

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

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

Núm. J - Julio-Septiembre . México, D. F. 1956

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

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

Núm. J - Julio-Septiembre . México, D. F. 1956

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

SUMARIO

EDITORIAL.	8
LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE LA DICTADURA SANTANISTA. <i>Jalé E. Iturriaga :</i>	7
FILOSOFIA DE LA ORGANIZACION. <i>Lie. Alvaro Rodríguez.</i>	17
EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION. <i>Antonio Luna Arroyo.</i>	21
FUNDAMENTOS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA. <i>Fernando Cuén Barragán.</i>	43
COMISION NACIONAL DE VALORES. <i>Lie. Práxedes Reins Hermosillo.</i>	53
TESIS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACION EN EL CAMPO INTERNACIONAL EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA BASADA EN LA TEORIA DE LA FUENTE DEL INGRESO GRAVABLE. <i>Lie. Hugo B. Margáin.</i>	77
LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA. <i>César Augusto Izaguirre Rojo.</i>	111
NOTA BIBLIOGRAFICA	115

Núm. 3 - Julio-Septiembre México, D. F. 1956

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Av. Juárez Núm. 4-807

MEXICO 1, D. F.

CONSEJO DIRECTIVO:

PRESIDENTE: LIC. GABINO FRAGA, JR.

VICEPRESIDENTE: LIC. ANDRES SERRA ROJAS.

TESORERO: LIC. M. CORDERA PASTOR.

CONSEJEROS: LIC. JOSE ATTOLINI.

LIC. DANIEL ESCALANTE.

DR. ALFREDO NAVARRETE.

LIC. J. RODRIGUEZ y RODRIGUEZ,

LIC. RAUL SALINAS LOZANO.

SRA. CATALINA SIERRA CASASUS,

LIC. RAFAEL L'RRUTIA,

SECRETARIO EJECUTIVO: LIC. ALVARO RODRIGUEZ.

REVISTA

DE

ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación Trimestral

Órgano del Instituto de Administración Pública

Director

Lic. Antonio Martínez Bázquez

Subdirectora

Sra. Catalina Sierra Casasús

SUBDIRECTORA

SRA, CATALINA SIERRA CASASUS

IMPRESO EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN

El Consejo Directivo del *Instituto de Administración Pública*, se complace en informar a los señores miembros de este Instituto sobre la incorporación de las siguientes personas, como MIEMBROS REGULARES, de nuestra organización:

.SR. NORBERTO AGRAMONTE MIER y **TERAN**, C. P. T.
Asesor Técnico del
Instituto Mexicano **del Seguro Social.**

SR. LIC. SEALTIEL ALATRISTE ABREGO.
Presidente del
Instituto Mexicano **de Contadores Públicos.**

SR. LIC. MANUEL BRAVO JIMÉNEZ.
Sub-Jefe del
Departamento de Investigaciones Industriales
Banco de México, S. A.

SR. ROBERTO CASAS ALATRISTE.
Director del
Despacho Roberto Casas Alatraste.

SR. LIC. ANDRES CASO LOMBARDO.
Director General de Administración
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

SR. WILFRIDO CASTILLO MIRANDA. C. P. T.
Director **de la**
Escuela Nacional de Comercio y Administración.

SR. LIC. GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS.
Director General Adjunto de la
Administración de Asistencia Técnica.
Naciones **Unj.15.**

SR. LIC. RAÚL NORIEGA.
Oficial Mayor de la
Secretaría de Hacienda y C. P.

SR. JOSE PEREZ MORENO
Oficial Mayor
Secretaría de Recursos Hidráulicos.

SR. LIC. FERNANDO RIVERA ARNAIZ.
Jefe de la Unidad para la América latina
División **de Administración Pública.**
Naciones Unidas.

SR. DAVID THIERRY. C. P. T.
Director de la
Firma: **Contadores Públicos Titulados. S. C.**

EDITORIAL

La administración pública en México, como en otras partes del mundo, requiere cada vez más el concurso de técnicos especializados en las más diversas ramas de la actividad humana. La administración pública ha ampliado de manera notable su participación en la actividad de las colectividades modernas, y es hoy día uno de los instrumentos básicos para la vida normal y el desarrollo de las mismas. En nuestro país, en pleno proceso de desarrollo económico y social, se hace cada vez más indispensable la participación de esos técnicos preparados no sólo de una manera suficiente en sus distintas especialidades, sino en los secretos del funcionamiento, de la organización y de la planeación administrativas, propiamente dichos.

El personal administrativo tiene en nuestro país, de una manera preponderante, una formación empírica en lo que se refiere a las actividades propias y peculiares de la función administrativa; las ventajas que se derivarían de que ese personal obtuviera un entrenamiento regular y sistemático, [andado en la enseñanza: de una teoría dinámica y rigurosa, serían de una gran diversidad; pero todas concurrirían a hacer que el esfuerzo invertido produjera una acción útil más eficiente, y por tanto la administración pública, estaría en mayor aptitud de jugar, con un concepto de responsabilidad social, su papel de instrumento de desarrollo económico y de servicio social; la experiencia cotidiana nos enseña que cuando la administración no aplica procedimientos y sistemas adecuados no sólo no concurre al desarrollo de los bienes comunes, sino que frena la actividad creadora del estado y de los particulares.

La solución que inmediatamente se ocurre para atender el problema de personal con una capacitación adecuada en las técnicas y en la ciencia administrativa es la de utilizar la enseñanza para ello, y consiguientemente suele pensarse que el mejor camino es establecer una escuela de administración pública. Sin embargo, antes de tomar un paso decisivo para el establecimiento de esa institución, es indispensable preguntarse si ese instrumento es el que satisfará plenamente la necesidad que se trata de atender.

Una escuela de administración pública se puede plantear desde distintos puntos

de rist«: señalaremos los que nos parecen fundamentales: a) como escuela de capacitación de empleados y [funcionarios administrativos, en la que se provea a los mismos de una enseñanza moderna sobre problemas de organización, de personal, de planeación, etc.]; b) como una escuela de índole profesional a la que, de la misma manera que se va a las escuelas que tienen una mayor tradición como formadoras de profesionistas, concurrirían jóvenes estudiantes egresados de las escuelas de enseñanza media.

En el primero de estos dos casos, se limitaría peligrosamente, o mejor innecesariamente, la función de la educación como factor de superación de una situación determinada; en el segundo caso, se podría correr el riesgo de caer en una posición idealista en un doble sentido: primero, de creer que la escuela proveería automáticamente de empleados y funcionarios a la administración pública, lo que no sería posible dado un factor político innegable en la integración del personal administrativo; segundo, de ofrecer una carrera quizá demasiado abstracta en formación de personal técnico, capaz como se ha dicho antes, en las más diversas actividades humanas, que requiere la administración moderna. Es decir, el estado necesita ingenieros, médicos, abogados, economistas, agrónomos, etc., que además de tener un alto grado de eficacia en su profesión principal, posean un conocimiento suficiente de los principios y de las técnicas básicas que se requieren para concurrir al servicio eficiente de la administración. Esto no quiere decir que el estado no requiera de expertos en administración pública, como materia fundamental de una profesión; pero el número de expertos de esta naturaleza que necesita es relativamente menor que el número de expertos de otras materias, los que sin embargo deberán tener un conocimiento de los procedimientos, las prácticas y los sistemas administrativos. Cabe interrogarse si para formar estos expertos sea necesaria la existencia de una escuela o si bastaría incluir dentro de las enseñanzas de otras carreras las especialidades respectivas.

Es evidente que el núcleo directivo de la administración pública proviene en un porcentaje elevado de las profesiones liberales y, dentro de éstas, de manera muy importante de las de Derecho, Comercio, Economía, Ingeniería y Medicina; mientras que los funcionarios no son sin embargo profesionales egresados de una carrera superior, y aun cuando lo sean de las escuelas que por su naturaleza están más vinculadas con la función administrativa, como son las de Derecho, Economía y Comercio, no han recibido una especial enseñanza por lo que respecta a las materias que estudian los problemas de la administración pública, desde el punto de vista de la operación eficiente de los programas respectivos.

Nuestra opinión, en atención a los hechos brevemente reseñados, sería la siguiente: establecer una escuela de capacitación administrativa de funcionarios y empleados públicos, por un lado; y por el otro, iniciar cursos optativos de especialización en asuntos administrativos en las diversas escuelas profesionales

«universitarias y técnicas; finalmente, en las escuelas más vinculadas por la índole de la enseñanza que en ellas se imparte, se podrían incluir las especialidades «administrativas -en tal grado superior de enseñanza— más vinculadas con el resto de las enseñanzas que se impartan en cada una de ellas. Así, el economista podría ser economista diplomado en administración pública; sus estudios podrían derivarse de manera especial a técnicas de desarrollo, de planeación, de organización, de hacienda pública, fundamentalmente desde un punto de vista económico; el abogado», de la misma manera, podría ser un experto en administración pública, fundamentalmente desde puntos de vista relativos al proceso y al derecho administrativos, y el contador podría estudiar otro tipo de especialidades, vinculadas con su actividad [fundamental, pero convenientemente aplicables a la administración pública.

El planteamiento que aquí hemos hecho no tiene por objeto proponer una solución definitiva, sino (¡portar ideas a las personas preocupadas): por resolver, o contribuir a resolver mejor dicho, los problemas de la administración pública moderna, a través de la formación profesional de un personal idóneo, y señalar algunos de los diversos aspectos que presenta el problema. los cuales deben tomarse en cuenta para buscar una solución adecuada.

Queda pues a los investigadores la tarea de ahondar sistemática y críticamente en el problema planteado y de proponer soluciones positivas y viables dentro de nuestra realidad social, educativa, política y económica.

LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE LA DICTADURA SANTANISTA

POR
JOSÉ E. IRRRIAGA

1

Como se sabe, de cuantas veces Antonio López de Santa Anna estuvo al frente del Poder Ejecutivo, su más larga estancia en la presidencia fue la última, la undécima, en la cual consolidó su dictadura durante dos años y tres meses y medio, o sea en el lapso comprendido entre el 20 de abril de 1853 y el 11 de agosto de 1855, día este en que lo desplazó definitivamente del poder político la triunfante revolución de Ayutla.

Y, tal como suelen obrar los regímenes que reposan en la fuerza, Santa Anna quiso justificar la mano dura de su gobierno mediante un reajuste o reforma en la administración pública que prestase mayor eficiencia para desarrollar materialmente el país, el cual se hallaba en trance progresivo de involución en este aspecto material merced a la guerra intestina recurrente desde que treinta y dos años atrás México alcanzara su independencia del dominio español.

Es decir, Santa Anna —al igual que Porfirio Díaz lo hiciera un cuarto de siglo más tarde— quiso mostrar y contrastar la eficacia de un orden administrativo basado en un régimen de fuerza, frente a los gobiernos de inspiración liberal cuya sabiduría administrativa permaneció casi inédita por falta de estabilidad política y de continuidad pacífica en el mando. No había surgido aún esa síntesis de dos elementos aparentemente antitéticos que sólo los gobiernos posteriores a la Carta de 1917 han hecho posible: la estabilidad política por un lado, y, por el otro, las libertades públicas y la promoción del desarrollo material del país mediante reformas a la Administración Pública, no siempre inspiradas —hay que reconocerlo así— en planes de tecnificación del aparato administrativo. Antes de la Revolución tal parecía que el precio que la Nación debía pagar por su paz interior y una administración pública propiciatoria de nuestro desarrollo económico, consistía en acatar un gobierno de fuerza y antilibertario.

Mas, sea ello lo que fuere, lo cierto es que Antonio López de Santa Anna, siguiendo puntualmente los consejos de Lucas Alarnán, a los dos días de haber iniciado su último gobierno, o sea el 22 de abril de 1853, fraguó desde luego unas Bases para la Administración de la República mientras promulgaba el decreto que estableció las *Bases para la Administración de la República*, el cual en su artículo primero decía que para el despacho de los negocios habría cinco secretarías de Estado, a saber: la de Relaciones Exteriores; la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; la de Guerra y Marina; la de Hacienda, y una de nueva creación, la Secretaría de *Fomento, Colonización, Industria y Comercio*, subrayando así Santa Anna su intención de cargar el acento de su régimen en el desarrollo material del país.

Y, reservando para después la fijación de atribuciones de las primeras cuatro secretarías de Estado citadas, se precisaba desde luego en las *Bases* las funciones que habría de tener la nueva dependencia del Ejecutivo, funciones éstas que muestran mejor todavía el afán que abrigaba Santa Anna de modernizar el país en su estructura material, bien que en otros órdenes, como es sabido, el dictador hubo de hacer recular el país hacia formas de vida social propias del virreinato.

La jurisdicción del nuevo ministerio de Fomento comprendía los siguientes ramos: formación anual de la estadística general del país, tanto la industrial y agrícola, como la minera y mercantil; colonización; fomento de todos los ramos mercantiles e industriales; expedición de patentes y privilegios o concesiones; organización de exposiciones industriales, agrícolas y mineras; construcción de caminos, canales y otras formas de comunicaciones; las obras del desagüe del Valle de México, y las obras públicas de utilidad y de ornato.

Como fácilmente se advierte, Santa Anna se proponía significarse como un buen administrador a fin de asentarse viralicidamente en el poder, propósito este que evidenció el 17 de diciembre de 1853 al darse a sí mismo facultades omnímodas, prolongación indefinida de su estancia en el mando y derecho a nombrar un sucesor.

Mas, para comprender mejor el afán de reforma administrativa que prolijaba Santa Anna, conviene ofrecer íntegro el decreto de 22 de abril de 1853 ya que dicho documento constituye un episodio importante para la historia de nuestra administración pública.

He aquí, pues, el aludido decreto:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, presidente de la república, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:

BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION

SECCIÓN PRIMERA

Gobierno Supremo

Art. 1º Para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:

De relaciones exrcnores.

De relaciones interiores, justicia, negoCIos eclesiásticos e instrucción pública.

De fomento, colonización, industria y comercio.

De guerra y marina.

De hacienda.

Art. 2º Se hará una distribución conveniente de los negocios entre estas secretarías, para el más pronto despacho de ellos.

Are, 3º Los asuntos de que debe ocuparse el nuevo ministerio de fomento, colonización, industria y comercio, son los siguientes:

Formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera Y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan.

La colonización.

Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en rodas líneas.

la expedición de las patentes y privilegios.

Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril.

Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la república.

El desagüe de Méjico y todas las obras concernientes al mismo.

Todas las obras públicas de utilidad y ornato que hagan con fondos públicos,

Art. 4º En consecuencia de la creación de este ministerio, queda suprimida la dirección de industria y colonización, y todas las direcciones particulares de los diversos ramos que las atribuciones de dicho ministerio abrazan. Los empleados en esta oficina serán considerados según sus méritos.

Art. 5º Con el fin de que haya la regularidad necesaria en el despacho de los negocios, todos aquellos que importen alguna medida general, que causen gravamen a la hacienda pública o que su gravedad lo requiera a juicio del gobierno, se tratará en junta de ministros, por informe escrito que presentarán los ministros del ramo; y adoptado por el presidente el parecer de la junta, quedará encargado de la ejecución de lo que se acuerde el ministerio respectivo bajo su responsabilidad.

Art. 6º Al efecto, se tendrá un libro de acuerdos de la junta de ministros, que llevará el oficial mayor del ministerio de relaciones, y otro particular en cada ministerio, en que se anotarán los asuntos acordados por el mismo ministerio,

Art. 7º Se revisarán las plantas y reglamentos actuales de las secretarías del despacho, de la contaduría mayor, de la tesorería general y demás oficinas, para hacer en ellas las variaciones y mejoras que parezcan convenientes.

Art. 8º Se formará un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades.

Art. 9º Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un *procurador general de la nación*, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la corte suprema de justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores será recibido como parte por la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

Art. 10. Se dictarán las medidas conducentes para que a la mayor brevedad pueda formarse y publicarse los códigos civil, criminal, mercantil y de procedimientos, y todas las demás que sean convenientes para la mejora de la administración de justicia.

