el problema que se presentó fue el relativo al órgano en el que **se iría a depositar la resolución del contencioso administrativo, ya que no** podía ser ni en un tribunal judicial ni en un tribunal administrativo, porque los establecidos en la primera fase de reacción en contra de los judiciales, durante el Antiguo Régimen, habían resultado desastrosos y entonces se resolvió esta cuestión, depositando en la misma Administración pública dicha facultad o sea, la de juzgar el contencioso propio de su actividad, siendo los competentes para ello, el Jefe de Estado, los Ministros y las Administraciones de los Departamentos. Esta solución no alcanzó gran popularidad **ya que como era una continuación de la primera, y en ésta se establecía que** el principio de la división de poderes sería respetado en tanto no se enco-

mendaran a la Administración ni al Poder Legislativo, facultades judiciales, estaba en contra de la misma, ya que en ella si se le daba al Poder Ejecutivo la facultad de juzgar y además no era favorable para los administrados el hecho de que la administración fuera a la vez juez y parte. Bonnard agrega que: "...se comprendió que la administración controlándose jurisdiccionalmente a sí misma, no era susceptible de asegurar un juicio ímparcial del contencioso-administrativo". (Bonnard, Est. Dro. Adm. Com.)

Ante este estado de cosas y para dar una solución a los problemas que trajo consigo la realización práctica del primer postulado de esta interpretación francesa, surgió el segundo, el cual ya señalamos más arriba y es el que consiste en la separación de la administración activa de la contenciosa, para lo cual se crearon los Consejos de Estado, y los Consejos de Prefectura, los cuales se encargarían de juzgar el contencioso-administrativo, es decir, formaban la administración contenciosa al lado de la cual existía la activa que estaba compuesta por los demás órganos del Poder Ejecutivo que realizaban actos que tanto desde el punto de vista formal como desde el material se podían considerar como administrativos.

Esta situación creada por la realización práctica del segundo postulado, tuvo a su vez dos etapas, las cuales las podemos designar, la primera como la de la justicia retenida y la segunda como la de la justicia delegada. Explicando estos términos, diremos que primeramente tanto los Consejos de Prefectura como el Consejo de Estado, que eran los que se encargaban del conocimiento del contencioso-administrativo, no podían más que proponer una solución para resolver la controversia suscitada, ante el órgano de la administración activa que fuera parte en dicho procedimiento. Una vez aceptado por éste, la solución propuesta se convertía en fallo. Como se ve, en realidad se mantuvieron las cosas en el mismo estado que imperaba durante la última época creada con motivo de la realización práctica del primer postulado de esta interpretación.

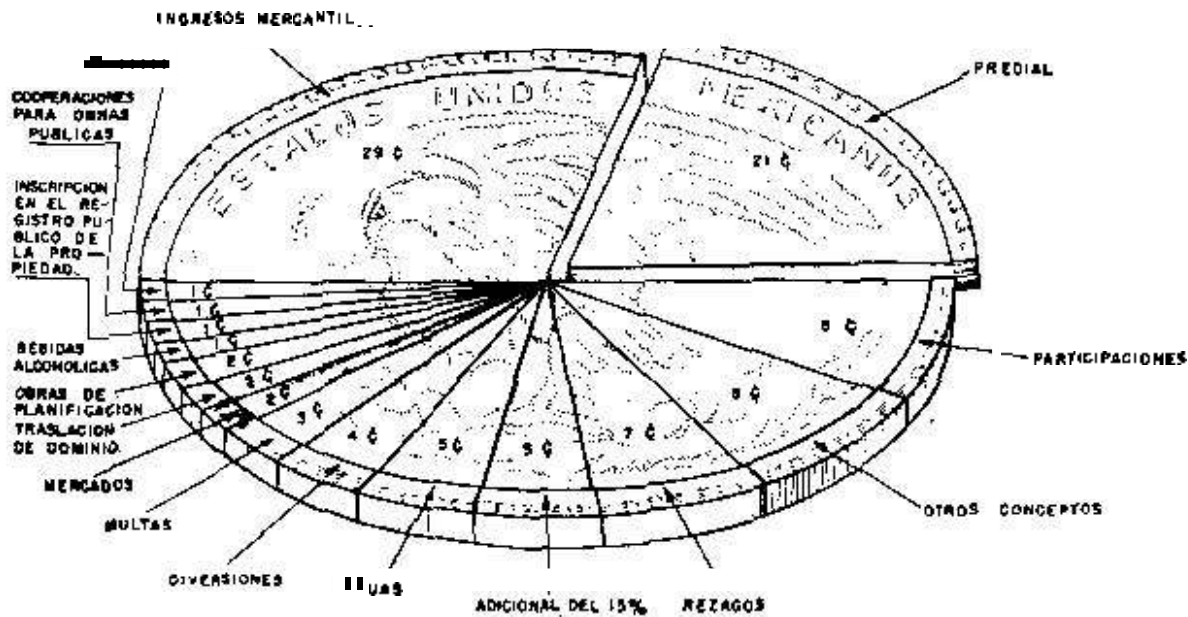
Al correr del tiempo se transformó este régimen de justicia retenida, en un régimen de justicia delegada en el cual se cambió el estado de cosas existente, consistiendo dicha transformación en que tanto el Consejo de Estado como los Consejos de Prefecturas no tenían que someter a aprobación de la Administración la solución propuesta por ellos, sino que se les dio amplia libertad para que según su criterio fallaren las controversias.

TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL

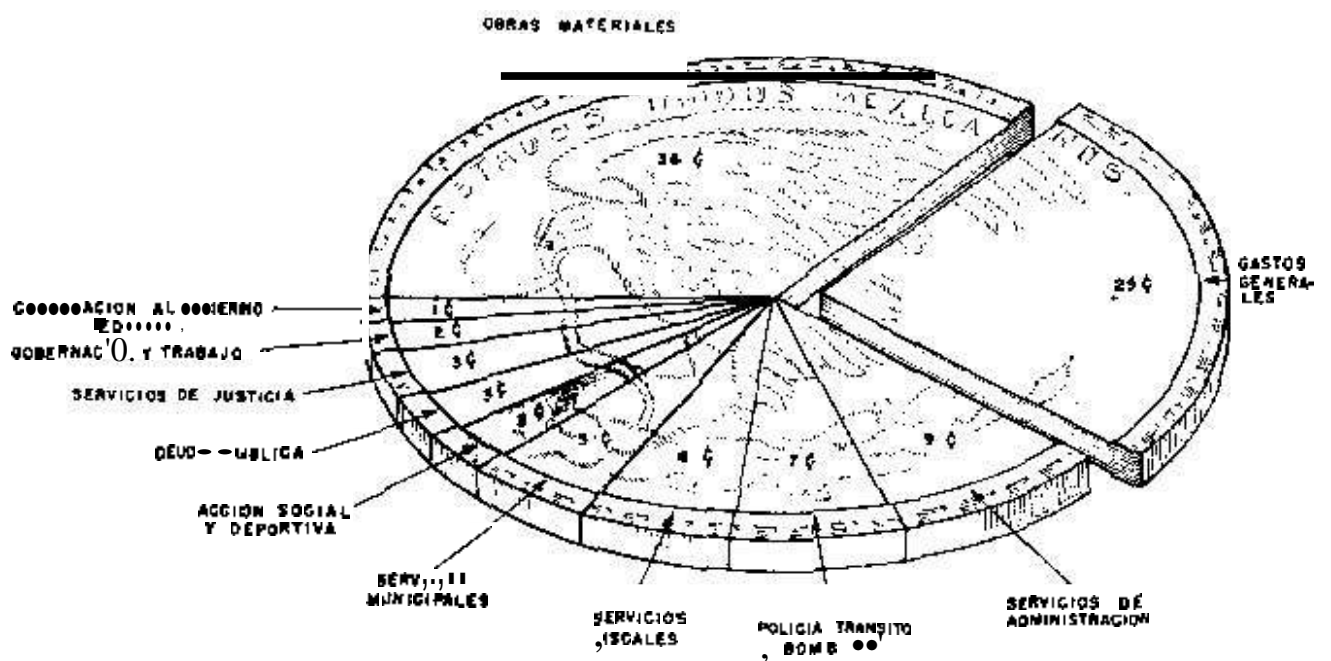
DIRECCION GENERAL DEL PRESUPUESTO

FUENTE Y APLICACION DE UN PESO FISCAL EN EL DISTRITO FEDERAL

DE DONDE PROVIENE CADA PESO FISCAL RECAUDADO POR EL DEPARTAMENTO O EL DISTRITO FEDERAL-(1).



DESTINO QUE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DA A CADA PESO FISCAL — (2),



(1) -BASADO EN CIFRAS DE RECAUDACION EN EL EJERCICIO FISCAL DE 1959

(2) -BASADO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1960.

SECCION LEGISLATIVA

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION *

TITULO PRIMERO

Principios fundamentales

CAPITULO UNICO

ARTICULO 1o.-Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

ARTICULO 20.-El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.

ARTICULO 30.-La industria de la radio y la televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible.

ARTICULO 40.-La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

ARTICULO 50.-La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, **procurarán:**

1.-Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;

n.-Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

* Publicada en el Diario Oficial de 19 de enero de 1960.

III.-Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.

IV.-Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la **amistad y cooperación internacionales.**

ARTICULO 60.-En relación con el artículo anterior, el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, Los Gobiernos de los Estados, los Ayuntamientos y los organismos públicos, promoverán la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.

ARTICULO 70.-El Estado otorgará facilidades para su operación a **las estaciones difusoras que, por su potencia, frecuencia o ubicación, sean susceptibles de ser captadas en el extranjero. para divulgar las manifestaciones de la cultura mexicana, fomentar las relaciones comerciales del país, intensificar la propaganda turística y transmitir informaciones sobre los acontecimientos de la vida nacional.**

TITULO SEGUNDO

Jurisdicción y competencias

CAPITULO UNICO

ARTICULO 80.-Es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión.

ARTICULO 90.-A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde:

I.-Otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión, asignándoles la frecuencia respectiva;

II.-Declarar la nulidad o la caducidad de las concesiones o permisos y modificarlas en los casos previstos en esta ley;

III.-Autorizar y vigilar, desde el punto de vista técnico, el funcionamiento y operación de las estaciones y sus servicios;

IV.-Fijar el mínimo de las tarifas para las estaciones comerciales;

V.-Intervenir en el arrendamiento, venta y otros actos que afecten al régimen de propiedad de las emisoras;

VI.-Imponer las sanciones que correspondan a la esfera de sus atribuciones, y

VII.-oLas demás facultades que le confieren las leyes.

ARTICULO 10.-Compete a la Secretaria de Gobernación:

I.-Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos;

H.-Coordinar el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al Gobierno Federal;

HI.-Vigilar la eficacia de las transmisiones a que se refiere el artículo 59 de esta ley;

IV.-Imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometan en agravio de las disposiciones de esta ley, y

V.-Las demás facultades que le confieren las leyes.

ARTICULO 11.-La Secretaria de Educación Pública tendrá las siguientes atribuciones:

I.-Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión;

H.-Promover la transmisión de programas de interés cultural y Cívico;

HI.-Promover el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional en los programas que difundan las estaciones de radio y televisión;

IV.-Intervenir dentro de la radio y la televisión para proteger los derechos de autor;

V.-Extender certificados de aptitud al personal de locutores que **eventual o permanentemente participe en las transmisiones;**

VI.-Informar a la Secretaria de Gobernación los casos de infracción que se relacionen con lo preceptuado en este artículo, con excepción de la fracción IV, a fin de que imponga las sanciones correspondientes, y

VII.-Las demás que le confiera la ley.

ARTICULO 12.-A la Secretaria de Salubridad y Asistencia compete:

r.-Autorizar la transmisión de propaganda comercial relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades conexas;

H.-Autorizar la propaganda de comestibles, bebidas, medicamentos, insecticidas, instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento y de prevención o de curación de enfermedades;

HI.-Promover y organizar la orientación social en favor de la salud del pueblo;

IV.-Imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones, y

V.-Las demás facultades que le confiera la ley.

TITULO TERCERO

Concesiones, permisos e instalaciones

CAPITULO PRIMERO

Concesiones y permisos

ARTICULO 13.-AI otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.

ARTICULO 14.-Las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, en cualesquiera de los sistemas de modulación, de amplitud o frecuencia, se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos. Si se tratare de sociedad por acciones, éstas tendrán precisamente el carácter de nominativas y aquéllas quedarán obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de sus socios.