Art. 11. Se tomarán en consideración todas las disposiciones y medidas que se hayan dictado por los individuos que ejercieron el poder ejecutivo desde la disolución del congreso, para resolver lo que más convenga al mejor servicio de la nación.

SECCIÓN SEGUNDA

Consejo de Estado

Art. 1º Debiendo procederse al establecimiento del consejo de Estado, se nombrarán las veintiuna personas que deben componerlo, que estén adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo.

Art. 2º Este cuerpo se distribuirá en cinco secciones, correspondiente a cada una de las secretarías de Estado, las cuales evacuarán por sí todos los dictámenes que se les pidan en los ramos respectivos, como consejo particular de cada ministerio; reuniéndose todas las secciones para formar el consejo pleno cuando se tengan que discutir en él los puntos que a juicio del gobierno 10

requirieron por su gravedad e importancia, o por ser de aquellos en que el gobierno tiene que proceder de acuerdo con el consejo.

Arr, 3º Además de los veintiún individuos que han de componer el consejo, se nombrarán otros diez que reemplacen a los primeros en ausencias o enfermedades, para que este cuerpo tenga siempre el número requerido. El gobierno proveerá las vacantes que ocurrieren.

Art. 4º El presidente y vicepresidentes del consejo, así como los de las secciones, serán nombrados por el presidente de la república, e igualmente el secretario, que será de fuera de aquel cuerpo. El consejo tendrá sus sesiones en el salón destinado al senado.

SECCIÓN TERCERA

Gobierno interior

Art. 1º Para poder ejercer la amplia facultad que la nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarán en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios.

Arr. 2º Se formará y publicará un reglamento para la manera en que los gobernadores deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la constitución.

Arr. 3º Los distritos, ciudades y pueblos que se han separado de los Estados y departamentos a que pertenecen, y los que se hayan constituido bajo una nueva fórmula política, volverán a su antiguo ser y demarcación, hasta que el gobierno tomando en consideración las razones que alegaren para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la república. Se exceptúa de la anterior disposición al partido de Aguascalientes.

Arr, 4º Para la defensa de los distritos invadidos por los tribus bárbaras, seguridad de los caminos y de las poblaciones, y que los habitantes todos disfruten de una manera efectiva las garantías sociales, se tomarán las medidas necesarias para evitar los desórdenes y para el castigo de los malhechores.

Arr, 5º Los cuatro secretarios del despacho firmarán este decreto, y comunicarán a quien corresponda las órdenes convenientes para la ejecución de todo lo prevenido en estas Bases, según los ramos que a cada uno pertenecen.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional de Méjico, a 22 de abril de 1853.-Antonio López de Santa Anna.—Lucas Alamán.—Teodosio Lares.—José María Tornel.—Antonio Haro y Tamariz.

* * *

Como se nota de *las* firmas que calzan *el* decreto anterior, éstre se halla refrendado por Alamán, que ocupó *la* carrera de Relaciones Exteriores; por Lares, que ocupó *la* cartera de Relaciones Ineriores, Justicia, Negocios Eclesiasticos e Instrucción Pública; por Tornel, quien desempeñó el ministerio de Guerra y Marina, y por Haro y Tamariz, a quien se le confió el ministerio de Hacienda.

La Secretaría de Fomenro *la* encargó Santa Anna desde luego a un hombre idóneo, Joaquín Velázquez de León, quien a los quince días de haberse creado la nueva dependencia ya había organizado diligentemente *la* planta de empleados y el presupuesto respectivo, y el decreto que detalla una y otro consiruyc no sólo una mera curiosidad historiográfica, sino un motivo de reflexión que nos conduce a advertir -independientemente de la hipertrofia bunxrática aerual- en qué medida se ha desarrollado el país durante un *siglo*, cuando hace cien años era manejada can *sólo* por seis funcionarios y diez y nueve empleados una dependencia *del* Poder Ejecutivo que abarcaba los ramos adminisrrarivos que hoy comprenden la Secretaría de Economía, la Secrer.rría de Agricultura, la Secretaría de Comunicaciones y parte de las sccrerariis de Recursos Hidráulicos y Gobernación, en cuanto estas dos últimas mar.ejan ahora, respecrivamenee, el desagüe del Valle de México y *el* Archivo General de *la* Nación.

Ofrezcamos, pues, el decreto de 7 de mayo de 1853 en virtud del *cual* se fija *la* planea de empleados y el presupuesto de la nueva Secretaría de Fomercio. Helo aquí:

Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. El Exrno, Sr. presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto siguiente:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, caballero gran cruz de la real y distinguida orden de Carlos UI, y presidente de la República Mexicana, a los habitanres de ella, sabed: Que en uso de *las* facultades que la nación se ha servido conferirrne, he tenido a bien decretar *lo* s.guiente:

La planta de empleados y *sueldos* del nuevo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, será la que a continuación se expresa:

PLANTA

Oficial mayor con	.	\$	4,000
<i>Secac: Primera.</i> Estadística general de la República			
Un jefe de sección	.	\$	2,500
Dos escribientes de a \$20 pesos	.	1,600	4,100
<i>Sección Segunda.</i> Industria agrícola, minera y fabril o manufacturera.-Exposiciones.-Patentes.-Privilegios.			
Un jefe de sección	.	\$	2,500
Tres escribientes de a \$20 pesos	.	<u>2,400</u>	4,900

Sección Tercera. Comercio interior y exterior.

Un jefe de sección	\$ 2,500	
Dos escribientes de a 800 pesos .	1,600	4,100
	<hr/>	

Sección Cuarta. Colonización.-Terrenos baldíos ,

Un jefe de sección .-----	\$ 2,500	
Un escribiente que posea el inglés y el francés .	1,200	
Otro ídem .-----	800	4,500
	<hr/>	

Sección Quinta. Caminos, canales y toda clase de vías de comunicación.-Desagüe del Valle de Méjico.-Toda clase de obras de utilidad u ornato que se hagan con fondos públicos.

Un jefe de sección .	\$ 2,500	
Tres escribientes de a 800 pesos .	<u>2,400</u>	4,900
Dos facultativos a	\$ 1,200	2,400

Archivo e Indiferente

Archivero .	1,200	
Dos escribientes de a 400 pesos :	800	
Portero .	600	
Mozo de oficios	300	<u>2,900</u>
	<hr/>	
Suma .	\$	\$ 31,800

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional en Méjico, a 7 de mayo de 1853.-*Antonio Lopez de Santa Anna.*—A. D. [*Joaquín Velizquez de León.*]

Cabe repetir: es ciertamente un dato en extremo interesante para la historia de nuestra administración pública saber que veinticinco personas, además del Titular, manejaban hace cien años un ministerio que hoy comprende las atribuciones de tres secretarías de Estado y parcialmente las de otras dos, todo ello con una erogación de sueldos de \$ 36,800.00 -incluyendo los 6 mil anuales- que cobraba el Titular, don Joaquín Velázquez de León. Y, aun cuando calculáramos el poder adquisitivo del peso actual como treinta veces menor que el de hace un siglo, de todas suertes resulta reducida la cifra de \$ 1.400,000.00 correlativamente a los 26 funcionarios y empleados que manejaban la Secretaría de Fomento hace una centuria.

Y por ello, por ser reducida la cifra presupuestal y ser raquílicas las partidas asignadas a las otras cuatro secretarías existentes hace un siglo, como reducidas eran también sus respectivas plantas de empleados -tal como lo

veremos en artículos posteriores-s-, es por lo que resulta un tanto cómica la ~~la~~ ~~estampa~~ de empleomanía que sabrosamente describe una carta aparecida en *El Urrirersal*, el diario conservador que reflejaba el pensamiento de Lucas Alamán.

En efecto, siendo tan reducido el presupuesto con que Santa Anna habría de iniciar su último gobierno, resultaba absurdo cómo un nurrido —o desnutrido— haz de pretendientes de empleos o de cazadores de *chambas* se hubiese trasladado violentamente en pos de Santa Anna a Veracruz, cuando aún no había ferrocarril, un poco como ocurre en nuestros días durante las jiras electorales de los candidatos presidenciales triunfantes.

Mas transcribamos esa carta anónima procedente de Jalapa publicada el 5 de abril de 1853 en *El Universal*, en cuyo texto está descrito ese síndrome sociológico tan nuestro, que Francisco Bulnes se complacía en llamar *empleimía*:

"Lástima señores redactores, que no puedan ustedes, ya por las muchas ocupaciones que les ocasionan las malas aventuras de nuestra pobre patria, ya por los pocos asientos vacíos que deben ofrecer las diligencias que dejan ese raninrial de charreteras, galones, empleos y miserias, para correr a escape entre las nubes de polvo, los hoyos inmensos y el miedo de ser atacados por las innumerables cuadrillas de majiosos que infestan el camino que les conduce a nuestro Estado ... "

"Son tantos los grupos que en cada calle, en cada esquina y en cada puerta se nos presentan a la vista, que no podemos menos de dirigirnos unos a otros infinidad de preguntas. ¿Quién es este bigotudo? ¿y ese señor seco? ¿y aquel chato? ¿y el otro, y el de más allá? ... "

"¿Pero no temen todos estos señores que el general Sanca Anna, que no es nada lerdo y que los conoce bien a codos, los mande muy enhoramala? —No señor, ¿no ve usted que le vienen a dar la enhorabuena? —Pero él sabe todo lo acaecido y. . . -Precisamenee vienen con el intento de hablar de sí mismos y de la parte que han tornado en aporrear al caído (Mariano Arista) del modo que más les convenga; pero esperamos que no logren su intento y que se queden con un palmo de narices, pues de algo deben servir seis años de emigración y otros tantos de desengaños."

"Nos vemos acosados por tantas fajas, tantos galones y tantos trajes de diplomático, se ha desarrollado entre cierta clase de nuestra juventud una fiebre empleirís que sepa Dios hasta dónde irá a parar. Suéñanse charreteras, administraciones de aduanas, ídem de correos, e ídem de otras cosas; y no faltan aspirantes a carteras ... " "No parece sino que basta con gritar viva Santa Anna para que caigan como llovidos los medios para satisfacer su ambición, y en muchos de los gritones se nota lo áspero que les es dar semejante viva. ¡Lo que puede un pronunciamiento! Los de México vana Puebla, donde parece que empujan a los pacíficos habitantes, quienes llegando a esta ciudad (de.

J. L. J.) empujan a su vez a los que aquí encuentren, y estos últimos, como sin poderlo remediar, siguen el empuje hacia abajo, y ahí tienen ustedes que ya deben estar en Veracruz, cuyos habitantes, si es que siguen el orden del empuje, estarán nadando por el Golfo para dejarles espacio y adelantarseles según les corresponde. Si es que las poblaciones a la espalda de México han seguido el mismo sistema de avanzar, creemos que los pueblos de la costa del Sur se habrán quedado sin gente, y no podían desear mejor ocasión los contrabandistas, especialmente si los administradores de aduana son los únicos que han quedado."

En la propia carta del corresponsal anónimo jalapeño publicada en *El Universal*, se transcribía una parodia de la conocida fábula de Iriarte, que iba muy a cuento a la *empleitis* de aquella época:

"A un panal de patria miel
pretendientes acudieron;
mas al fin les conocieron
y nada sacaron de él.

Harto en el patrio pastel
cebaron su sed dotada;
la máscara está quitada,
y aunque las manos esrienden,
conocen los que pretenden
que al fin no han de sacar nada."

FILOSOFIA DE LA ORGANIZACION

POR EL LICENCIADO
ALVARO RODRIGUEZ

Es de absoluto reconocimiento que los hombres, como otro día lo expresó Aristóteles, obedecen a una conducta solidaria la cual forma parte de su propia naturaleza. El espíritu gregario se hace patente en una serie de manifestaciones sociales que van desde la familia hasta las organizaciones internacionales; la cultura, herencia social que se modifica con cada generación, es el nexo de tradición histórica que estrecha cada vez más a los hombres y a los pueblos. El ser humano depende cada día en una mayor proporción de las organizaciones sociales y paulatinamente eslabona su voluntad y pensamiento a los entes institucionales.

No es esta una manifestación singular y exclusiva del sector humano; las hormigas, las abejas y *los* termites obedecen también a una vida colectiva con diferenciaciones funcionales y relaciones de orden gregario; sin embargo, la inteligencia del hombre hace que los resultados de su *integración* colectiva presenten un carácter evolutivo que no tienen las organizaciones animales y en que la conciencia social crea un complejo de motivaciones que hace de los organismos integrados por los hombres estructuras *sui generis* Y objeto de un estudio especial.

Este rariocer dinámico de la sociedad es el germen de una concepción filosófica identificada por Hegel como la dialéctica, la cual tiene raizambres ya c.: la filosofía griega en la expresión de Hericliro, equiparable a la corriente de un río, en cuyas aguas "jamás podrás rez'lba la imagen- sumergir dos veces la mano; serán ya otras aguas". Este sentido de renovación y de cambio sirvió también para cimentar la idea aplicada a la organización económica de la sociedad humana y fue Carlos Marx quien, al rebatir la teoría clásica de la economía, expresó el carácter transitorio, temporal, de la sociedad capitalista y la instauración de un régimen socialista que a su vez sería susrituído por estructuras más avanzadas al correr *del* tiempo.

Todas las instituciones humanas obedecen a esta ley inexorable; y trátese del Estado, la familia, el ejército, las empresas institucionales o comerciales, las organizaciones bancarias y financieras, todo el orden estructural, como manifestación humana, tiende a cambiar como resultado de la interacción de fuerzas de progreso y conservatismo que delúean la fisonomía histórica de los países y en virtud del principio filosófico de la contradicción. Puede ocurrir

que el cambio no se opere en la misma forma en toda la faz del mundo, pero en la medida que nuevos sistemas de organización cristalicen mejor las aspiraciones de los hombres, en esa misma medida irán modificándose las estructuras.

Es preciso definir el carácter instrumental de la organización. Puede ocurrir que los fines estén animados de un anhelo noble o que impliquen un alto grado de peligrosidad social. Independientemente de la naturaleza de los fines, la organización tiende a crear la *eficiencia* y para este "objetivo interno", su tarea consiste en lograr, cada vez con mayores alcances, la *integración* del esfuerzo colectivo; los organismos humanos crecen paulatina e inexorablemente; cada época, cada generación son gestoras de formas de organización más complejas en las que la diferenciación funcional se extiende mayormente y en la que resulta un imperativo lograr, mediante nuevos resortes de integración cooperativa, la coordinación de las voluntades humanas. Esta idea inspiró lo mismo el contrato social de Rousseau que el surgimiento del leviatán de Hobbes.

La labor de integración no obedece a una manifestación espontánea o automática de los empujes sociales, por el contrario es una labor que demanda, en forma creciente, la atención y el desvelo de los estudiosos en materia social y que los organizadores han tenido que hacerle frente con cierto apremio, sobre la marcha. Integrar las voluntades parece ser una tarea de grandes proporciones por cuanto que la materia humana no es un elemento dócil o uniforme con el cual puede construirse con facilidad una organización, es por el contrario el elemento más difícil, más complejo y más susceptible, por lo que requiere de manos artífices y de cerebros privilegiados para hacerlo obedecer la acción de grupo.

Cada estructura económica tiene su propio instrumental administrativo que sirve como marco de operación a los dictados de política económica y social predominante. La filosofía del individualismo constituye una exaltación del ser humano como ente particular y en el cual la presión del grupo debe reducirse a un mínimo, dando margen a que cada quien se desenvuelva según su propio albedrío y de acuerdo con sus posibilidades. El colectivismo, por el contrario, eslabona la voluntad y la acción de los individuos en propósitos de grupo, donde el esfuerzo individual tiene sólo sentido en la medida que contribuye a un fin superior y al resultado de una asociación de esfuerzos conjunta.

Esta diversa posición filosófica crea órganos distintos y eslabona también, el diverso grado, la voluntad de los hombres a los fines socio-económicos. No sólo se modifica la esencia misma de la organización, al dársele una base filosófica diferente, sino que, la actitud de los integrantes de la organización, tiende a influir sobre ella por su menor o mayor participación activa como resultado de motivaciones nuevas y de más pujanza.

En cuanto se van creando las bases para actuar en conjunto bajo el signo de un mayor provecho del esfuerzo humano, en la misma medida se van sustituyendo las formas de organización derivadas del individualismo por sistemas de integración colectiva cuyo común denominador, en todas las latitudes, está representado por la propiedad social sobre los medios de producción y la acción coordinadora del Estado sobre las fuerzas productivas.

El aspecto de la organización debe situarse dentro de un cuadro de valoraciones humanas. Si el concepto general de que el valor *libertad* y sus derivados deben prevalecer sobre cualquier otro valor y de que se garantice por medio de una organización social determinada, estaremos bajo los moldes de una sociedad que preconiza y defiende tal libertad individual como centro de protección colectiva. Pero como de nada serviría que se hablara de *libertad* a un hombre que tiene el estómago vacío, que no ha tenido oportunidad económica para educarse y conocer de la vida algo más que el campo limitado de su experiencia pobre, tal concepto de libertad pierde su virtud al no tener un fundamento económico. Es también iluso hablar de igualdad en un medio social donde se han originado enormes desigualdades, porque la igualdad sólo tiene sentido entre iguales.

Dentro de una concepción tal vez más general, más uniforme, más social, es preferible garantizar al hombre un desarrollo más adecuado de sus facultades dándole acceso a las fuentes de la cultura y a las oportunidades económicas que lo capaciten para tener conciencia de sus derechos y de su participación en el grupo. El "valor" no es un signo abstracto cuyo entendimiento sea sólo para que los filósofos puedan especular y a fin de hacerlo pasar sobre las gentes del pueblo como las estrellas: el valor, para ser verdadero, debe ser una expresión de las aspiraciones de los pueblos y por ello, debe estar sujeto a una apreciación simple, clara, accesible y trascendente para la gran mayoría.

Es indudable que los hombres, eslabonados a un espíritu colectivo, no viven ni actúan como piensan, sino que actúan y piensan según viven. Es la sociedad organizada la que imprime su sello sobre la conciencia del hombre.

En la medida que vayan integrándose las organizaciones humanas, que vayan limándose las asperezas del egoísmo recalcitrante, producto de un régimen de competencia, que nuevas formas de organización aparezcan en el escenario social, el hombre tendrá que estar más articulado a los organismos (analizadores del entusiasmo y el esfuerzo conjunto).

y cuando el hombre deje de ser el lobo del hombre para crear una fuerza cooperativa, que tenga como inspiración un deseo honesto, franco y parejo de cooperación y colaboración, habrán de emprenderse tareas que rebasen todo lo que hasta ahora se haya construido sobre la faz de la tierra; y entonces, la acción humana liberará esfuerzos ahora destinados a destruirse y amargarse para canalizarlos a un dominio sistemático de las fuerzas naturales, bajo el signo de un concierto universal de paz, amor y progreso.

El subjetivismo, como apreciación personal de los fenómenos de la vida en todas sus manifestaciones, va cediendo terreno a una apreciación vigorosa donde se enfocan los problemas y se analizan los fenómenos con un criterio objetivo inspirado en un concepto científico de la vida y la naturaleza.

El imperativo de que la filosofía debe emplearse para transformar el mundo tiene sentido en función de los cambios operados en la organización económica de la sociedad. El concepto de la eficiencia interna de toda empresa está condicionado a la eficacia del sistema económico donde opere. Es evidente que las crisis económicas no se originan por falta de eficiencia organizada, sino por exceso de ella.

Cualquier posición filosófica para que tenga sentido, debe estar eslabonada a la acción y al pensamiento colectivo porque toda genuina inspiración intelectual se inspira, fundamentalmente, en un concepto de responsabilidad social. Así, cualquier filósofo que cerrara los ojos frente al medio social en el que vive, sería un filósofo extraviado.

Desde un punto de vista teleológico, la organización carecería de base filosófica porque su naturaleza responde a un carácter instrumental, pero como los conceptos de la contradicción y la dialéctica sólo se explican si se les proyecta a la evolución de las organizaciones humanas, y como la acción individual tiene sentido sólo en función del grupo por la naturaleza misma de los hombres, encontramos que desde Aristóteles hasta Marx, la idea filosófica está estrechamente ligada, primero, al espíritu gregario del hombre como animal político; segundo, a la fuerza de la contradicción inherente a todo ente organizado, desde un clan hasta una institución internacional; y tercero, al concepto evolutivo de todas las formas de organización humana, lo que define su carácter dialéctico.

1.1. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN

POR

ANTONIO LUNA ARROYO

Essedio Constitucional

1

EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Es penoso pensar, con W. Roces (en su prólogo al libro "Qué es una Constitución", de F. Lassalle) el mal que hacen al pueblo esos "políticos meridos a legisladores" que no aciertan ni alcanzan —o no han madurado lo suficiente las doctrinas socialistas— a comprender el alcance de la Legislación Revolucionaria para ponerla al servicio de los intereses colectivos.

Cuando el señor Presidente Cárdenas prometió en su jira el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, cumplía con un deber político de alta trascendencia revolucionaria, puesto que comenzaba por no hacer distinciones entre los trabajadores privados y públicos que forman una sola clase social, económicamente considerada. (Los conservadores desde entonces, pensaban en lo formal, en lo puramente jurídico, en lo peligroso para la soberanía nacional, no en las estructuras, realidades y bases económicas de la sociedad). Cuando el señor Presidente envió el proyecto de Estatuto a las Cámaras, justo es decirlo, con algunas imperfecciones de técnica jurídica, se levantó allí —tal vez sin que se dieran cuenta los propios Legisladores— una nueva ola conservadora empeñada en discutir con ideas y argumentos liberales, los problemas que enraía el nuevo derecho socialista. (El fijar la relación del Estado con los movimientos sociales se encuentra más allá del terreno en que descansan las viejas ideas constitucionales.)

Pero esto ha terminado. El Estatuto fue aprobado por el Congreso Federal y publicado en el periódico oficial. Ahora sólo nos queda cumplir con la Ley y, por tanto, podemos, fuera del ángulo político, sobre una base social y legal, impersonal, discutir ampliamente los argumentos sostenidos en contra de los derechos fundamentales que consagra la tantas veces citada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para ello empezaremos diciendo que fueron equivocados, histórica y doctrinariamente hablando, los puntos de vista sostenidos por los oponentes a la promulgación de este proyecto de ley reglamentaria. Claro que para los que piensan impecablemente en materia legislativa, para los que no interpretan revolucionariamente nuestra Constitución, hubiera sido necesario que el Ejecutivo mandara, como de costumbre, las bases de reforma constitucional del artículo 123, antes de enviar el proyecto de

Estatuto Jurídico, o que los propios Diputados, hicieran un proyecto de reforma radical del artículo 89 constitucional, que concede al Presidente las facultades de remover libremente a sus empleados; pero eso es substancial, y jurídicamente equivocado, pues lo primero cae dentro de la interpretación revolucionaria que se hace del artículo 123 constitucional, al considerar que este precepto equipara, con excepciones, a los trabajadores de las empresas privadas con los del Estado, y lo segundo, de lo prescrito por la propia Ley fundamental del país, que sostiene en las fracciones II, III y IV del mismo artículo 89 antes citado, que el Ejecutivo tiene facultades para nombrar y remover libremente, de acuerdo CON LA CONSTITUCION y LAS LEYES, a todos los funcionarios y empleados de la Federación; es decir, que el ciudadano Presidente tenía la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados mientras no existiera el Estatuto Jurídico -cuando el nombramiento o remoción no estaba determinado en la Ley-. Pero ahora, con su existencia, queda restringida esa libertad de acción del Ejecutivo, y es perfectamente legal el Estatuto por haber sido previsto en el texto constitucional.

Otros legisladores, también inconsistentemente, se referían al artículo 2° de la Ley del Trabajo que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores. A ellos les decimos lo siguiente: Si la Ley del Trabajo se refiere en su artículo 2° a que las relaciones entre los servidores públicos y el Estado se regirán por una Ley de Servicio Civil, eso no quiere decir que ésta vaya a negarles los derechos que como trabajadores les corresponden. (El Código del Trabajo, al remitir a los empleados públicos a una ley de Servicio Civil, los coloca en una situación especial -no de inferioridad de derechos, respecto a los trabajadores de las empresas privadas— atendiendo a sus diferencias de órgano director, —el Estado-, y para no desobligar al propio Estado. Pero, ¿no deben tenerse en cuenta sus semejanzas, que son mayores? De eso nos ocuparemos en renglones siguientes. Si la Constitución, en su artículo 123, habla de que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases que enumerara en el propio artículo, las cuales recibirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general de todo contrato de trabajo; eso quiere decir, que el artículo 123 constitucional considera que todos los trabajadores en general están sujetos al contrato de trabajo y que para gozar de los beneficios de dicho artículo no se necesita haber celebrado previamente el contrato de trabajo. Si, en su fracción XVII!, el mismo artículo declara que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, y siendo obligatorio en los servicios públicos dar aviso a la Junta de Conciliación y Arbitraje con diez días de anticipación a la fecha señalada para la suspensión del trabajo; si la Constitución reconoce el derecho de huelga a los trabajadores, con excepción circunstancial de los casos de guerra y del ejército nacional, como grupo social defensivo, dando las bases para el caso de que la huelga afecte a los servicios públicos, quiere decir que no se excluye de ese derecho a los empleados públicos. Y si la Constitución reconoce el derecho de huelga a los servidores del Estado, lógico es concluir que reconoce sus

accessorios. **Todos los trabajadores, con excepción del ejército, tienen derecho a contratar,** (Irriense pacto, contrato o convenio colectivo del trabajo, Contrato-Ley de Servicio Civil, el celebrado entre los trabajadores y los patronos entre los empleados públicos y el Estado): "en amplio sentido jurídico, basta la concurrencia de un sindicato o grupo de obreros **para** que el convenio colectivo exista. La pluralidad patronal -orgánica, circunstancial o estatal, no es necesaria". (A esta concepción responde la definición formulada por la Oficina Internacional del Trabajo: véase B. I. T. "*Les methodes Statistiques Collectives*", Genève 1929, página 11). "No hace falta el patrón como patrón de empresa **privada,** pues existen contratos o convenios con el Estado, cuyos elementos cambian representativamente por años". Así lo sostiene Benaglia en su libro "*Il Contrasto Collectivo di ieri e di oggi. Il diritto del Lavoro*", 1929, página 6. Basta un necesario concurso de voluntades **para** que la relación jurídica entre el Estado y los trabajadores a su **servicio** se forme, y el Estado determine un acto contractual,

(Conforme al artículo 5º constitucional, nadie podrá ser obligado a prestar trabajo personal sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. De aquí se desprende que sólo con el pleno consentimiento del interesado se puede crear la obligación de servicio y que ese requisito es necesario **aun para** la función pública, tanto porque el precepto no hace ninguna distinción, como porque la excepción que el mismo artículo **establece** demuestra la generalidad de la regla. En efecto, el segundo párrafo del artículo citado dispone: en cuanto a los servicios públicos sólo **podrán** ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejables y los cargos de elección popular directa o indirecta, y obligatorias y **gratuitas** las funciones electorales.)

Las ideas aquí esbozadas tienen fundamento en las ideas del jurista francés Georges Bourdieu y en otros constitucionalistas **suizos e italianos, que, con posterioridad a mi trabajo, se han expresado en el mismo sentido,**

Georges Bourdieu ha dicho en forma concisa y clara el problema a que venimos aludiendo: "*La stabilité de la Constitution doit être assurée non par l'artificielle et un délai, mais par la facilité de l'enrichissement de la révision combinee avec la difficulté de son aboutissement*".)

Existe una visible preocupación en la doctrina constitucional europea, por no exagerar la dificultad en la reforma constitucional; así Pietro Virga señala que el sistema de rigidez constitucional debe equilibrar los dos extremos: la garantía de estabilidad del **orden** constitucional y la **verificación, no** excesivamente **difícil, de los cambios** indispensables."

¿Cómo puede conseguirse la *elasticidad* de las Constituciones? Se preguntan otros autores italianos. ¿En qué medida una Constitución *rígida* se hace más vital acomodándose a las necesidades del momento? ¿Acaso, entre las Constituciones flexibles y

¹ *Traité de Science politique* T. III. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. Paris, 1950, pág. 253.

² *Diritto Costituzionale*, 2ª ed. Palermo, 1952, pág. 263.

rigidas, no existe un *tertium genus* que resuelva el problema de la permanencia en el cambio?.

La dicotomía [*flexibilidad-rigidez*, parece aludir a las condiciones de validez de las normas constitucionales, no al grado de variabilidad histórica de las Constituciones, sostiene Chiarelli en un luminoso estudio.

La doctrina alemana (Jellinek, Loewenstein, Hsü Dau-Lín, etc.) designó con el término *Verfasslltzw',mdllng* la "incongruencia existente entre las normas consrircionales de un lado, y del otro la realidad consrircional",»

Conforme a esta doctrina, cuatro son los supuestos generales desde los que pueden darse modificaciones indirectas en la Constitución:

- 1) Cuando una práctica constitucional no viola formalmente la Constitución,
- 2) Cuando es realmente imposible ejercer determinados poderes arribuidos por la Constitución a un órgano específico del Estado.
- 3) Cuando una práctica se efectúa contra las prescripciones de la Constitución.
- 4) Cuando se modifica, indirectamente, la Constitución interpretando de modo particular alguno de sus preceptos.

A esto añade el suizo Kiigi la urgencia, el estado de necesidad y el cambio mediato a través de una ley ordinaria.

II

LA CONTROVERSIA DE LOS OPOSITORES

Hasta aquí presentamos, a nuestra manera de ver, las coyunturas constitucionales que hicieron posible la promulgación de la Ley del Servicio Civil; ahora nos toca colocarnos en el campo de mira de los que sostuvieron, y sostienen, la oposición, para demostrarles, en su propio terreno, que aun allí hubiera sido posible la confección y publicación de la propia Ley.

Si la Ley Constitucional no se refiere en especial a los trabajadores al servicio del Estado, ni tampoco los excluye -aunque la intención de los legisladores de 1911 fue clara, y evita toda argumentación técnica-, el hecho de que los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión tengan la condición de trabajadores y sufran las mismas vicisitudes, o más, que los trabajadores en general de la industria, es suficiente, para considerar que la Constitución y la Ley del Trabajo, en su artículo 2º, no pueden quitarles su condición de trabajadores. (Por ejemplo, la fracción XVIII del artículo 123, que enuncia el derecho de huelga, a pesar de su ambigüedad, da a entender que, con excepción de las clases excluidas dentro de la misma fracción, todos los demás individuos que presten trabajo al Estado deben ser considerados con ese derecho; y si con-

* *Elasticità della Costituzione*, en *Studi di Diritto Costituzionale in memoria di Luigi Rossi*. Giuffrè. Milano, 1953. pág. 47.

4 HSU DAU-LIN: *Die Verfassungswandlung*. Walter de Gruyter Co Berlín und. Leipzig, 1952, pág. 17.

cede esa garantía a los empleados, seguramente la intención de los constituyentes era darles las accesorias).

Para nosotros, el trabajador o el empleado de las empresas privadas o del Estado, debe definirse en función de sus propias condiciones y actividades, no en relación exclusiva con el patrón privado o el Estado patrón. El artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo, dice: trabajador es toda persona que presta a otra sus servicios, ya sean materiales o intelectuales, o de ambos géneros. Y el Estatuto repite en su artículo segundo: trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Pero aún considerando que la Constitución no diera las bases para analizar estos problemas obreros, el criterio revolucionario en materia legal nos auxiliaría para sostener una reforma de las instituciones jurídicas, para ponerlas a tono con las exigencias actuales (véase: *"Revolucion y Ciencia del Derecho"*, de Heinrich Herrfahrd), "El derecho constitucional general no es inmutable, se modifica conforme a las ideas y fenómenos de la vida y debe estar estrictamente unido al devenir económico y social del país", "Concebir una constitución inmutable significa reaccionarismo en derecho, e intentos teóricos de detención de la marcha normal de la Sociedad" (*"Modernas tendencias; del Derecho Constitucional"*, de B. Mirkiné Gucrzevitch).