ARTICULO 15.-La instalación de una difusora de radio que vaya a operar retransmitiendo o enlazada permanentemente a otra que no era recibida anteriormente en la localidad en que pretenda ubicarse, será considerada como una estación nueva y, en consecuencia, deberá llenar todos los requisitos respectivos.

ARTICULO 16.-EI término de una concesión no podrá exceder de 30 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros.

ARTICULO 17.-La solicitud de concesión deberá llenar los siguientes requisitos:

1.-Nombre o razón social del interesado y comprobación de su **nacionalidad mexicana;**

n.-Justificación de que la sociedad, en su caso, está constituida legalmente.

III.—Información detallada de las inversiones en proyecto y de la clase de actividades que se pretenda realizar, y

IV.-Indicación de las características técnicas y del área o zona que trate de cubrir la estación.

A la solicitud se acompañará información demográfica y económica para comprobar la necesidad del servicio.

ARTICULO 18.-La Secretaría de Comunicaciones y Transportes señalará al solicitante el monto del depósito o de la fianza que deberá constituir para garantizar que se continuarán los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada.

De acuerdo con la categoría de la estación radiodifusora en proyecto, el monto del depósito no podrá ser menor de 2,000 ni exceder de 10,000 pesos, y el de la fianza será de 5 a 50 mil pesos.

La garantía quedará sin efecto al otorgarse o negarse la concesión. Si el interesado abandona el trámite, la garantía se aplicará al erario federal.

ARTICULO 19.-Constituido el depósito u otorgada la fianza, se procederá a efectuar los estudios técnicos que correspondan, y si su resultado fuere favorable, la solicitud, con las modificaciones que acuerde la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se publicará por dos veces y con intervalo de diez días, a costa del interesado, en el "Diario Oficial" de la Federación y en otro periódico de los de mayor circulación en la zona donde se pretenda operar, señalando un plazo de treinta días contados a partir de la última publicación, para que las personas o instituciones que pudieran resultar afectadas, presenten sus objeciones.

Si transcurrido el-plazo de referencia no se presentaren objeciones, se otorgará la concesión, si además fuese procedente. Cuando se presenten objeciones, la Secretaría oírán en defensa a los interesados, les recibirá las pruebas que ofrezcan en un término de quince días y dictará la resolución que proceda en un plazo que no exceda de treinta, oyendo a la Comisión Técnica Consultiva establecida por la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Otorgada la concesión, se ordenará su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, a costa del interesado y se fijará el monto de la garantía que asegure el cumplimiento de las obligaciones que imponga dicha concesión. Esta garantía no será inferior de cinco mil ni excederá de cincuenta mil pesos cuando se trate del depósito, y de diez mil a cien mil pesos cuando se trate de fianza.

ARTICULO 20.-Las garantías que deben otorgar los concesionarios en cumplimiento de las obligaciones que contraigan de acuerdo con las con-

cesiones y permisos respectivos, y las demás que fijen las leyes o reglamentos, se constituirán en la Nacional Financiera, S. A., cuando sean en efectivo. La calificación de las fianzas u otras garantías será hecha por la Secretaría ante la que deban prestarse.

ARTICULO 21.-Las concesiones contendrán, cuando menos, lo siguiente:

- a) .-Canal asignado;
- b) .-Ubicación del equipo transmisor;
- e) .-Potencia autorizada;
- d) .-Sistema de radiación y sus especificaciones técnicas;
- e) .-Horario de funcionamiento;
- f) .-Nombre, clave o indicativo;
- g) .-Témino de su duración.

ARTICULO 22.-No podrán alterarse las características de la concesión sino por resolución administrativa en los términos de esta ley o en cumplimiento de resoluciones judiciales.

ARTICULO 23.-No se podrá ceder ni en manera alguna gravar, dar en fideicomiso o enajenar total o ~~parcialmente~~ la concesión, los derechos en ella conferidos, instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a un gobierno o persona extranjeros, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria.

ARTICULO 24.-Las acciones y participaciones emitidas por las empresas que exploten una estación radiodifusora, que fueren adquiridas por un gobierno o persona extranjeros, desde el momento de la adquisición quedarán sin efecto para el tenedor de ellas y pasarán al dominio de la nación los derechos que representen, sin que proceda indemnización alguna.

ARTICULO 25.-Los permisos para las estaciones oficiales, culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas, sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos y entidades u organismos públicos o sociedades **cuyos socios sean mexicanos. Si se tratara de sociedades por acciones, éstas** tendrán precisamente el carácter de nominativas y aquéllas quedarán obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de sus socios.

ARTICULO 26.---sólo se autorizará el traspaso de concesiones de estaciones comerciales y de permisos de estaciones culturales, de experimentación y de escuelas radiofónicas, a entidades, personas físicas o morales de orden privado o público que estén capacitados conforme esta ley para obtenerlos y siempre que hubieren estado vigentes dichas concesiones y permi-

sos por un término no menor de tres años y que el beneficiario hubiese cumplido con todas sus obligaciones.

ARTICULO 27.-Para que una concesion pueda ser transmitida por herencia o adjudicación judicial o cualquier otro titulo, se requerirá que los causahabientes reúnan la calidad de mexicanos.

ARTICULO 28.-Cuando por efecto de un convenio internacional, sea indispensable suprimir o restringir el empleo de un canal originalmente asignado a una radiodifusora, el concesionario o permisionario tendrá derecho a un canal equivalente entre los disponibles y lo más próximo al suprimido o afectado.

CAPITULO SEGUNDO

Nulidad, caducidad y revocación

ARTICULO 29.-Son nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o en contravención con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

ARTICULO 30.-Las concesiones otorgadas para el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión, caducarán por las causas siguientes:

I.-No iniciar o no terminar la construcción de sus instalaciones sin causa justificada, dentro de los plazos y prórrogas que al efecto se señalen;

II.-No iniciar las transmisiones dentro de los plazos fijados en la **concesión, salvo causa justificada;**

III.-No otorgar la garantía a que se refiere el artículo 18 de esta ley.

ARTICULO 31.-Son causas de revocación de las concesiones.

I.-Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin previa autorización de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes;

II.-Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes;

III.-Enajenar la concesión, los derechos derivados de ella o el equipo transmisor, sin la aprobación de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes;

IV.-Enajenar, ceder o transferir, hipotecar, dar en garantía o en fideicomiso o gravar de cualquier modo, integra o parcialmente, la concesión y los derechos derivados de ella, el equipo transmisor, o los bienes afectos a su actividad, a Gobierno, empresa o individuo extranjeros, o admitirlos como socios de la negociación concesionaria.