Por eso hicieron muy bien los Legisladores de Querétaro al crear un derecho del futuro en el artículo 123 constitucional, muy avanzado para 1917, y aún no alcanzado en muchos aspectos en la realidad. Con ello, cumplieron su misión. "Los legisladores deben tener en cuenta, para crear un nuevo derecho, que es preciso expresar, no solamente las conquistas realizadas o anheladas, sino encerrar en el recinto jurídico de la nueva Ley las nuevas exigencias de la vida, que han nacido, precisamente, durante la revolución posteriormente a ella". Si no hace esto, el Legislador no cumple con sus verdaderos fines, llegando a una anarquía fatal. Las constituciones de la post-guerra nos han dado el ejemplo y la justificación de esta clase de transfiguraciones constitucionales. "Las tendencias sociales de las nuevas constituciones, principalmente europeas, se revelan por el hecho de que la lista de los derechos se alarga y enriquece con modernos conceptos, completamente desconocidos en las declaraciones liberales de 1789 y 1793." "Las tendencias sociales de las nuevas declaraciones de derecho se alirnan, sobre todo, en los artículos que establecen nuevas obligaciones para los Estados y medios de protección de éstos, a sus propios trabajadores". Por ello, es incongruente con el derecho de la revolución la actitud de los que niegan a los trabajadores del Estado garantías sindicales, porque la Constitución no lo expresa gramaticalmente; porque según el artículo 89 fracciones II, III y IV, el Ejecutivo tiene facultades de remover libremente a sus empleados: porque existe un artículo 2º en la Ley del Trabajo que habla de una Ley del Servicio Civil, y porque todo ello significa minar la estabilidad del Gobierno. No. Eso es evadir el problema y querer subordinar las aspiraciones y los problemas actuales a preceptos escritos, a concepciones jurídicas pasadas, incapaces ya de captar los justos derechos de las masas populares. La situación

actual, el avance del movimiento social, deben determinar las reformas legislativas, no las reformas legislativas intentar un cambio hacia atrás, hacia el pasado, del devenir del pueblo.

En las fracciones II, III Y IV del artículo 89 se faculta al Ejecutivo para nombrar y remover libremente, *de acuerdo con la Constitución y las leyes*, a todos los funcionarios y empleados de la federación.

Eso quiere decir que si se establece una ley del servicio civil, de acuerdo con ella, el Presidente podrá remover a los empleados solamente en los casos en que la ley lo preceptúe.

Hay algunas personas que sostienen que la existencia de ese artículo no permite una ley inamovilidad y escalafón de los empleados públicos, pues ninguna garantía tendría efectos serios y apreciables si puede el Ejecutivo remover al empleado. *La afirmación carece de sentido, si se considera que el mismo precepto constitucional que otorga la facultad del nombramiento sólo la consigna con carácter de discrecionalidad absoluta, respecto de los altos funcionarios públicos. (Secretarios de Estado, Fr. restador General de la República, Regente del Distrito, Gobernadores de los Territorios, Procurador General del Distrito Federal y Territorios.. .)* la cual es perfectamente explicable y no da lugar a consideración especial, pues nunca se ha pretendido que dichos funcionarios queden sujetos a la Ley del Servicio Civil. Pero, respecto a los demás empleados el problema es distinto: la facultad de nombrar y remover puede ejercerla también el presidente, pero cuando los nombramientos o encargos no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. Así es que sin una ley del Servicio Civil viene a restringir la libertad de acción del ejecutivo, tal restricción es perfectamente admisible, por haber sido prevista en el texto constitucional.

Es cierto, también, que la fracción XI del artículo 73 constitucional faculta al Congreso para crear y suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir dotaciones y a la Cámara; de Diputados p. n. aprobar el presupuesto anual de gastos. Pero esto no contraría, ni modifica, la facultad presidencial analizada antes. ni quiere decir que, una vez promulgada la Ley del Servicio Civil, los representantes populares vayan a olvidarse de sus funciones negando lo necesario para garantizar, cada día mejor, progresivamente, los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado.

Si nuestros legisladores r. g. no hubieran concedido libertad sindical, ni derecho de huelga a los trabajadores del Estado, -negativa que en nada modifica las aspiraciones proletarias—, los próximos legisladores, o los posteriores, tendrían que concedérselos. Que más puede durar una Cámara "que los pontífices y los grandes guerreros". Las constituciones no modifican por sí mismas la vida política; los hechos constitutivos, los que sirven de base para legislar, no hacen más que expresar la relación real de las fuerzas que existen en el país entre la reacción y la revolución. No hagamos, pues, leyes conservadoras.

y es que junto al antiguo concepto de derechos individuales, naturales, inalienables, etcétera, la moderna ciencia del derecho ha formulado, causalmente, numerosos derechos sociales, llegando inclusive, no pocas veces, a modificar fundamentalmente

las constituciones políticas. Frente a la función de las Cámaras Legislativas que sostienen el "Lill Ol attaidir" de carácter individualista, aparecen las de funciones netamente socialistas creadoras de un nuevo derecho social. Naturalmente, para ello se requiere la competencia técnica de un gran número de gentes preparadas en la doctrina jurídica de levante, capaces de captar a la vez, en un momento dado, las aspiraciones y las exigencias populares.

Si el derecho tiene como función auténtica la de regular las relaciones sociales y el derecho existente no responde ya a las aspiraciones "clasistas" del momento, las Cámaras Legislativas, los Jueces, Magistrados y las propias Comisiones Confeccionadoras de Leyes, deben darles a éstas un nuevo alcance y una amplitud tal que las hagan capaces de satisfacer las últimas exigencias del pueblo de la nación. Se legisla para el presente y para el futuro, no para el pasado. *Si la Ley no alcanza, no llena las aspiraciones populares en un momento dado, la Ley debe modificarse, en nombre de los intereses sociales.* (El pueblo antes y por encima de la Constitución. El pueblo es en la democracia social sujeto de poder constituyente. Toda Constitución, según la concepción democrática socialista, se basa, inclusive para el estado de derecho, en la decisión política, concreta, del pueblo dotado de capacidad jurídica. Sea cual sea la idea que se tenga de nuestra Constitución, "el poder constituyente del pueblo se encuentra fuera y por encima de toda regulación constitucional")

Decir que el Estatuto trata de minar, de hacer desaparecer el Estado, constituye un absurdo bárbaro desde el punto de vista sociológico. El Estado es una comunidad política que subsiste merced a sus fines generales y colectivos, y que preexiste con relación a los individuos que la integran: así como subsistirá después de que desaparezcan los que hoy lo integran. (Véase "Sociología de las Formas", de Toennis). Eso constituye la pervivencia del Estado en todas las condiciones y direcciones políticas. El Estado capitalista y la decadencia del proletariado, inclusive, constituyen formas permanentes del Estado.

Si los empleados públicos quieren la huelga para defender sus derechos como trabajadores, y la Constitución no lo dice tan claramente, como debiera, los que se valen de juegos de palabras para evadir derechos universalmente reconocidos (la huelga dice Berthelemy, se ha introducido en nuestras costumbres, se ha incorporado al uso, está inscrita ya en nuestras leyes) deben modificar la Constitución en ese sentido, más aún cuando para nosotros la Ley fundamental del país la concede a todos los trabajadores. O se interpreta revolucionariamente la Constitución, se aplica estrictamente el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, o los empleados públicos seguirán sin ningún derecho, —de petición inclusive— permitiendo que los malos gobiernos les reduzcan considerablemente el sueldo a pesar de que el valor adquisitivo de la moneda sea cada día menor, y de que los precios suban escandalosamente. El Estado debe empezar en sus reivindicaciones poniendo el ejemplo con sus propios trabajadores. Hay que seguir las ideas revolucionarias de nuestra Constitución a pesar de las contradicciones y la falta de una homogénea y coherente doctrina en los elementos del Gobierno,

La Revolución Mexicana tiene necesidad de una base moral, de un entendimiento de sus aspiraciones, a fin de plasmarlas en leyes francamente socialistas. La Revolución

Mexicana no alcanzará su pleno desarrollo mientras se limite su doctrina reivindicadora con leyes reglamentarias que significan un paso atrás. La teoría revolucionaria de un pueblo no se alcanza en tanto que él no realice sus aspiraciones ni satisfaga sus necesidades. Es necesario que el pensamiento impulse a la realidad y que la realidad se acerque al pensamiento. Porque resulta ridículo pensar cómo México ha seguido la evolución de los pueblos modernos, sólo en la estricta actividad del pensamiento y, a veces, mal, sin tomar parte en los esfuerzos reales de su progreso. Así decía un gran pensador socialista, en el prólogo a la "Filosofía del Derecho" de Hegel: "como en un panteón romano se encontraron los dioses de todas las Naciones", así en la Constitución Mexicana —decimos nosotros— se encuentran todos los defectos de las formas políticas extranjeras, con la diferencia de que nosotros seguimos empeñados en perseverar en el error. Acabemos con todos los absolutismos, con el absolutismo político, que está siendo reemplazado por el absolutismo legal. Obedecer ciegamente a la Constitución, en lo que no tiene de constitucional, en lo que tiene de absurdo, de inservible, es como venerar nuevamente a un hombre por el solo hecho de que simbolice una dinastía.

Precisemos ideas, Para adquirir un concepto claro y moderno de lo esencialmente constitucional en las leyes, se requiere distinguir, dentro del derecho público, constitución y leyes constitucionales, lo declarativo, de las normaciones legales. De lo contrario, se pierden de modo esencial la actual teoría del Estado y el concepto central de la teoría de la constitución. No es admisible disolver primero la constitución en una pluralidad de leyes constitucionales concretas y, después, determinar la ley constitucional por algunas características externas o, acaso, por el procedimiento de su referencia. Fue un error característico en el pasado, la afirmación de un famoso concepto teórico del derecho público, según el cual la transformación de la constitución en "una especie de la ley" es una adquisición de la cultura política del presente. No. Por el contrario, para la teoría constitucional, la distinción entre constitución y ley constitucional, es el comienzo de toda discusión ulterior.

La Constitución, en sentido positivo, contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto, por la cual se pronuncia o decide la unidad política; de ahí que se puedan introducir constantemente nuevas formas sin que el Estado, es decir, la unidad política del pueblo, cese. La Constitución no es, pues, cosa absoluta, sino que puede cambiar en beneficio de los intereses sociales que la han instituido. Que la Constitución pueda ser reformada, dando origen a nuevas leyes constitucionales, no quiere decir, que las decisiones políticas fundamentales que integran la substancia de la Constitución puedan ser suprimidas o substituidas por otras cualesquiera, mediante las Cámaras. Toda unidad política existente tiene su valor y razón de ser no en la justicia liberal o conveniencia de las normas para la clase social dominante, poseedora de los bienes económicos, sino en su existencia misma: lo que tenemos como magnitud política, EN NUESTRO CASO LAS LEYES DE LA REVOLUCION, es jurídicamente considerado como fundamentalmente digno de existir. Por eso, lo que no es revolucionario en nuestras leyes, ES MENOS CONSTITUCIONAL QUE LAS LEYES QUE PRINCIPALMENTE COBIJO EL MOVIMIENTO DE 1910 Y

QUE TOMARON CUERPO EN LA CONSTITUCION DE 1917. Lo que se explica con mayor claridad si se piensa en que los artículos 27, 28, 123 y 130 constitucionales **son, directa o indirectamente, el resultado del** movimiento revolucionario iniciado en la segunda decena de este siglo, y que aún no termina, económica, jurídica y socialmente hablando. El artículo 3° y el 4° son una palpable demostración de ello.

Sin embargo, muchos abogados están empeñados en discutir lo revolucionario de nuestras leyes con el criterio liberal y retardatario del siglo XVII. La soberanía nacional, que con frecuencia invocan estos profesionistas, reside, constitucionalmente hablando, esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. De ahí que el pueblo tenga en todo tiempo el derecho de alterar en su beneficio las leyes que lo rigen.

Por eso, es necesario distinguir, insistimos, entre **modificar** lo constitucional de una Constitución y **cambiar las** leyes constitucionales. Los medios son distintos, y están originados, como veremos, en la propia diferencia que existe entre Poder Constituyente y Poder Legislativo. Las determinaciones que a continuación citamos v. g. no son leyes constitucionales y, por lo tanto, sólo modificables por la vía de un Congreso Constituyente:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental",

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

Estas afirmaciones **no constituyen leyes constitucionales; ni aun siquiera** son leyes de bases o leyes fundamentales. Pero no por eso son algo mínimo o indigno de **consideración. Son más que leyes y normaciones: son las** decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo mexicano y cuerpo en su contenido básico para todas las posteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales. Todo lo que dentro del gobierno mexicano hay de legalidad y normatividad, vale solamente sobre la base y dentro del marco de estas decisiones. Ellas extinguen la substancia de la Constitución.

Es un error típico de la teoría del Estado desconocer la esencia de tales decisiones y hablar, sintiendo que había allí algo distinto de una normación legal, de simples proclamaciones, simples declaraciones, y hasta lugares comunes. La Constitución misma se disuelve así en la nada: expresiones de mejor o peor gusto, por un lado; una multitud de leyes inconexas, externamente caracterizables, por el otro. Mas, con-

sideradas de manera razonable, aquellas decisiones políticas fundamentales, son inclusivas, para una **jurisprudencia positiva, el primer impulso y lo propiamente positivo.** Las ulteriores normaciones, **las enumeraciones y delimitaciones en competencia, en detalle, las leyes para las que se ha elegido por cualquier Causa la forma de la ley constitucional,** son relativas y secundarias frente a aquellas decisiones; su singularidad externa se caracteriza en el hecho de que sólo pueden ser reformadas o suprimidas mediante **el procedimiento señalado en el artículo 135 constitucional.**

El significado práctico de la diferenciación entre Constitución y Ley Constitucional, se demuestra en los siguientes ejemplos: en vía del artículo 135 constitucional, puede ser adicionada o reformada la Constitución, pero no como totalidad. El artículo 135 dice que la Constitución puede reformarse por la vía legislativa. En realidad, pero por el modo poco claro de su redacción hasta ahora no distingue (el texto de este artículo) entre Constitución y Ley Constitucional no se sabe hasta qué punto puede llevarse adelante tal reforma ¿Podría anularse la Constitución por este procedimiento?

Que la Constitución pueda ser reformada no quiere decir que las decisiones políticas fundamentales que integran la substancia de la Constitución puedan ser suprimidas y substituidas por otras cualesquiera, mediante las Cámaras. La República Mexicana **no puede ser transformada en una monarquía absoluta o en una república soviética** por el voto de más de las dos terceras partes de los legisladores presentes, cambio que, a su vez, de conformidad con la ley, debe ser aprobado por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El legislador que reforma la Constitución, atento lo previsto en el artículo 135, no es en manera alguna omnipotente. El acto de dar la Constitución es **cuantitativamente** distinto del de reformarla —es decir, revisar las leyes constitucionales contenidas en el congreso— porque en un caso se entiende por Constitución la decisión de totalidad, y en Otro la ley constitucional. *Por eso, una asamblea constituyente es cuantitativamente distinta del poder legislativo.*

Lo orgánico de la Constitución es intangible, mientras que las leyes constitucionales pueden ser suspendidas durante un estado de excepción y violadas por los procedimientos del estado de excepción.

La Constitución garantiza una serie de llamados derechos fundamentales, quién lo cuida; sin embargo, es preciso distinguir la regulación concreta en una ley constitucional de tales garantías fundamentales y de la garantía misma. Mediante **normaciones legales, pueden** admitirse amplias intervenciones **en el campo de los derechos fundamentalmente garantizados;** pero tan pronto como el derecho fundamental es negado, la Constitución misma queda vulnerada. *Una negación semejante no puede tener lugar en un Estado burgués de derecho por medio de una ley de reforma a la Constitución.*

La Constitución mexicana de 1917 es una Constitución, no sólo una serie de leyes constitucionales. Envuelve las decisiones políticas fundamentales en favor de una democracia constitucional. Tal carácter se observa en los desarrollos legales—constitucionales y hasta en disposiciones diversas— sobre todo en los capítulos primero,

segundo y cuarto: **derechos y deberes fundamentales de los mexicanos.** (Una remisión de programas y prescripciones positivas basadas en los más distintos contenidos políticos, sociales y económicos; garantías individualistas burguesas de "libertad personal y propiedad privada, puntos de programa socialista y de derecho natural laico. han sido mezclados en una síntesis con frecuencia confusa). Pero tal incoherencia consiruye un problema diverso, aunque denota el hecho de que **necesitamos** una reforma y que **ésta debe ser fundamental.**

Cuando no se quiere modificar la ley suprema del país, en lo que no nene de fundamental, constitutivo, sino accesorio, se está haciendo una labor que demuestra el desconocimiento de lo que es, en moderno derecho público, Constitución y leyes constitucionales.

La Constitución de 1917 fue dada al país en virtud de una revolución, y sostiene, y sostendrá, sus principios fundamentales; cualquier legislador que se olvide de sus funciones e intente cambiar el sentido revolucionario de nuestra ley, deja de cumplir con sus primordiales obligaciones. Mas el que, raccionariarnenre, quiera conservar lo que no encaja dentro de las ideas socialistas que dieron motivo a nuestra Revolución social, *-de tor que atln quedan en el texto logul-* o que, conservando un concepto anquilosado y retardatario de la Jey constitucional, también se niegue a modificar las leyes constitucionales, no lo constitucional, lo básico de nuestra Consrriución, deja de cumplir con sus auténticas funciones. (No ha entendido, ni está preparado para manejar reformas constitucionales). Y es que nuestros legisladores, con frecuencia, inversamente a la teoría del Derecho Constitucional, han cambiado, o intentado cambiar, lo incambiable, lo constitutivo de nuestra Constitución, y se **niegan a cambiar**, fundándose en las ideas que sostienen. lo constitutivo de **nuestra ley suprema, las leyes constitucionales.**

Narur.ilnrenre para cambiar una labor acertada, al respecto, se necesita --dentro de evtis ideas-- una **verdadera** conciencia legislativa, en sentido socialista.

La conciencia socialista, única intérprete de la legislación en el Estado actual, congruente con las modificaciones económicas y sociales del país, debe inspirar las **nuevas reformas consrriucion.ilcs, a fin de que cada día nos alejemos mas del régimen híbrido en que vivimos** (de liberalismo y socialismo). Y eso sólo se logra mediante la nueva concepción de la legalidad revolucionaria. Es decir, considerando a la Revolución como fuente de derecho, como creadora de los auténticos **derechos reales** de los trabajadores.

La conciencia socialista, o la "conciencia de las ideas socialistas", marca los **ásperos senderos de una nueva** juridicidad, los caminos, apenas trazados, que debe recorrer el que intente ejecutar la Justicia o el Derecho de la Revolución. Por fortuna, la conciencia ideológica de los verdaderos revolucionarios preparados, ha conservado viva la importancia extraordinaria de estas ideas hasta los nuevos tiempos de la revolución hoy en el poder.

El contenido de la conciencia socialista es conrcreo. Todo jurista revolucionario sabe, de una manera general, **-no vaga-**, cómo habría de informarse un sistema

jurídico basado en una organización socialista de la sociedad. Sin embargo, parece mer. nra, que cuando debemos demostrar que somos socialistas, que conocemos el social.smo, nos equivoquemos caminando hacia el pasado liberalismo.

El Derecho Revolucionario no se construye con abstracciones, se basa en la vida. Su realización, por medio de leyes y decretos, debe ponerse al servicio de los trabajadores de todas clases, incluyendo los trabajadores al servicio de! Estado.

Tal y como se ha planteado y resuelto el problema, sólo nos queda decir que la crítica a nuestras críticas se basa en una filosofía reaccionaria.

III

NECESIDAD DE UNA CONSTITUCION ECONOMICA

"Frente al hecho inconcuso de que el Estado domina o influye en gran escala en el sector económico, resulta justificado reclamar una reforma radical de la Constitución".

Mientras que el Estado actual pueda considerarse como un Estado económico, la Constitución tal y como la poseen la mayoría de los estados modernos, incluso México, no parece ser una Constitución Económica, sino una Constitución que, con irpropiedad notoria, se puede denominar política; en ella se ignoran constitucionalmente las entidades y relaciones económicas y el Estado se mantiene legalmente neutral, al parecer, con respecto a la economía.

Concarnenre, si la economía constituye el factor más importante, el elemento básico de la sociedad, y esta última toma forma política en la Constitución, en ella del-en estipularse con toda precisión las reformas económicas actuales. Toda economía y toda sociedad, como cualquier otra manifestación de la convivencia humana, reclaman una constitución, es decir, una ordenación jurídica; "de mojo que, en sentido distinto, impreciso, expuesto a error, no puede hablarse de una Constitución social y económica en el sentido tradicional del siglo XIX, se separan arbitrariamente Estado y Sociedad, Política y Economía y se consideran como sectores distintos".

En la organización y en la estructura política actual del Estado (para mí, como para los marxistas, superestructura) no se valoran estructuras y elementos económicos como tales (por ejemplo: empresas, sindicatos de trabajadores públicos o privados, asociaciones económicas, etc.), pero, además, y es lo más grave, el empleado como miembro del conglomerado social no ocupa su posición política, ni ejerce derechos cívicos en su condición de sujeto económico, como obrero de la administración pública, como productor de servicios o como contribuyente, o por cualquiera otra calidad o prestación económica. Para nuestra actual situación, el empleado público, ni es, en su lato sentido, un *citoyen*, ni menos aún un *producteur* de servicios justamente remunerados: es un "servidor" al que se veja en todos sentidos.

jurídico basado en una organización socialista de la sociedad. Sin embargo, parece mer. nra, que cuando debemos demostrar que somos socialistas, que conocemos el socialismo, nos equivoquemos caminando hacia el pasado liberalismo.

El Derecho Revolucionario no se construye con abstracciones, se basa en la vida. Su realización, por medio de leyes y decretos, debe ponerse al servicio de los trabajadores de todas clases, incluyendo los trabajadores al servicio del Estado.

Tal y como se ha planteado y resuelto el problema, sólo nos queda decir que la crítica a nuestras críticas se basa en una filosofía reaccionaria.

III

NECESIDAD DE UNA CONSTITUCION ECONOMICA

"Frente al hecho inconcuso de que el Estado domina o influye en gran escala en el sector económico, resulta justificado reclamar una reforma radical de la Constitución".

Mientras que el Estado actual pueda considerarse como un Estado económico, la Constitución tal y como la poseen la mayoría de los estados modernos, incluso México, no parece ser una Constitución Económica, sino una Constitución que, con irrefragable notoriedad, se puede denominar política; en ella se ignoran constitucionalmente las entidades y relaciones económicas y el Estado se mantiene legalmente neutral, al parecer, con respecto a la economía.

Concisenre, si la economía constituye el factor más importante, el elemento básico de la sociedad, y esta última toma forma política en la Constitución, en ella del-en estipularse con toda precisión las reformas económicas actuales. Toda economía y toda sociedad, como cualquier otra manifestación de la convivencia humana, reclama una constitución, es decir, una ordenación jurídica; "de mojo que, en sentido distinto, impreciso, expuesto a error, no puede hablarse de una Constitución social y económica en el sentido, conforme a los métodos tradicionales del siglo XIX, se separan arbitrariamente Estado y Sociedad, Política y Economía y se consideran como sectores económicos distintos".

En la organización y en la estructura política actual del Estado (para mí, como para los marxistas, superestructura) no se valoran estructuras y elementos económicos como tales (por ejemplo: empresas, sindicatos de trabajadores públicos o privados, asociaciones económicas, etc.), pero, además, y es lo más grave, el empleado como miembro del conglomerado social no ocupa su posición política, ni ejerce derechos cívicos en su condición de sujeto económico, como obrero de la administración pública, como productor de servicios o como contribuyente, o por cualquiera otra calidad o prestación económica. Para nuestra actual situación, el empleado público, ni es, en su lato sentido, un *citoyen*, ni menos aún un *producteur* de servicios justamente remunerados: es un "servidor" al que se veja en todos sentidos.

Una de las decisiones fundamentales y posurvas de los legisladores actuales "s el hecho de que hayan rechazado la posibilidad de acercar nuestro SIStema constitucional hacia una Constitución económica, clasista,

Nuestros legisladores, presentes o fururos, deben pensar en ernpre-der el doble camino, hoy equivocado: de una parte, el de la democracia, basada en e. total número de los habitantes -auténtica democracia numérica para la formaci,"- de una verdadera voluntad política- y, de Otra, el de la colaboración y enrendimiento de clases económicas y estarnentos profesionales.

Hay una gran discrepancia: un estado económico según su programa de acción reivindicadora "el 2º Plan Sexenal" -pero con Construcción fundamentalmente política-. Y no existen sino dos soluciones congruentes para lograr una armonía ideológica:

O se vuelve al liberalismo, depurando el Estado de todos aquellos elementos que le caracterizan como Estado económico, es decir, se "deseconomiza" el Estado, o, por el contrario, sustituyendo la vigente Constitución, no económica, por una Constitución económica, o sea economizando el Estado de un modo resuelto, se llega al socialismo en las instituciones jurídicas.

La primera solución conduciría, a transformar los actuales partidos políticos, que en gran parte son representaciones organizadas de intereses más o menos escarmentales, estatales y feudales. La segunda, llevaría a la organización de los acurks electores, agrupándolos verdosímilmenre por razón de sus intereses económicos; y esto, agregamos, no puede evitarse por Decreto ni Ley alguna. (Aquí nos referimos principalmente al grupo de empleados público, a los que se quiere sujetar absurdamente en una Ley, obligándolos a que renuncien a sus derechos de clase):

Se les deja lucri del artículo 123, y ahora, fuera realmenee. del Partido del Estado. Sin embargo, [oh ironi.i], deben ser leales a la doctrina del Estado --doctrina que no ,in- y cooperar al sovrenimiento de un Partido en el que no participan.

Así lo sostienen otras construcciones del mundo. pero lo dicen: los funcionarios son servidores de la comunidad y no de ningún partido.

El Estado, así organizado en Estado económico, o sea en Estado Estamental, Sindical, etc., responde con más eficacia, con seguridad, al presente, y se adapta mejor a las circunstancias reales.

IV

LAS REFUTACIONES SOCIALES CONCRETAS

Se dice que conceder el derecho de asociación sindical a los trabajadores al servicio del Estado, y su respectivo medio ofensivo defensivo, —el derecho de huelo ga-, significa minar la estabilidad del Estado y quitarle su naturaleza misma, lesionar su soberanía. Tal afirmación es falsa. El sindicalismo es la organización de los trabajadores. Es un movimiento que tiende a dar una estructura jurídica defi-

nida a las diferentes clases sociales, a los grupos de individuos que están ya unidos por virtud de igualdad de ocupación y de división del trabajo. Es, en otras palabras, la constitución de la sociedad en grupos fuertes y coherentes, unidos *por comunidad* de raza social y de interés profesional. Que no se diga que es la absorción y el aniquilamiento del individuo por el grupo sindical; no. El hombre es un "ser social" y el individuo se humaniza más en cuanto más se socializa, esto es, es más social a medida que forma parte de más grupos sociales (sociológicamente hablando).

No se concibe, por tanto —como algunos legisladores actuales consideran— que la sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado sea peligrosa; *esto es acercarse a la concepción liberal que creía en la coalición como un delito contra la libertad industrial, contra las leyes naturales que presiden la economía, y que, por ende, debía castigarse.* Concepción tan retardada que, inclusive, es contraria a los derechos individuales que nuestra constitución prescribe. (El sindicalismo visto desde este punto de vista constituye una manifestación de la libertad individual: *la de todo individuo: «Le unirse permanentemente con otros para la realización de alguno de los intereses» —el derecho público de la revolución francesa era favorable, según se ve, al sistema de sindicalización profesional libre y homogénea—).* En nuestros días, ese gran movimiento de integración que entraña el sindicalismo, se extiende y comprende a todas las clases sociales. "Ese movimiento está en su auge; llenará nuestro siglo, ser, sin duda su señal característica".

"La sindicalización oficial, que duda cabe, representa una intervención de los Sindicatos en la Organización Pública. El sindicato se erige en organismo de derecho público, en pieza de la Administración, representando, cerca de ésta última, un interés profesional, y, cerca de la profesión, a la administración pública". Por tanto, a los Sindicatos de empleados públicos, debe temerles un mal gobierno, porque están dentro de él, porque pueden cambiarlo, porque su fuerza y organización están por encima de las arbitrariedades. (De acuerdo con las doctrinas sustentadas al respecto por León Duguir.)

Merced a la asociación, al derecho de huelga, evitaremos, como pensaron los Constituyentes, dos escollos temibles: de una parte la violencia de un sobresalto revolucionario (cuando los empleados públicos ya no puedan resistir la miseria, las injusticias y la opresión del Estado); y de otro, la omnipotencia del Estado, es decir, la tiranía agravada por el despotismo en sus múltiples formas (nepotismos, oligarquías y sistemas de paniaguados).

De aquí que deba considerarse que el sindicalismo de los empleados públicos, constituye una acción pacificadora dentro de la justicia y protección eficaz de sus miembros frente a la arbitrariedad de sus gobernantes.

La formación de sindicatos potentes que comprendan individuos de todas las clases sociales, ligados entre sí por convenciones colectivas, en las que se determinen sus rebeliones de orden jurídico, constituirá una fuerte garantía, la única eficaz contra la omnipotencia del gobernante, o sea la omnipotencia del partido o de la mayoría que trata el monopolio de los gobernantes que detentan indebidamente la fuerza.

El movimiento sindicalista, y sus múltiples consecuencias, viene arrribien, por esta causa, a armonizar con la nueva forma del estado socialista; prepara, en efecto, la descentralización de los servicios públicos, mediante la formación de sindicatos de funcionarios que, necesariamente, han de estar dotados de muy amplia autoorganización política. Y es que el sindicalismo funcionarista es un movimiento profundo e inrenso que el legislador no puede estorbar ni tampoco dirigir; es un movimiento correlativo y complementario de la desaparición del poder personal y soberano del Estado, ya que es uno de los aspectos del gran movimiento sindicalista que va camino de reorganizar la sociedad. El sindicalismo funcionarista no es ninguna cosa especial, no es más que uno de los elementos del movimiento general sindicalista que se extiende a todas partes de la sociedad. (Véase León Duguit: *Las transformaciones del Estado Moderno*).

Los sindicatos de funcionarios, por eso, llevan en sí implícito el derecho de huelga, toda vez que los sindicatos profesionales tienen entre sus fines, el perfectamente legítimo de preparar y sostener las huelgas.

La huelga de los empleados públicos tendrá que presentarse si las autoridades **-transitorias todas- no cumplen con sus obligaciones** respecto a esa clase social, si no mejoran su condición de trabajadores. *Y es que el Sindicato, el contrato o convenio y la huelga, no son derechos escritos, aún no constituyen derechos reales, sino que son derechos "de clase"; derechos sociales que deben inscribirse ya en la Ley.* Si los empleados públicos tienen cuestiones de trabajo y el Estado no se las resuelve favorablemente, irán a la huelga. En México ya tenemos ejemplos: la huelga de los empleados de Correos y Telégrafos en 1937, que pudo resolverse gracias a la actitud comprensiva del señor Presidente de la República. (La robusta organización sindical moderna, hace de estos movimientos cuestiones vitales del proletariado).