V.-Suspender sin justificación los servicios de la estación difusora por un periodo mayor de 60 días;

VI.-Proporcionar al enemigo, en caso de guerra, bienes o servicios de **que se disponga, con motivo de la concesión;**

VII.-Cambiar el concesionario su nacionalidad mexicana o solicitar protección de algún gobierno, empresa o persona extranjeros.

VIII.-Modificar la escritura social en contravención con las disposiciones de esta ley;

IX.-Cualquier falta de cumplimiento a la concesión, no especificada **en las fracciones anteriores.**

ARTICULO 32.-En los casos de los artículos anteriores, y cuando la causa sea imputable al concesionario, éste perderá a favor de la nación el importe de la garantía que hubiese otorgado conforme al artículo 18 o al 19 **en su caso.**

ARTICULO 33.-En los casos de las fracciones IV, VI y VII del artículo 31, el concesionario perderá la propiedad de los bienes en favor de la nación. En los demás casos de caducidad y de revocación, el concesionario conservará la propiedad de los bienes pero tendrá obligación de levantar las instalaciones en el término que al efecto le señale la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, la cual podrá efectuar dicho levantamiento a costa del concesionario, siguiendo el procedimiento administrativo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

ARTICULO 34.-El Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo anterior, tendrá en todo tiempo, derecho de adquirir los bienes que el concesionario conserve en propiedad, previo pago de su valor, fijado por peritos nombrados conforme al procedimiento judicial señalado en materia de expropiación, que los valúen conforme a las normas de la misma.

ARTICULO 35.-La caducidad y la revocación, serán declaradas administrativamente por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, conforme al procedimiento siguiente:

I.-Se hará saber al concesionario los motivos de caducidad o revocación que concurran, y se le concederá un plazo de treinta días para que presente sus defensas y sus pruebas;

II.-Formuladas las defensas y presentadas las pruebas, o transcurrido el plazo sin que se hubieren presentado, la Secretaria dictará su resolución declarando la procedencia o improcedencia de la caducidad o de la revocación. **salvo cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.**

En los casos de nulidad se observará el procedimiento anterior para declarararla.

ARTICULO 36.-El beneficiario de una concesión declarada caduca o revocada no podrá obtener otra nueva, dentro de un plazo de uno a cinco años, según la gravedad de la causa que motivó la declaración, contados a partir de la fecha de ésta.

No podrá otorgarse otra nueva concesión al que hubiere incurrido en alguna de las causas enumeradas en las fracciones IV, VI Y VII del artículo 3I.

ARTICULO 37.-Los permisos para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión, podrán ser revocados por los siguientes motivos:

I.-Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

II.-Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

III.-Transmitir anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquéllos para los que se concedió el permiso;

IV.-No prestar con eficacia, exactitud y regularidad el servicio especializado, no obstante el apercebimiento; y

V.-Traspasar el permiso sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

ARTICULO 38.-Las autorizaciones otorgadas a los locutores extranjeros, serán revocadas cuando éstos hayan reincidido en alguna de las infracciones señaladas en esta ley.

ARTICULO 39.-En los casos previstos en los dos artículos anteriores, se declarará la revocación observando lo dispuesto en el artículo 35 de esta ley.

CAPITULO TERCERO

Instalaciones

ARTICULO 4ü.-Cuando fuere indispensable, a juicio de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, el uso de algún bien de propiedad federal para ser empleado en la instalación, construcción y operación de las estaciones y sus servicios auxiliares, dicho uso deberá sujetarse a las leyes y disposiciones relativas. El Ejecutivo Federal podrá acordar en los casos a que se refiere este artículo, que no se cobren contraprestaciones por el uso de **estos bienes, ni en su caso, se causen derechos.**

ARTICULO 41.-Las estaciones radiodifusoras se construirán e íns-

larán can sujeción a los requisitos técnicos que fije la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con los planos, memorias descriptivas y demás documentos relacionados con las obras por realizarse, los cuales deberán ajustarse a lo dispuesto por esta ley, sus reglamentos y las normas de ingeniería generalmente aceptadas.

Las modificaciones se someterán igualmente, a la aprobación de la **Secretaría de Comunicaciones, salvo los trabajos de emergencia necesarios para** la realización del servicio, respecto a los cuales deberá rendirse un informe a dicha Secretaria, dentro de las 24 horas siguientes.

ARTICULO 42.-La Secretaria de Comunicaciones y Transportes dictará todas las medidas que juzgue adecuadas para la seguridad y eficiencia técnica de los servicios que presten las radiodifusoras, las cuales deberán estar dotadas de los dispositivos de seguridad que se requieran.

ARTICULO 43.-Las estaciones radiodifusoras podrán instalarse dentro de los límites urbanos de las poblaciones, siempre que no constituyan obstáculos que impidan o estorben el uso de calles, calzadas y plazas públicas, y que cumplan los requisitos técnicos indispensables para no interferir la emisión o recepción de otras radiodifusoras. Además, en las torres deberán instalarse las señales preventivas para la navegación aérea que determine la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

ARTICULO 44.-Las estaciones difusoras podrán contar con un equipo transmisor auxiliar, que eventualmente substituya al equipo principal.

ARTICULO 45.-La Secretaria de Comunicaciones y Transportes señalará un plazo prudente, no menor de 180 días, para la terminación de los trabajos de construcción e instalación de una emisora, tomando en cuenta los cálculos que presente el concesionario o permisionario, de conformidad con los planos aprobados.

TITULO CUARTO

Funcionamiento

CAPITULO PRIMERO

Operación

ARTICULO 46.-Las difusoras operarán con sujeción al horario que autorice la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con los Tratados Internacionales vigentes y las posibilidades técnicas de utilización de los canales.

ARTICULO 47.-Las estaciones no podrán suspender sus transmisiones,

salvo hecho fortuito o causa de fuerza mayor. El concesionario deberá informar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

a) ,—**De la suspensión del servicio;**

b) .-**De que utilizará, en su caso, un equipo de emergencia mientras dure la eventualidad que origine la suspensión;**

e) .-**De la normalización del servicio al desaparecer la causa que motivó la emergencia.**

Los avisos a que se refieren los incisos anteriores, se darán en cada caso, en un término de veinticuatro horas.