V

REFUTACIONES LEGALES

Se dice que no puede haber sindicalización, que no puede haber huelga para los empleados públicos, porque no hay contrato entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo.

El artículo 2º del Código del Trabajo al preceptuar una Ley de Servicio Civil, establece y determina una forma de contrato colectivo de trabajo. Además, ya hemos hablado de la interpretación revolucionaria del artículo 123 constitucional en relación a este asunto. **Lógicamente, el contrato o convenio colectivo tiene su razón de ser en el Sindicato.** "El Sindicato, según Hauriou, uno de los mejores teóricos del derecho administrativo, es una institución con poder objetivo, disciplinario, estatutario y autónomo, en cuanto puede imponer la disciplina a sus asociados, y regular las relaciones económicas e industriales entre dos agrupaciones diferentes, imponiendo la reglamentación como Ley, para que cada obrero ajuste a sus normas su

contrato de trabajo, ya se trate de sindicatos de obreros o empleados". El sindicalismo es el movimiento de nuestros tiempos y es el que ha dado origen al contrato colectivo y a la huelga. De ahí que el porvenir del contrato colectivo dependa del desarrollo que alcance el movimiento sindical, de los fines con que aquél se utilice y del espíritu que los sindicatos le infundan. Donde la organización sindical sea débil, donde el Estado, olvidándose de sus fines, la detenga o la perturbe, no prevalecerá el régimen de la contratación colectiva.

Se dice que la sindicalización, que la huelga de los empleados públicos, representan un peligro al orden público. Todas las huelgas tienen una trascendencia **extraordinaria en la vida social: interrumpen la producción**, estorban, consiguientemente, a la obra de consumo, ponen en peligro el orden público; de ahí la honda preocupación y el vivo interés que en los gobernantes suscita: he ahí su fuerza.

En México se sostiene que no puede darse el derecho de huelga a los empleados públicos porque peligran los servicios públicos. En México hay servicios públicos en manos de particulares y sujetas a la Ley del Trabajo: tranvías, luz y fuerza ferrocarriles y ¿qué más trascendentales servicios públicos en manos de particulares y sujetos a la Ley del Trabajo, que las industrias del *abasto*? (la huelga de luz eléctrica y la huelga de las fábricas de artículos de primera necesidad, son más peligrosas que las huelgas de los empleados públicos).

O se les quitan los derechos de sindicalización, contratación y huelga a los trabajadores privados que desempeñan sus labores en servicios públicos, en manos de particulares -ferrocarriles, fuerzas eléctricas, abasto, etcétera- o se les conceden esos mismos derechos a los trabajadores al Servicio del Estado. (O se sostienen las ideas de un Estado burgués de "Derecho" o se intenta de una vez por todas el establecimiento de un Estado proletario económico de clases),

Así, p. g. el nombramiento de los funcionarios sujetos al arbitrio de una autoridad superior suele considerarse como un método antidemocrático; sin embargo, es indispensable, a causa de las **exigencias de un establecimiento dirigido y ordenado técnicamente**, y según los principios de la burocracia profesional; aunque con frecuencia surgen otros métodos llamados a corregir y modificar en un verdadero sentido clasista aquel método autoritario; es decir: "poniendo el control de los ascensos en manos de un Consejo Técnico constituido por los propios empleados",

Los sindicatos de funcionarios, como los sindicatos de obreros, no son simplemente asociaciones corporativas de defensa; están llamados a convertirse andando el tiempo en **órganos directores. Tienden a sustituir la dirección extraña que viene de arriba con una Administración autónoma que viene de abajo. Se puede sostener, razón: básicamente, que los servicios públicos funcionarán mejor, cuando en vez de estar sujetos a una dirección arbitraria, a veces ignorante, de un agente directo del gobierno, sin conocimientos técnicos, reciban la dirección y el impulso de un Consejo técnico elegido por los mismos funcionarios del referido servicio.**

El peligro de la anarquía se evitará garantizando un buen funcionamiento de

Las instituciones merced al mantenimiento de un poder interventor y de vigilancia resc:alo sicniple al Gobierno.

El Estado moderno no puede dar un paso sin tener en cuenta el eje sindical.

El sindicalismo de los empleados públicos lleva necesariamente a dos cosas: la relación de influjo sobre la estructura del Estado y del Gobierno (el Estado no debe basarse en el supuesto de una sociedad integrada por individuos resultantes de una simple suma numérica, sino de un complejo de masas organizadas en Asociaciones) y segundo, la relación especial sobre los servicios públicos.

Y es que los empleados no pueden sustraerse al movimiento característico de nuestros tiempos, que no es, seguramente, un movimiento artificial, obra de combinaciones políticas, ni explosión pasajera de las pasiones de partido en las luchas nerviosas por obtener el poder público, sino la consecuencia de una acción intensa de motivos esencialmente humanos y sociales. Somos partidarios de las asociaciones profesionales: aspiramos a que el beneficio de las leyes sindicales pueda alcanzar a todas las categorías de trabajadores, funcionarios y obreros, empleados del Estado o de las empresas privadas.

¿Qué el Estado no persigue fines de lucro, qué no obtiene utilidades, qué no es patrón?

En muchos aspectos el Estado tiene esas características como que tiene obreros a su servicio que dan pie a la interpretación. Demostrémoslo partiendo del concepto de trabajador. En primer lugar, insistimos, hay que pensar en definir al trabajador por sus condiciones mismas de trabajador y no por quien lo explota, o no le reconoce derechos, ya sea el patrón privado o el Estado mismo. El trabajador debe luchar por el aumento de su salario, por la disminución de la jornada de trabajo, por la defensa de sus derechos sindicales y por motivos de solidaridad, así se trate de un patrón privado o Estatal. (En este último caso el Estado tiene una personalidad de derecho privado capaz de contratar).

En la exposición de motivos del Código de 1920, al abordar el importante tema del Estado Patrón, se sostuvo que los servicios de los empleados y obreros del Estado se debían regular por verdaderos contratos de trabajo. Se hizo notar, también, que, por el funcionamiento del mismo Estado, no todos los CIOS debían ser tratados dentro de las disposiciones del artículo 123 constitucional, porque en la misma Constitución se establecen ciertas limitaciones a los obreros y empleados de los establecimientos fabriles militares o aquellos que, por su naturaleza, se consideran asimilados al Ejército Nacional. (Véase reforma relativa a la fracción XVIII del artículo 123 propuesta por la actual Legislatura.)

Existen, no obstante, infinidad de casos o de categorías en los que la naturaleza del servicio que desempeñan los servidores del Estado, es idéntica a cualquier servicio que se origina por el contrato de trabajo, y en los que no recibe quebranto la actividad especial del Poder Público,

En la misma exposición de motivos del Código de referencia, se expresó que el Ejecutivo de entonces consideraba de urgente necesidad, tanto como el Código

del Trabajo, la expedición de una Ley del Servicio Civil en la que se establecieran con claridad los derechos del trabajador del Estado y que comprendiera el derecho al trabajo, la calificación a su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados (enfermedades, jubilaciones, etc.), aun cuando fuera preciso practicar una reforma a la Constitución del país.

El Gobierno del Gral. Abelardo Rodríguez, al que nos hemos referido, hizo el primer ensayo -si bien es cierto que con muchísimas limitaciones- al dictar el Decreto sobre el Servicio Civil. Nosotros, entonces, opinamos que la protección para los trabajadores públicos debía quedar consignada en una ley especial, o, más bien, dentro de un capítulo del actual Código del Trabajo, en el que se comprendieran todos los derechos y beneficios que el Estado, en su calidad de patrón, está obligado a prestar a sus servidores.

Los obreros y empleados que prestan sus servicios en empresas que regenta el Estado, son retribuidos con el producto de los ingresos que paga el público, según tarifa establecida; estas utilidades implican un "superávit" de ganancias para el Estado-empresario y, por lo mismo, de ese fondo debe considerarse obligado a cumplir todas las obligaciones inherentes al convenio o contrato de trabajo, tácito o expreso. Se nos dirá: ¿qué sería de los servicios públicos si no hubiera ese "superávit"? Existen numerosos impuestos, y hasta impuestos especiales, capaces de satisfacer con una buena organización, salarios buenos, y demás prestaciones y mejores servicios públicos.⁵ (Necesitamos cambiar a nuestros economistas; en especial, a los que manejan nuestras finanzas. En Otro país ya hubieran caído por sí mismos).

Como principio general, la Constitución establece que los servicios públicos se cubran con impuestos que proporcionen los particulares para su sostenimiento, y así se desprende, claramente, de los artículos 31, fracción IV; 73, fracción VII; 74, fracción IV y 75 constitucionales. Y si el Estado cobra más en los servicios públicos que cualquier empresa privada, debe cuando menos garantizar igualdad de condiciones a sus empleados, como las que exige como Tribunal para 101 otros trabajadores, ya que, por medio de su fuerza trabajo, obtiene esa clerud. "plmr.dl.;"

Antes de que el derecho industrial u obrero se hubiera concretado en la legislación especial que ha ido progresando en todas las partes del mundo, y antes de que nuestro país hubiera incorporado en la Carta Política el artículo 123, ya el Estado, de acuerdo con el derecho público mexicano, tenía la doble característica de persona jurídica con Finalidades de orden político y la de ser persona capaz de derechos y obligaciones. De acuerdo con este último aspecto, el Estado Mexicano ha comparecido en juicio a través de toda la historia de la evolución de nuestro derecho, ya para asuntos de carácter internacional, ya para asuntos de carácter interno. Ha sido demandado por particulares, ha sido demandado por otras naciones. A su vez, y ha sido actor en diversos juicios; o mismo en pequeños asuntos dentro del territorio nacional que en asuntos

⁵ En el campo regimén administrativo puede citarse como básico, el acuerdo de diciembre de 1935, dictado por el señor Presidente de la República, por el cual todo el dinero recaudado por conceptos de Telegrafos y Correos, debía utilizarse en beneficio de mejorar los servicios y los salarios de los trabajadores de esa rama de la Administración. Sin embargo, el Acuerdo no se ha ejecutado aún...

de importancia exterior". (Véase "Memoria del Primer Congreso de Derecho Industrial" Pág. 77, exposiciones de V. I. T.)

De ahí que el Estado sea patrón frente a sus trabajadores; patrón con todos sus derechos y obligaciones, aunque ejerza también funciones diferentes, las de orden público, donde se incluyen las de regular las relaciones obreraparronales de carácter privado.

Una vieja e incorprobada teoría política respecto de la soberanía popular, ha estado haciendo que se cornera un acro injusto al separar o desligar a los servidores del Estado de las obligaciones que el Estado mismo puede, y debe, tornar como patrón (reoría sobadísima de que los funcionarios públicos son mandatarios de la soberanía popular).

¿Cómo pueden asegurar los legisladores la libertad política y la soberanía popular, si desconocen los más elementales derechos de los trabajadores al servicio del Estado, que, según ellos, son los que la ejercen? ¿Qué alcance le dan estos señores al concepto de soberanía a que tanto se refieren los que sostienen, en nuestros días, la doctrina liberal? El propio liberalismo resuelve este problema distinguiendo a los representantes de la soberanía de los trabajadores del Estado, al decir: "atribuyendo la responsabilidad a los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de los verdaderos funcionarios y legisladores". (Véase I. T. Hobhouse: "Liberalismo").

La Constitución Federal, en el capítulo denominado "De las responsabilidades de los funcionarios públicos" (El Art. 108 que se refiere a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República, a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, y a los gobernadores y diputados de los estados, el artículo 110, que se refiere a los altos funcionarios de la Federación, y el 111 que previene que el Congreso de la Unión debe expedir a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación), nos lleva a la conclusión de que se refiere a altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Son [funcionario: público] los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores. Sin embargo, esto no quiere decir que la noción de funcionario se confunda de modo radical con la de autoridad, pues no todas las autoridades son funcionarios. Existe una distinción clara entre el funcionario y el empleado, pues el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa de índole al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública. Para nosotros, sólo son funcionarios mandatarios, los electos popularmente, o los elementos directivos de la administración; pero un barrendero, un mecanógrafo, un empleado del archivo, etc. ¿cómo ejercen ese mandato? ¿No son trabajadores tan humildes, y con iguales deberes, como los trabajadores de las empresas privadas? (Los empleados públicos no gobiernan, no son autoridades en su estricto sentido, constituyen una magnitud no formada ni regulada como

la de los funcionarios). ¿Por qué, considerando un acto de justicia, cuando se puso en vigor el salario mínimo, para los trabajadores en general, se les elevó automáticamente su salario hasta el fijado por las comisiones a los trabajadores humildes del Estado: peones, barrenderos, etc.? Para los socialistas solamente existen dos clases sociales, con más o menos matices, la de los exploradores y la de los explotados.

No hay que confundir lo que es el Estado con uno de sus elementos, que es el gobierno: su gestor. El Estado está integrado por el territorio, la población y el gobierno. Los trabajadores del Estado son, a través del gobierno, servidores de la sociedad entera, como lo son todos los trabajadores en general, sea cualquiera el servicio que presten, ya que toda función humana representa siempre una utilidad económica, la necesaria para subsistir. Así, pues, económica y socialmente considerados el Estado y los trabajadores, no se puede prescindir de concederles a ellos todas las garantías y obligaciones, y al Estado todos los derechos y responsabilidades, en tanto que respondan a la seguridad y tranquilidad —económica y sociales— de toda la sociedad. Una sociedad donde hay diferencias hasta en las clases trabajadoras, no puede estar bien organizada,

VI

CONCLUSION

Para terminar, hay que recordar que el derecho industrial es un conjunto de instituciones de carácter tutelar de los trabajadores en general. Que dicho derecho industrial, debe ser aplicable a todos los trabajadores, ya sean de las Empresas privadas o públicas. Que ese derecho obrero responde a la situación de nuestro tiempo con la característica de evolución y modificación progresiva del Estado. Que el sindicalismo que da origen a la contratación colectiva y al derecho de huelga, tiene una relación muy íntima con la evolución política de las sociedades contemporáneas, con el desenvolvimiento del Estado: "no olvidemos que el Estado no es una pura abstracción, ni un mero mecanismo funcional, ni una simple combinación de poderes que se mueven mecánicamente, según las normas de una Constitución escrita o consuetudinaria —la idea mecánica del Estado—; esa concepción del gobierno como un equilibrio de fuerzas, y de la política como un arte habilidoso en el manejo de tales o cuales chimbolos constitucionales, todo esto que tuvo su momento, ha pasado a la historia... después de haber desempeñado su papel en la vida".

"El Estado es una realidad social, es lo más profundamente social, es la sociedad misma, con sus impulsos, sus pasiones, su flujo inagotable; el Estado está en nosotros, en la humanidad que se afirma conscientemente en una existencia colectiva superior; sólo cuando el grupo humano llega a una integración tal que se siente como tal grupo organizado, puede decirse que surge y vive el Estado: su materia es el individuo socializado, la masa social organizada o que perpetuamente se organiza y que busca en el Estado su forma política, su expresión jurídica en un vivir fecundo de armonía".

Si el Estado, o un poder del Estado, quiere modificar la organización gremial o

profesional, si quiere **truncar las** aspiraciones populares, Su conciencia de clase, esti dejando de **fomentar sus auténticos fines**, se está traicionando, se está desorganizando.

Si el Gobierno, después de conceder a los empleados públicos sus derechos, trata de desvirtuárselos, con frecuenres reformas al estatuto, coincidiendo esto con **El** deseo de ejercerlos por parte de los propios trabajadores públicos, ese Gobierno se contradice, se ostenta destructor de su causa misma, que no' es otra, que la de la Revolución generadora.

Y los empleados públicos deben seguir adelante en sus conquistas, procurando, principalmente, defender sus derechos de sindicalización.

Por eso, el Estado no puede oponerse al sindicalismo, porque este consrimye la acción colectiva indecenible para mejorar inmediatamente la condición de la clase obrera: es su filosofía de la acción; con más exactitud, "el sindicalismo se ofrece cnmo una filosofía de la huelga". De todos los hechos especiales que cousriruyen la vida obrera, la huelga es **el** más rico en enseñanzas, aunque sería mezquino considerar a este medio de lucha sólo como una simple cesación de trabajo. Hay además en la huelga otros efectos que la convienen en un poderoso instrumento de lucha. de agio ración y renovación social. Sin embargo, conviene observar, serenamente, que todo el movimiento sindicalista obrero no se reduce a la huelga y que, en su significación más **comprensiva**, no se debe **considerar** como **un** fenómeno exclusivo meramente característico del movimiento proletario. En el sindicalismo y su medio ofensivo o defensivo, la huelga, late vivamente la lucha de clases. No hay que confundir los medios con los fines. "El sindicalismo obrero es, sobre todo, un movimiento de educación y disciplina proletarias y medio de suscitación de *sus* instintos solidarios" Ya Jo había dicho el Jefe del Ejecutivo: "No es verdad lo que ha venido propalándose para hacer creer que una vez organizada la masa trabajadora, ésta puede representar una amenaza **para la República**. No, mientras mejor sea su organización, **mayor** será la conciencia que tenga de su responsabilidad".

FUNDAMENTOS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA-

POR

FERNANDO CUEN BARRAGAN

En todos los países y en todos los gobiernos existe y ha existido el problema de la defectuosa organización de la administración pública. Esto ha dado origen al mariz un tanto despectivo con que se usa el término "burocracia". Los gastos injustificados o innecesarios, los trámites lentos y complejos, el deficiente control de las operaciones, las fugas de material y de dinero, la negligencia de empleados y funcionarios o la falta de idoneidad de éstos para la tarea que desempeñan, los salarios injustos o las cargas de trabajo excesivas o desiguales, no son más que algunos ejemplos de los vicios que pueden entorpecer cualquier labor gubernamental, vicios que pueden resumirse en uno solo: desperdicio del esfuerzo humano.

Sin embargo, no todas las deficiencias que tiene una administración son de origen administrativo. Muchas de ellas pueden ser resultado de aereos o situaciones que nacen fuera del ámbito administrativo propiamente tal. Esto es, puede tratarse de circunstancias, imperiosos, rrisornos, de carácter social, económico, etc. En países que no tienen estabilidad política o que están sujetos a dictaduras personales u oligárquicas o que son víctimas de la anarquía es común que el esfuerzo humano se malgaste no por deficiencias inherentes de la maquinaria administrativa, sino por concepciones erróneas u orientaciones erróneas que se imprimen a la labor gubernamental y que lleva a malgastar dinero y esfuerzos en proyectos y contraproyectos que nunca llegan a realizarse, en erogaciones fastuosas y opulentas, en mal disimulados peculados en favor de castas privilegiadas o en mantener costosos instrumentos coercitivos para conservar el poder.

Cualesquiera que sea el caso, no es este último el campo que corresponde a la técnica administrativa, cuya misión consiste en crear o mantener la maquinaria adecuada para lograr, con el menor costo o desperdicio, los objetivos que la política le señale. La técnica administrativa es —y debe ser— cieca a juicios trascendentales y debe de trabajar siempre partiendo de un supuesto primordial, a saber: el de que los objetivos, funciones y tareas básicas de la organización administrativa que le roque estudiar o manejar han sido correctamente concebidos y decididos por quienes tienen a su cargo tan trascendental deber.

Si la técnica administrativa parte siempre del supuesto antes señalado, Su problema se *simplifica* grandemente, pues queda entonces claro que no *corresponde* al técnico en administración decidir sobre *la* bondad, valor o utilidad extrínsecas de *tal o cual plan* u organismo. No *le* toca pues juzgar sobre el valor o la importancia social, política, etc., de los resultados buscados u obrerías. Lo único que *le* compete -labor bien difícil por cierto- es encontrar los medios materiales y humanos y las situaciones adecuadas para que se realicen con eficacia y sin desperdicio las metas que busca una administración. La misión del administrador se limita, pues, exclusivamente a la más sabia economía o aplicación del esfuerzo.

Es dentro del marco antes señalado que debe orientarse la discusión de los problemas administrativos de México con el fin de limitar en sus justos términos el problema y de orientar las decisiones que se tomen al respecto. El técnico administrativo tiene, sin embargo, en México, la ventaja no desde el punto de vista de su profesión, sino desde el punto de vista de su espíritu cívico de que México tiene estabilidad política y un clima moral y cívico que permite esperar el logro de las metas más valiosas extrínsecamente. En consecuencia, el administrador en México puede consagrarse a su profesión, sin sufrir el desaliento o la amargura que tal vez se sufre en otros países donde el esfuerzo se malgasta sin provecho efectivo para la comunidad.

Pero, ¿es que México necesita revisar su maquinaria público-administrativa? La respuesta es afirmativa, pues toda organización por estar compuesta de seres humanos está sujeta de continuo a las fallas y deficiencias individuales y alejagógicas del hombre. Esto es, en toda organización hacen mella tanto las deficiencias individuales como las fallas de cada persona para acoplarse al grupo o desempeñar dentro de él un papel de dirección o de coordinación.

Hay, además, otra razón, la de más importancia, que debe convencernos de la necesidad y de las ventajas de una reorganización de nuestra administración pública y es que una reorganización no es un despilfarro, sino una verdadera inversión, pues constituye un elemento que canaliza y acelera el progreso de un país.

En efecto, invertir en una reforma administrativa puede parecer a primera vista una carga excesiva para cualquier gobierno. Tal conclusión, sin embargo, no es correcta, pues una reforma administrativa, bien orientada, significa mejores y más útiles servicios públicos. Estos, a su vez, se traducen en mayor productividad, que equivale a mayor ingreso nacional y por tanto mayores posibilidades de progreso en todos los órdenes.

Todo ello, nos lleva a la conclusión de que mejorar la maquinaria administrativa del gobierno federal redundará en un considerable incremento de los ingresos del Erario por lo que, en última instancia, una reforma administrativa, aparte de significar incalculables beneficios para el Estado, se paga por sí misma.

Se ha pensado muchas veces que los problemas administrativos de una organización pueden resolverse adecuadamente mediante la expedición de buenos reglamentos, instructivos y manuales de trabajo y mediante la implantación de un sistema disciplinario rígido. Se ha pensado también que un equipo material de trabajo más adecuado y moderno aumentaría —y hasta cierto punto esto es cierto— el rendimiento de las labores. Sin embargo, ni una ni otra medida son suficientes por sí mismas. Si entre los empleados predomina un bajo nivel moral, motivado por el desaliento que causa un mal sistema de estímulos y no se consigue entrenarlos y educarlos adecuadamente, los sistemas de trabajo no rendirían resultados satisfactorios y los reglamentos, los instructivos y los manuales se convertirían en meras lucubraciones o buenos deseos.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que muchos de los malos hábitos en el trabajo son resultado, la mayor parte de las veces, de vicios estructurales de las organizaciones mismas; vicios que provienen de no haber eliminado tareas, secuelas y procesos inútiles, de no haber coordinado, simplificado y mejorado éstos, de no haber distribuido el trabajo adecuadamente y de no haber acomodado al personal en los puestos en que cada individuo podría rendir más.

Una reforma administrativa, en México, debería tener como objetivos ideales los siguientes:

1. Lograr un rendimiento máximo en el trabajo de los servidores públicos y, en consecuencia, lograr:

- a) Un mejoramiento manifiesto en la eficacia y amplitud de los servidores públicos, y
- b) Un avance cada vez mayor y más profundo en el resultado de los programas gubernamentales;

2. Lograr, en justa reciprocidad de lo anterior, un mejoramiento definitivo en la situación económica, cultural y moral de los servidores públicos y, finalmente,

3. Lograr que el costo de la administración pública se reduzca a su mínimo posible.

Los objetivos anteriores, si bien son ideales que debería perseguir una administración pública, solamente podrían lograrse paulatinamente. En todo caso, tanto para alcanzarlos como para mantenerlos en forma permanente y duradera, sería preciso lograr los objetivos-medio que se enumeran a continuación:

- I. La fundación de un Servicio Civil permanente;
- II. La formación cuidadosa de una sólida y sana tradición administrativa, que dignifique al servicio público por el solo hecho de serlo;
- III. El establecimiento generalizado de escuelas y de cursos de administración pública, y

IV. La creación de una Comisión Permanente Intersecretarial, que se encargue de resolver los problemas administrativos que se presenten al Gobierno y que mantenga en buen estado -perfeccionándola continuamente- la administración pública.

En vista de lo extenso del campo administrativo que precisa abarcar, de nuestra probable carencia de suficiente número de especialistas para cuestiones administrativas, de los serios obstáculos de toda índole que precisa vencer, y de lo que la prudencia y la técnica aconsejan, para llevar a cabo en México una reforma administrativa, cabría considerar la conveniencia de adoptar el siguiente plan de trabajo:

I. Crear un comité o grupo de estudio que a) lleve a cabo las investigaciones preliminares necesarias, b) prepare y recopile el material de trabajo que sea preciso, c) integre y forme los "grupos-núcleo" que se encarguen de llevar a cabo las tareas clave que se considere necesario y d) decida, finalmente, respecto al escalonamiento de objetivos parciales cuyo logro debe perseguirse para la consecución de los objetivos finales.

II. Teniendo en cuenta que el inciso d) del párrafo anterior es tal vez la parte más importante de cualquier programa de reformas, cabría considerar la conveniencia de que el comité o grupo en cuestión lleve a cabo un "ensayo piloto" en alguna de las dependencias federales, lo que proporcionaría al grupo la experiencia necesaria y evitaría los riesgos de embarcarse en una obra de gran envergadura careciendo de bases y de conocimientos prácticos. Mediante el "ensayo piloto" se haría en pequeña escala lo que en escala nacional se haría más tarde y se proporcionarían al grupo valiosas lecciones respecto a problemas de personal, de financiamientos, de costos, etc., así como de medios de trabajo.

III. Con anterioridad al "ensayo piloto" convendría, tal vez, que se celebrasen conferencias de mesa redonda con objeto de que el grupo pueda tener un intercambio de ideas, experiencias y conocimientos, etc., respecto a los distintos problemas administrativos existentes. En dichas conferencias participarían, no solamente funcionarios de las dependencias federales, sino también funcionarios de organismos descentralizados y, cuando las circunstancias lo requiriesen, los funcionarios de empresas privadas. Desde luego, cualquier especialista en cuestiones administrativas que pudiese dar luces sobre los puntos o temas a discusión, sería invitado a participar en las discusiones.

IV. Con anterioridad también, al "ensayo piloto" sería muy conveniente enviar al extranjero, aprovechando en todo o en parte el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en su capítulo de Administración Pública, a diversos grupos de estudios a los que, mediante una previa división del trabajo, se les encomendaría estudiar experiencias de otros países respecto a aspectos determinados de la tarea general, de acuerdo con las funciones que se les hayan encomendado o se les pensara encomendar.

v. Llevado a cabo el "ensayo piloto" y con las experiencias obtenidas, se podría crear entonces una Comisión Permanente Intersecretarial para Asuntos de Administración Pública que se encargaría de realizar la totalidad del programa.

Esta Comisión Intersecretarial podría tener entre otras, las siguientes funciones:

a) Hacer posibles y efectivos los programas de reforma o implantación administrativa que se hubiesen adoptado.

b) Constituirse en grupo permanente consultivo y de estudio para toda clase de cuestiones de administración pública (en su aspecto puramente administrativo).

e) Hacerse cargo, a través de un comité especial, del establecimiento y el mantenimiento de un Servicio Civil permanente, encargándose, a la vez, de seleccionar a los empleados federales y de promover entre ellos mayor capacitación o especialización, en su caso.

d) Promover el espíritu de trabajo y de responsabilidad y procurar que las técnicas administrativas tengan cada día un campo de aplicación más amplio, procurando y promoviendo la creación de escuelas de administración y de entrenamiento administrativo, la organización de conferencias, seminarios, etc., la publicación de libros y folletos e, incluso, organizando la producción de películas técnico-administrativas.

e) Promover el mejoramiento -y la unificación cuando haya lugar- de los sistemas de trabajo, de coordinación, de trámite, de archivo, etc.

j) Prestar servicios de grupos especializados móviles para estudiar problemas concretos de cada Dependencia, a petición de éstas, y facilitarles el personal y los medios para resolverlos..

Es, desde luego, prematuro y arriesgado tratar de analizar más en detalle el problema, pues existe una infinidad de incógnitas que sería necesario despejar de antemano. En calidad de anticipo, sin embargo, y como pauta que podría orientar las investigaciones del Comité de Estudio, o cuando rrenos servir de base para que el Cerniré trace su plan de trabajos, cabrían hacerse las siguientes consideraciones:

a) *Campo de estudio,*

El estudio del problema podría dividirse en varios capítulos, a saber:

1. Las obras públicas;
2. Las compras gubernamentales;
3. Los servicios tributarios y el control de egresos;
4. Los servicios de investigación y promoción administrativa;
5. El servicio civil y
6. Los servicios públicos.

El análisis de cada capítulo debería hacerse, además, teniendo *siempre* en cuenta la medida en que cada uno puede contribuir a financiar el programa.

El capítulo de obras públicas es tal vez el más fácil de estudiar a la vez que el más importante como medio de financiamiento, pues de él depende, en buena parte, el financiamiento del programa total de reformas, por más que el estudio de los seis capítulos pueda y deba iniciarse simultáneamente.

El capítulo de servicios tributarios, por su parte, puede ser también fuente de ingresos adicionales, según que se estudie la forma de evitar en mayor o menor escala, evasiones de impuestos y despilfarros de dinero.

El renglón de compras, es fuente de ahorros —o de ingresos adicionales— en la medida en que se eviten fugas de dinero o compras inútiles.

Los servicios públicos parecen ser fuentes de egresos netos. Sin embargo, los buenos servicios públicos son elementos catalizadores del progreso social y económico y deben considerarse como inversiones a largo plazo. De la mayor o menor eficacia de ellos depende el mayor o menor desarrollo económico y social de México y, como es natural, a mayor desarrollo corresponde una mayor capacidad contributiva que se traduce necesariamente en mayores ingresos: para el Erario.

Por lo que se refiere a la administración del servicio civil y a los servicios de investigación y promoción administrativas de los que depende, en casi su totalidad la buena marcha de los cuatro renglones previas, pueden considerarse también como inversión a largo plazo, aunque significan, indudablemente, un egreso inmediato de respetables cantidades.

b) *El factor tiempo.*

Parece lógico pensar que la reforma administrativa del Gobierno Federal tiene que atravesar, cuando menos, por tres distintas etapas.

Una primera etapa, con duración variable según la intensidad y acierto con que se trabaje, pero no mayor de doce meses, que es la etapa de preparación de los "núcleos" de reforma, esto es, los grupos de personas que, colocados en puestos-clave llevarán a cabo las reformas principales mínimas y que sentarán las bases de la futura maquinaria administrativa pública.

Una segunda etapa, cuya duración puede oscilar entre tres y seis años, que es el tiempo en que podría formarse, con el personal de la administración acrua, el pie veterano de las futuras generaciones de servidores públicos que necesita México. Durante esta fase se extendería y consolidaría la esencia de la reforma en todas las Dependencias del Gobierno.

Una tercera etapa, en fin, cuya duración oscilará entre doce y dieciocho años, que es el plazo para que la administración pública de México quede en mano; de la generación de servidores públicos cuya mentalidad haya sido formada y moldeada desde las escuelas de educación elemental.

La oscilación de las dos primeras etapas, sin embargo, puede acortarse o alargarse, no solamente según la intensidad con que se trabaje en el proyecto y la amplitud del campo de acción que se abarque, sino también, según que el grupo de especialistas que ya exista en México sea mayor o menor y según que sea mayor o menor el grupo de personas que, por encontrarse en la actualidad semipreparadas, pueden ser capacitadas rápidamente.