ARTICULO 48.-Las estaciones operarán con la potencia o potencias **que tuvieren autorizadas para su horario diurno o nocturno, dentro de los límites de tolerancia permitidos por las normas de ingeniería.**

Las estaciones que deban operar durante las horas diurnas con mayor potencia que la nocturna, estarán dotadas de dispositivos para reducir la potencia.

ARTICULO 49.-El funcionamiento técnico de las estaciones de radio **y televisión deberá reunir las condiciones señaladas en las disposiciones que dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con las normas de ingeniería reconocidas.**

ARTICULO 50.-La Secretaría de Comunicaciones y Transportes **dictará las medidas necesarias para evitar interferencias en las emisiones de radio y televisión.** Toda estación o aparato científico, terapéutico o industrial, y aquellas instalaciones que radien energía en forma suficientemente perceptible **para causar perturbaciones a las emisiones autorizadas, deberán suprimir esas interferencias en el plazo que al efecto fije la Secretaría.**

ARTICULO 51.-La misma Secretaría evitará las interferencias entre **estaciones nacionales e internacionales, y dictará las medidas convenientes para ello, velando porque las estaciones que operen sean protegidas en su zona autorizada de servicio.**

Determinará también los límites de las bandas de los distintos servicios, la tolerancia o desviación de frecuencia y la amplitud de las bandas de frecuencia de emisión para toda clase de difusoras cuando no estuvieren especificados en los tratados en vigor.

ARTICULO 52.-No se considerará interferencia objetable la que provenga de algún fenómeno esporádico de radiopropagación,

CAPITULO SEGUNDO

Tarifas

ARTICULO 53.-La Secretaria de Comunicaciones y Transportes fijará el mínimo de las tarifas a que deberán sujetarse las difusoras comerciales en el cobro de los diversos servicios que les sean contratados para su transmisión al público.

ARTICULO 54.-La misma Secretaria vigilará que se apliquen correctamente las tarifas y que no se hagan devoluciones o bonificaciones que impliquen la reducción de las cuotas señaladas.

ARTICULO 55.-Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior.

1.-Los convenios celebrados por las difusoras, con el Gobierno Federal, Gobiernos Locales, Ayuntamientos y organismos públicos, en interés de la Sociedad o de un servicio público;

H.-Las transmisiones gratuitas o las reducciones que hagan las **empresas por razones de beneficencia a instituciones culturales, a estudiantes, a maestros y a conjuntos deportivos.**

ARTICULO 56.-Las estaciones difusoras deberán tener a disposición del público, en sus oficinas, suficientes ejemplares de las tarifas respectivas y de sus formas de aplicación.

ARTICULO 57.-No se concederán prerrogativas que impliquen privilegios de alguna empresa de radio y televisión en perjuicio de las demás.

CAPITULO TERCERO

Programación

ARTICULO 58.-El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes.

ARTICULO 59.-Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

ARTICULO 60.-Los concesionarios de estaciones radiodifusoras co-

merciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están obligados a transmitir gratuitamente y de preferencia:

I.-Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública;

II.-Los mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio.

ARTICULO 61.-Para los efectos del artículo 59 de esta ley, el Consejo Nacional de Radio y Televisión oirá previamente al concesionario o permisionario y, de acuerdo con ellos, fijará los horarios a que se refiere el citado artículo.

ARTICULO 62.-Todas las estaciones de radio y televisión en el país, estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaria de Gobernación.

ARTICULO 63.-Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.

ARTICULO 64.-No se podrán transmitir:

I.-Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público;

H.-Asuntos que a juicio de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes impliquen competencia a la Red Nacional, salvo convenio del concesionario o permisionario, con la citada Secretaría.

ARTICULO 65.-La retransmisión de programas desarrollados en el extranjero y recibidos por cualquier medio por las estaciones difusoras, o la transmisión de programas que patrocine un gobierno extranjero o un organismo internacional, únicamente podrán hacerse con la previa autorización de la Secretaria de Gobernación.

ARTICULO 66.-Queda prohibido interceptar, divulgar o aprovechar, los mensajes, noticias o informaciones que no estén destinados al dominio público y que se reciban por medio de los aparatos de radiocomunicación.

ARTICULO 67.-La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión se ajustará a las siguientes bases:

I.-Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación;

H.-No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza;

III.-No transmitirá propaganda o anuncios de productos industriales, comerciales o de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades.

ARTICULO 68.-Las difusoras comerciales, al realizar la publicidad de bebidas cuya graduación alcohólica exceda de 20 grados, deberán abstenerse de toda exageración y combinarla o alternarla con propaganda de educación higiénica y de mejoramiento de la nutrición popular. En la difusión de esta clase de publicidad no podrán emplearse menores de edad; tampoco podrán ingerirse real o aparentemente frente al público, los productos que se anuncian.

ARTICULO 69.—Las difusoras comerciales exigirán que toda propaganda de instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento, prevención o curación de enfermedades, esté autorizada por la Secretaria de Salubridad y Asistencia.

ARTICULO 70.-Sólo podrá hacerse propaganda o anuncio de loterías, rifas y otra clase de sorteos, cuando éstos hayan sido previamente autorizados por la Secretaria de Gobernación. La propaganda o anuncio de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y de las operaciones que realicen, deberá contar con la autorización de la Secretaria de Hacienda.

ARTICULO 71.-Los programas comerciales de concursos, los de preguntas y respuestas y otros semejantes en que se ofrezcan premios, deberán ser autorizados y supervisados por la Secretaria de Gobernación, a fin de proteger la buena fe de los concursantes y el público.

ARTICULO n.-Para los efectos de la fracción II del artículo 50. de la presente ley, independientemente de las demás disposiciones relativas, la transmisión de programas y publicidad impropios para la niñez y la juventud, en su caso, deberán anunciarse como tales al público en el momento de iniciar la transmisión respectiva.

ARTICULO 73.-Las difusoras deberán aprovechar y estimular los valores artísticos locales y nacionales y las expresiones de arte mexicano, dedicando como programación viva el mínimo que en cada caso fije la Secretaria de Gobernación, de acuerdo con las peculiaridades de las difusoras y oyendo la opinión del Consejo Nacional de Radio y Televisión. La programación diaria que utilice la actuación personal, deberá incluir un mayor tiempo cubierto por mexicanos.

ARTICULO 74.-Para los efectos del articulo anterior, se entenderá por programa vivo toda intervención personal realizada en el momento de la **transmisión, exceptuando el anuncio o mención comercial.**

ARTICULO 75.-En sus transmisiones las estaciones difusoras deberán hacer uso del idioma nacional.

La Secretaria de Gobernación podrá autorizar, en casos especiales, el **uso de otros idiomas, siempre que a continuación se haga una versión al español, íntegra o resumida, a juicio de la propia Secretaría.**

ARTICULO 76.-En toda transmisión de prueba o ajuste que se lleve a cabo por las estaciones, así como durante el desarrollo de los programas y en lapsos no mayores de 30 minutos, deberán expresarse en español las letras nominales que caracterizan a la estación, seguidas del nombre de la localidad en que esté instalada.

ARTICULO 77.-Las transmisiones de radio y televisión, como medio **de orientación para la población del país, incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales o internacionales.**

ARTICULO 7B.-*En* las informaciones radiofónicas, deberán expresarse la fuente de la información y el nombre del locutor, y se evitará causar alarma o pánico en el público.

ARTICULO 79.-Para que una estación de radio y televisión se dedique a la transmisión de solo uno de los asuntos permitidos por esta ley, se deberán llenar los siguientes requisitos:

- I.-Que se trate de un servicio de interés público, a juicio de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes;
- II.-Que se garantice la regularidad y eficiencia del servicio, y
- III.-Que no se cree una innecesaria multiplicación del mismo servicio.

ARTICULO BO.-Serán responsables personalmente de las infracciones **que se cometan en las transmisiones de radio y televisión, quienes en forma directa o indirecta las preparen o transmitan.**

CAPITULO CUARTO

De las escuelas radiofónicas

ARTICULO 81.-Las escuelas radiofónicas constituyen un sistema de estaciones emisoras y receptores especiales para los fines de extensión de la educación pública, en los aspectos de difusión cultural, instrucción técnica, industrial, agrícola, alfabetización y orientación social.

ARTICULO 82.-La transmisión y la recepción de las escuelas radiofónicas, estarán regidas por las disposiciones que sobre la materia dicte la Secretaria de Educación Pública, la cual seleccionará al personal especializado, profesores, locutores y técnicos que participen en ese tipo de programas.

ARTICULO 83.-Los Ayuntamientos, sindicatos, comunidades agrarias y cualesquiera otras organizaciones que se inscriban en ese sistema, tendrán la obligación de instalar en sitios adecuados, el número de receptores que satisfaga las necesidades de cada comunidad.

CAPITULO QUINTO

De los locutores

ARTICULO 84.-En las transmisiones de las difusoras solamente podrán laborar los locutores que cuenten con certificado de aptitud.

ARTICULO 85.-Sólo los locutores mexicanos podrán trabajar en las estaciones de radio y televisión. En casos especiales la Secretaria de Gobernación podrá autorizar a extranjeros para que actúen transitoriamente.

ARTICULO 86.-Los locutores serán de dos categorías:

“A” Y “B”. Los locutores de la categoría “A” deberán comprobar que han terminado sus estudios de bachillerato o sus equivalentes, y los de la categoría “B”, los estudios de enseñanza secundaria o sus equivalentes; unos y otros cumplirán, además, con los requisitos que establezca el reglamento.

ARTICULO 87.-Los concesionarios o pennisionarios de las difusoras podrán emplear aprendices de locutores para que practiquen por períodos no mayores de 90 dias, previa autorización de la Secretaría de Educación Pública.

ARTICULO 88.-Las estaciones difusoras hasta de 10,000 vatios de potencia, podrán emplear locutores autorizados de cualquiera de las dos categorías.

En las de mayor potencia, cuando menos el 50% de sus locutores autorizados serán precisamente de la categoría "A".

ARTICULO 89.-Los cronistas y los comentaristas deberán ser de nacionalidad mexicana y presentar un certificado que acredite su capacidad para la actividad especial a que se dediquen, expedido por la Secretaría de Educación Pública.

TITULO QUINTO

Coordinación y vigilancia

CAPITULO PRIMERO

Organismo coordinador

ARTICULO 90.-Se crea un organismo dependiente de la Secretaria de Gobernación denominado Consejo Nacional de Radio y Televisión, **integrado por un representante de dicha Secretaría, que fungirá como Presidente**, uno de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, otro de la de Educación Pública, otro de la de Salubridad y Asistencia, dos de la Industria de la Radio y Televisión y dos de los trabajadores.

ARTICULO 91.-El Consejo Nacional de Radio y Televisión tendrá las **siguientes atribuciones:**

I.-Coordinar las actividades a que se refiere esta ley;

H.-Promover y organizar las emisiones que ordene el Ejecutivo Federal;

HI.-Servir de órgano de consulta del Ejecutivo Federal;

IV.-Elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones;

V.-Conocer y dictaminar los asuntos sometidos a su estudio y opinión por las Secretarías y Departamentos de Estado o por las instituciones, organismos o personas relacionadas con la radio y la televisión.

VI.-Todas las demás que establezcan las leyes y sus reglamentos.

ARTICULO 92.-El Consejo celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias, conforme a su reglamento. El Presidente tendrá voto de calidad.

CAPITULO SEGUNDO

Inspección y vigilancia

ARTICULO 93.-La Secretaria de Comunicaciones y Transportes, para cumplir con las funciones y atribuciones que esta ley le señala, podrá practicar las visitas de inspección que considere pertinentes.

ARTICULO 94.-Las visitas de inspección técnica de dichas estaciones tendrán por objeto comprobar que su operación se ajuste a la potencia, **frecuencia, ubicación, normas de ingeniería y demás requisitos fijados en la concesión o el permiso**, en la ley y los reglamentos, o para determinar si su **servicio es satisfactorio y se presta con las especificaciones señaladas.**

ARTICULO 95.-Las visitas de inspección se practicarán en presencia del permisionario o concesionario o de alguno de sus empleados, dentro de las horas de funcionamiento de la estación.

ARTICULO 96.-La Secretaría de Gobernación, para cumplir con las funciones y atribuciones que esta ley le señala, podrá practicar las visitas de inspección que considere pertinentes.

ARTICULO 97.-El concesionario o permisionario está obligado a atender las observaciones que por escrito le haga la Secretaria de Gobernación, si a juicio de ésta las transmisiones no se ajustaren a la presente ley y su reglamento.

ARTICULO 98.-Las visitas se practicarán o se suspenderán mediante el orden expresa de la Secretaria facultada para la inspección.

ARTICULO 99.-La inspección y vigilancia la cubrirán las Secretarias de Comunicaciones y Transportes y de Gobernación, con personal a su cargo.

ARTICULO 100.-Los datos que el personal de inspección obtenga durante o con motivo de su visita tendrán el carácter de confidenciales y sólo se comunicarán a la Secretaria que haya ordenado la práctica de esa diligencia o al Consejo Nacional de Radio y Televisión, para los efectos legales correspondientes.

TITULO SEXTO

Infracciones y sanciones

CAPITULO UNICO

ARTICULO 101.-Constituyen infracciones a la presente ley:

I.-Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden públicos;

II.--No prestar los servicios de interés nacional previstos en esta ley, **por parte de los concesionarios o permisionarios;**

III.-La operación de una emisora con una potencia distinta a la asignada, sin autorización de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes;

IV.-La alteración sustancial por los locutores de los textos de boletines o informaciones proporcionados por el Gobierno, con carácter oficial para su **transmisión; asimismo, la emisión no autorizada de los textos de anuncios o** propaganda comerciales que requieran previamente la aprobación oficial;

V.-Utilizar los servicios de locutores, cronistas o comentaristas que carezcan de certificado de aptitud;

VL-Iniciar las transmisiones sin la previa inspección técnica de las **instalaciones;**

VIL-No suprimir las perturbaciones o interferencias que causen a las emisiones de otra difusora en el plazo que al efecto les haya fijado la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

VIII.-Modificar las instalaciones sin la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

IX.-La violación a lo dispuesto en el artículo 46;

X.-No cumplir con la obligación que les impone el artículo 59 de esta ley;

XL-La falta de cumplimiento a cualesquiera de las obligaciones contenidas en el artículo 60 de esta ley;

XIL-No encadenar una emisora cuando se trate de transmitir las **informaciones a que se refiere el artículo 62;**

XIII.-La desobediencia a cualquiera de las prohibiciones que para la correcta programación prevee el artículo 63 de esta ley;

XIV.-La violación a lo dispuesto por el artículo 64 de esta ley;

XV.-Contravenir lo dispuesto por cualesquiera de las tres fracciones del artículo 67 de esta ley;

XVL-Contravenir las disposiciones que, en defensa de la salud pública, establece el artículo 68 de la presente ley;

XVIL-Realizar propaganda o anuncios en contravención al artículo 70;

XVIII.-Faltar a lo que dispone el artículo 75 en relación con el uso del **idioma nacional;**

XIX.-La violación a lo dispuesto en el artículo 78;

XX.-No acatar las observaciones que haga la Secretaría de Gobernación en los términos del artículo 97;

XXL-Las demás infracciones que se originen del incumplimiento de esta ley.

ARTICULO 102.-Quienes dañen, perjudiquen o destruyan cualquier bien inmueble o mueble usado en la instalación u operación de una estación **de radio o televisión, interrumpiendo sus servicios, serán castigados con tres días a cuatro años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$50,000.00.** Si el daño se causa empleando explosivos o materias incendiarias, la prisión será en ese caso de 5 a 10 años.

ARTICULO 103.-Se impondrá multa de cinco mil a cincuenta mil

pesos en los casos de las fracciones I, **II**, III, VIII Y XIII del artículo 101 de esta ley.

ARTICULO 104.-Se impondrá multa de quinientos a cinco mil pesos en los casos de las fracciones IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI del mismo artículo 10L

ARTICULO 105.-Para imponer las sanciones a que se refieren los artículos 103 y 104 de esta ley, la autoridad administrativa oirá previamente **al** los presuntos infractores. Cuando se encuentren irregularidades de carácter técnico durante las visitas de inspección a las radiodifusoras, se les concederá un plazo perentorio para corregirlas, sin perjuicio de formar el expediente de infracción que proceda, a que se refiere el párrafo antecedente y de que la autoridad administrativa dicte oportunamente la resolución que corresponda.

TRANSITORIOS:

ARTICULO 1o.-La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

ARTICULO 20.-Se deroga el capítulo sexto del libro quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, con excepción de lo relativo a instalaciones de aficionados, consignado en su artículo 406. Se derogan también todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente ley.

ARTICULO 30.-Las concesiones y permisos otorgados al entrar en vigor esta ley, conservarán su vigencia y se ajustarán a la misma en todo lo no **previsto en dichas concesiones y permisos.**

ARTICULO 40.-Las autorizaciones expedidas hasta la fecha, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a locutores, animadores, narradores, comentaristas, cronistas y conferenciantes de estaciones de radio y televisión, **continuarán en vigor.**

ARTICULO 5o.-Las solicitudes de concesiones o permisos en trámite, se ajustarán a los términos de esta ley, y los interesados gozarán de un plazo de 90 días para cumplir con sus requisitos.

ARTICULO 60.-La Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgará la concesión a las estaciones de radio y televisión que operen con permiso provisional, ajustándose a los requisitos de esta ley.

ARTICULO 70.-Para cumplir con lo establecido en el artículo 90 de la presente ley, los organismos oficiales, industriales y de trabajadores, deberán acreditar ante la Secretaría de Gobernación en un plazo de 30 días a sus representantes a fin de constituir el Consejo Nacional de la Radio y la Televisión.

Juan Sabines Gutiérrez, D. P.-Guillermo Ibarra Ibarra, S. P.-Marta Arulrade del Rosal, D. S.-Carlos Román Celis, S. S.-Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido la presente ley en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, D. F., a los ocho días del mes de enero de mil novecientos *sesenta.-Adolfo López Mateos.-Rúbrica.-El* Secretario de Gobernación, *Gustavo Díaz Ordaz.-Rúbrica.-El* Secretario de Comunicaciones y Transportes, *Walter C. Buchanan.-Rúbrica.-El* Secretario de Educación Pública, *Jaime Torres Bodet.- Rúbrica.- el* Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Antonio Ortiz Mena.-Rúbrica.-El* Secretario de Relaciones Exteriores, *Manuel Tello.-Rúbrica.-El* Secretario de Salubridad y Asistencia, *José Alvarez Amézquita.-Rúbrica.-El* Secretario del Patrimonio Nacional, *Eduardo Bustamante.-Rúbrica.-El* Secretario del Trabajo y Previsión Social, *Salomón González Blanco.-Rúbrica.*

SECCION JURISPRUDENCIAL

T E S I S

"Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto **no establezca ,en manera alguna .requisitos ni formalidades previamente a la** emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas **condiciones, no resulta indispensable, para el quejoso, atacar de inconstitucional la Ley de Hacienda del Departamento del D. F.,** puesto que, para alcanzar el otorgamiento del amparo, bastaba que el mismo agraviado demostrara la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental. Ciertamente es que, con arreglo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y a la del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, no tiene éste facultades para declarar la inconstitucionalidad de una ley, pero tal tesis no impide que el propio Tribunal sea competente para examinar y decidir si se ajusta o no a la Carta Magna un acto administrativo que no tiene los caracteres de una ley. En efecto, conforme al artículo 202, inciso (b), del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deban estar revestidos la resolución o el procedimiento impugnados. Ahora bien, las formalidades que legalmente debe observar un procedimiento administrativo no son sólo aquéllas que expresamente establezca la ley relativa, sino también, y de modo fundamental (en el supuesto de que dicha ley guarde en este punto absoluto silencio), las formalidades esenciales cuyo respeto exige el artículo 14 constitucional. Así pues, el Tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa, tanto si no se llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuanto en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales del procedimiento, que consagra el artículo 14 de nuestro Código Político... Aunque es verdad que cuando se discute directamente la **constitucionalidad de una ley, es necesario llamar a juicio a la autoridad de la que proviene la misma ley, también es cierto que, en la especie, no era necesario emplazar al órgano legislativo, puesto que se reclamó la inconstitucionalidad de un acto administrativo, independientemente de que éste se ajustara a la ley de Hacienda del Distrito Federal o pugnara con ella".**

BREVE NOTA A LA TESIS SUSTENTADA POR LA SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION,
EN EL AMPARO EN REVISION No. 2125/59

Como lo hace notar el maestro Gabino Fraga, en su tratado de Derecho Administrativo, las leyes administrativas mexicanas, en ocasiones no estatuyen **ningún procedimiento administrativo, en otras, adoptan con ligeras variantes**, principalmente en cuestión de términos, el procedimiento judicial, y en algunas, que son las menos, organizan un procedimiento especial de acuerdo con la materia que desarrollan, v. gr. las leyes reglamentarias del artículo **27 constitucional en materia de expropiación, minera, agraria, etc.**

El propio maestro señala que todo procedimiento administrativo en los casos de privación de derechos, debe respetar las garantías de audiencia y de legalidad consignadas en el artículo 14 del Texto Político Supremo por lo que, la administración debe actuar apegándose a las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad a su **actuación.**

y en este sentido se ha inclinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyas resoluciones en este aspecto podrían dividirse en tres grupos: de acuerdo con el primero, el artículo 14 constitucional garantiza la aplicación del procedimiento que la ley establece; pero sin que se obligue a la ley a que lo cree, es decir, que basta con el respeto a la garantía de legalidad. La tesis mencionada ha sido superada, pues la propia Carta Magna, establece los casos de excepción a la garantía de audiencia, como lo son los de **dotación y restitución de tierras, en materia de expropiación, los de la revisión de los contratos y concesiones a que se refiere la fracción XVIII del artículo 27 constitucional, etc.**

El segundo grupo, sostiene que basta la aplicación correcta de la ley secundaria para que se respete la garantía de audiencia. El problema es grave, si se considera que en multitud de leyes se omite la posibilidad de que el particular sea oído antes de que se le afecte en sus derechos o intereses jurídicamente protegidos.

y por último, el tercer grupo que considera que las leyes administrativas deben consignar como requisito *sine qua non* de todo procedimiento administrativo que afecte en su esfera jurídica al particular, el respeto a las garantías de audiencia y de legalidad consignadas en la Carta Magna, con las excepciones arriba señaladas. Así, el máximo Tribunal mexicano ha establecido: "Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para

que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. . . Salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos. . . La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga, antes de, la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas." (S. J. de la F.-Tomo LXXI, pág. 4156.)*

No es pues aventurado suponer que la jurisprudencia que se pretende comentar, sea un paso más que confirme el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento en cuanto a la actuación de las autoridades **administrativas frente a los administrados. Dicha jurisprudencia se refiere precisamente a aquellos casos citados al principio de este comentario, es decir, a la ausencia en la ley ordinaria de un procedimiento administrativo.**

Dos son las tesis que parecen desprenderse de ella:

La primera consiste, en que la autoridad administrativa no solamente debe acatar la ley ordenaria que aplica, sino que en el caso de que ésta sea omisa en cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento, dicha autoridad debe observarlas respetando así, la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

La segunda, se refiere a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para anular un acto gubernativo que no haya respetado las formalidades esenciales del procedimiento, lo que no entraña que califique de constitucional o no, la ley aplicable al caso de que se trate.

De lo anterior, se podría concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha mejorado su propio criterio sobre el problema, para beneficio del administrado, logrando a la vez, una mayor armonía entre el interés público y el interés privado, pues además de que es obligación del Poder Legislativo que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se **oiga a las partes, en el caso de omisión por parte de ese Poder, el Ejecutivo,** se obliga a darle al particular la posibilidad de ser oído y de presentar las **defensas que estime convenientes. Así, cuando la autoridad administrativa** aplique una norma secundaria en la que se haya omitido las formalidades esenciales del procedimiento, deberá respetar la garantía de audiencia, lo que no supone que se extralimite en su actuación porque la simple aplicación de la disposición secundaria significaría el respeto a la garantía de legalidad. y, como no se trata de los casos de excepción previstos por la Ley Suprema, la autoridad no llenaría una laguna de la ley ordinaria, sino que

* G. Fraga: D. Administrativo. Ba. Edición. Pág. 293.

simplemente respetaría en lo conducente el artículo 14 constitucional tantas veces citado.

En **consecuencia**, el Tribunal Fiscal de la Federación, tampoco **se** extralimita en *su* competencia al anular una resolución administrativa que no haya respetado la garantía de audiencia, pues al igual que la autoridad gubernativa, no suple a la ley secundaria **aplicable**, ni tampoco la califica, sino solamente al acto administrativo que, privando de sus **derechos** a un particular, no reúne los requisitos exigidos por la constitución política.

Lic. Horacio Castellanos Coutiño