Este problema del tiempo, influye necesariamente en los costos y de momento es un factor imponderable para que pudiese prestarse a cálculos. Sin embargo, su solución parece ser bastante simple y reducirse a un problema de organización del trabajo, para lo cual es necesario, localizar al personal adecuado, dentro y fuera de las esferas gubernamentales, para que luego, previo un cuidadoso y meditado plan de trabajo, se les asigne el estudio, la preparación y la ejecución de determinadas tareas-clave, eslabonando su acción, más adelante, con los nuevos elementos que vayan siendo preparados e incorporados a la tarea de reorganización.

c) *El factor costo.*

Para darse cuenta del problema de los costos bastaría referirse, por ejemplo, al problema de capacitar funcionarios y empleados. En efecto, ello requiere, tratándose de nuestro país, la preparación de profesores, instructores y conferencistas, la preparación y edición de material bibliográfico adecuado, la adquisición o, en su caso la preparación del material educativo audio-visual complementario que sea necesario, la organización de una intensa campaña de propaganda cívica, la creación de escuelas de administración, etc.

Por lo que se refiere a los renglones de espíritu de responsabilidad y de espíritu de trabajo y de iniciativa —que no son sino el anverso y el reverso de un mismo asunto—, la necesidad de desembolsos no es menos imperativa. Más aún, los gastos por este concepto pueden sin dificultad resultar los más cuantiosos. En efecto, el pivote del éxito a este respecto radica en el mejoramiento de la situación económica y cultural de los servidores públicos, lo que implica aumentos en los sueldos, construcción de viviendas, aumento en el número y amplitud de los servicios sociales de que disfruta un servidor público, erogaciones especiales para premiar el estímulo y la dedicación, etc.

Finalmente, es evidente que la modernización del equipo de trabajo significa serios desembolsos.

Tanto en la primera como en la segunda parte del presente ensayo, se hace alusión concreta a ciertas fases o capítulos del proyecto de reformas, que constituyen lo principal de las fuentes de erogación de que sería causa la reorganización administrativa federal. Dichos capítulos o renglones de egresos son los siguientes: en términos generales.

1. Gastos de un Comité o Grupo preliminar de estudios;
2. Entrenamiento y capacitación de los "núcleos";

3. Costos de **propaganda** (cívica y técnica);
4. Gastos originados por el "proyecto piloto";
5. **Sueldos** de especialistas mexicanos;
6. Costos de la Comisión Inrersecretarial;
7. Entrenamiento y capacitación de profesores, conferencistas e instructores;
8. Sueldos de *los* profesores, conferencistas e instructores;
9. Creación y mantenimiento de escuelas de administración;
10. Producción o compra de material educativo audio-visual;
11. Preparación y edición de material bibliográfico;
12. Compra de equipos de trabajo;
13. Aumento de salarios y prestaciones adicionales para el personal;
14. Construcción de viviendas para *el* personal;
15. Instalación u organización de servicios sociales completos para el personal;
16. Gasto especiales de promoción.

d) *Bases de [in. mcunmento.*

De todo lo anterior se deduce que el mejoramiento integral y generalizado del nivel laboral y cívico del personal de la Federación, así como el mejoramiento de sus sistemas y métodos requiere fuertes inversiones que consruirían un nuevo capítulo en el Presupuesto de Egresos; capítulo que sería tanto más difícil de costear, a primera vista, cuanto mayores sean la intensidad, la rapidez y la amplitud con que deseen llevar a cabo los programas de reforma.

Los *casos*, sin embargo, podrían reducirse hasta un grado que sería pero fecramerxe llevadero para el Presupuesto, si se hiciera uso de todos o cualesquiera de *los* seis recursos fundamentales que se enumeran a continuación.

Pri. ucro. Mediante ahorros que se hagan o se puedan hacer en aquellas partidas del Presupuesto cuyo manco pueda reducirse sin afectar sensiblemente renglones virales del programa de gobierno.

Segundo. Mediante aumento en el capítulo de ingresos del Presupuesto a base de hacer más eficaces los servicios tributarios y de modificar, llegado el caso, la escala de impuestos y contribuciones.

Tercero. Procurando que el programa de reformas, tanto en su orientación como en su desarrollo, sea cuidadosamente planeado y firmemente dirigido, supervisado y ejecutado, pues de lo contrario puede convertirse en una fuente de despilfarros que serian tanto más cuantiosos cuantas más rectificaciones fuera preciso hacer.

Este tercer punto es absolutamente esencial. Si la reforma ha de llevarse

a cabo con éxito es preciso que prive al respecto, unidad de doctrina, unidad de mando y unidad de acción. Los obstáculos políticos de este punto son indudables, pero es preciso vencerlos.

Crarto. Distribuyendo el impacto del costo total del programa de reformas en un período de varios años.

Quinto. Incorporando a las empresas semioficiales y a la iniciativa privada, así como a las entidades políticas no federales, según convenga para cada caso, en el programa de reformas, en la medida en que puedan contribuir -para beneficio, además, de sí mismas- en el financiamiento del programa general.

Sexto. Recurriendo a los programas de asistencia técnica internacional que patrocinan las Naciones Unidas y los demás organismos internacionales.

COMISION NACIONAL DE VALORES

POR EL LICENCIADO

PRAXEDES REINA HERMOSILLO

PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES

(Continúa)

VI

FILOSOFIA DE LAS DIVERSAS ETAPAS

Resumidas la corriente legal y la económica que desembocaron en la Comisión Nacional de Valores de 1946,¹ y hecha la descripción objetiva de su organización y funcionamiento (a manera de una presentación general del sistema, siguiendo el lenguaje de las disposiciones legales y administrativas señaladas²), podría ya situarse nuestro Organismo dentro del campo de la administración pública mexicana; pero como el sistema descrito ha pasado a través de diversas etapas, desde 1939 a nuestros días, creo que no se entendería en una forma completa sin conocer las razones o motivos que justifican las diferentes fases de su evolución. De aquí la necesidad de referirse a tales motivos y, al hacerlo, en virtud de que antes de nuestra Comisión Nacional para autorizar la venta al público de acciones de sociedades .100ni- mas, de 1939, que no llegó a cristalizar en la práctica, ya existía en otros países una doctrina sólidamente constituida y una entidad o agencia administrativa de carácter federal con el nombre de Comisión —la ya presentada Securities and Exchange Commission— señalo el siguiente orden:

- 1) Filosofía sobre regulación de valores en Inglaterra y en Estados Unidos.
- 2) Motivos de la Comisión Nacional Mexicana de 1939.
- 3) Razones de la Comisión Nacional de Valores de 1946 y explicación de su nueva ley, de 1953, actualmente en vigor.

1. FILOSOFIA INGLESA y NORTEAMERICANA

La doctrina inglesa, cuyo resumen con los hechos principales que la motivaron se justifica porque en parte sirvió de antecedente a la de Estados Unidos de Norteamérica, se ha venido formando a través de varios siglos;

¹ *Revista de Administración Pública*, México, Núm. 1, págs. 49 y 62.

² *Revista de Administración Pública*. México, Núm. 2, págs. 39 a 61.

y dentro de esta evolución, con la que principia su libro el profesor Louis LOSI, de Harvard, se destaca lo siguiente:

a) No deben causar perjuicios a terceros con maniobras o engaños para obtener un provecho ilegítimo, las personas que intervienen en el funcionamiento de los mercados. Se recuerda que Eduardo I facultó, en 1285, a las Corres de Alclermen, en Londres, para otorgar autorizaciones o licencias a estas personas, como un requisito previo al ejercicio de sus actividades; y que se iniciaron persecuciones en contra de agentes sin licencia antes de 1300, año en que el Dante, "a mitad del andar de nuestra vida", proesraba en su poema "por el lucro codicioso",

b) El Parlamento dictó, allá por el año de 1700, una Ley para reducir el número y las prácticas indebidas de los "agentes o brockers" (stock jobbers), acogiendo las ideas de un comité especial que consideraba que el arte de operar con acciones era ya un arte pernicioso que desvirtuaba o pervertía el objeto y las finalidades de las corporaciones, a veces falsamente formadas y artificialmente extendidas, para engañar a los terceros sobre el valor de sus acciones,

c) El desarrollo de la especulación sin límites, relacionado con la suerte de la Compañía de los Mares del Sur y con el afán, favorecido por las características de la época, de realizar empresas fantásticas a las que muchas veces se contribuía sin conocer sus finalidades, movió al Parlamento a dictar, en el año de 1720, la Ley ("Bubble Acr") contra los que intentaran realizar empresas sobre falsas pretensiones de buena fe pública, para cuyo efecto se prohibió a las corporaciones operar con una concesión f.ilsu o irregular, y a los agentes negociar con las acciones ilegales de éstas, bajo la pena de perder su licencia. Como se estimaba que podrían causarse perjuicios públicos, se establecieron penas económicas y corporales y se creó un nuevo principio de responsabilidad: en cuya virtud los terceros afectados por la actuación de las empresas, tenían derecho a reclamar 3 veces el monto del daño sufrido,

d) La invitación al público para suscribir acciones debería hacerse sobre bases correctas y, en el año de 1844, el Parlamento dictó algunas medidas al respecto en la Ley de Sociedades y, con mayor alcance, en la siguiente Ley de Sociedades de 1887, puesto que, por primera vez, se exigió la inclusión de determinados puntos en el prospecto y se estableció que la desobediencia se consideraría como un acto fraudulento de los directores, promotores y funcionarios de la empresa emisora, respecto a cualquier persona que hubiese obtenido acciones confiando en el prospecto.

e) Posteriormente, en 1890, ante las limitaciones de la ley Común para exigir responsabilidades, el Parlamento dictó una Ley a fin de sujetar a los directores y promotores de las empresas emisoras, a una responsabilidad civil por declaraciones falsas en los prospectos.

³ *Securities Regulation*. págs. 13 y siguientes. Little, Brown and Company, 1951.

f) La idea de protección a los compradores de acciones basada en la necesidad de informaciones adecuadas, continuó su curso hasta su consolidación en una forma completa. En efecto, estudiado el punto en el seno de un Comité dirigido por Lord Davey, se estimó que una persona invitada a suscribir una acción de una empresa nueva, no tenía prácticamente la oportunidad de realizar una investigación independiente antes de tomar una resolución; en consecuencia, era esencial que los prospectos respectivos se hicieran de buena fe con todo lo que pudiese razonablemente influir en un inversionista de prudencia media y que, sobre estas bases, se les debería dar la mayor publicidad.

El Comité consideró que tales ideas deberían ser unos de los fundamentales propósitos de la nueva Ley sobre sociedades y, en efecto, lo fueron, porque en la nueva Ley que apareció en el año de 1900, se establecieron elaboradas normas sobre el contenido de los prospectos: firma de los directores; mínimo de suscriptores; comisiones de los agentes o *under-writers*; declaraciones de los directores o promotores sobre cualquier interés que tuviesen en propiedades de la empresa emisora, etc., etc.

Conviene agregar que esa Ley de Sociedades de 1900, que dio fuerza a la doctrina sobre "full disclosure", se vino robusteciendo a través de nuevas leyes de sociedades dictadas de 1907 en adelante.

g) En el año de 1939, el Parlamento dictó una Ley con la intención de evitar el fraude en las inversiones (Prevention of Fraud Invesrment Act), que suplementó a la Ley de Sociedades y estableció normas sobre inscripción o registro de los "dealers" (personas que operan con valores) y sobre ciertas prácticas con acciones ("share pushing").

A través del movimiento legislativo antes señalado, se advierte la finalidad de dignificar a las corporaciones tratadas de establecer su verdadera situación funcional, interna y externa, en beneficio no sólo de algunos interesados, sino del orden social incompatible con actuaciones que, como se hacia resultar en diferentes formas, podrían ser causa de riqueza el lunes y de pobreza o de miseria el viernes o el sábado siguiente.

El desarrollo de las corporaciones y del mercado, bases esenciales de la doctrina inglesa, son resultado del desarrollo del capitalismo y de la representación de la propiedad por títulos o valores, en cuya virtud se crea un medio de movilizar la riqueza y, en consecuencia, una manera de reunir fondos aun cuando a veces fuera para muy aventuradas empresas, de acuerdo con las características de la época.

La Compañía de los Mares del Sur, dentro de la economía inglesa; la Compañía del Mississippi, en la economía de Francia," y de todas aquellas que

* Establecida dentro de los planes económicos de John Law, cuyo paralelo con John Maynard Keynes es para Sweig tan profundo, que habla de una reencarnación, dos siglos después, del primero en el segundo. Ver *El pensamiento económico y su perspectiva histórica*, F. Sweig, pág. 99. Edición del Fondo de Cultura Económica, 1954.

en mayor o menor escala fueron causa de pérdidas generalizadas, a su vez fueron un instrumento de cambio en la forma de representar y manejar la riqueza, unida a una encendida imaginación popular que facilitaba el camino, de la aventura o de la esperanza; sin embargo, existieron corporaciones sobre mejores bases y algunas, como ya se ha hecho notar, llegaron a influir en la doctrina y en la política económica de la época.

Un resumen general de la doctrina inglesa mostraría el siguiente cuadro:

Funcionamiento adecuado de las corporaciones o empresas (disposiciones legales al respecto se suceden desde el siglo XVII).

Información necesaria con motivo del ofrecimiento público de las acciones: "full disclosure" (se inician disposiciones ya concretas en 1844; se amplían en 1887; se consolidan en 1900 y continúa su desarrollo en lo que va del siglo).

Funcionamiento de los mercados de valores para evitar perjuicios a terceros (disposiciones legales sobre agentes y "brokers" aparecen con anterioridad a 1300, y se amplían en 1700 en un movimiento que se ha venido perfeccionando hasta la fecha).

Responsabilidad adecuada que rebasa los límites de la Ley Común (disposiciones legales de 1700, de 1887, de 1890, etc., suficientes para dar idea de su necesidad).

En Estados Unidos de Norteamérica la doctrina se vino formando, como en el caso de Inglaterra, aun cuando con ciertas modalidades que después se verán, por medio de la conjugación de los dos elementos básicos: el funcionamiento de la empresa emisora y el del mercado de valores. Más concretamente podrían señalarse los hechos que concurrieron a la formación de la doctrina sobre regulación federal de valores y a las disposiciones legales respectivas (señaladas en el primer artículo de esta serie⁵) en la siguiente forma:

- a) Actuación de las empresas o corporaciones;
- b) Funcionamiento de los mercados de valores;
- c) Antecedentes constituidos por experiencias legislativas de los estados y de la federación; y
- d) Limitaciones de la ley común para exigir responsabilidades adecuadas a los promotores, directores y funcionarios de las empresas emisoras.

El tratamiento de estos puntos, sujetos al alcance de un artículo, tiene que hacerse en forma resumida, casi llegando a su mínima expresión. Esto, si no justifica, cuando menos explica la siguiente exposición: •

Empresas o corporaciones. Pueden comprenderse aquí estos puntos:

- a) Crecimiento;

⁵ *Revista de Administración Pública*, México. Núm. J, págs. 50 a 55.

b) Separación de la propiedad y del control de la misma; actuación de "Insiders" o directores o **funcionarios**, y de "Proxies" o representantes de accionistas para ejercer el derecho de voto;

e) Dirección inadecuada;

d) Información y publicidad;

e) Holding Companies;

f) Reorganización;

g) Indenture Trust; y

b) Investment Companies.

El desarrollo de las grandes corporaciones es un fenómeno que ha producido importantes consecuencias al pasar del capitalismo individual al financiero, llegando a ser "no sólo una nueva forma de organización social, sino instituciones dominantes en el mundo moderno".

Berle and Means, en el libro citado, exponen que la concentración del poder en cada época se ha basado en el interés dominante de la misma: la Iglesia, ejerciendo su poder espiritual durante la edad media, dominó a Europa y le dió unidad, en tanto que el poder político del Estado y el económico estaban difundidos; después, con el desarrollo del Estado moderno, el poder político se concentró, aun cuando todavía el económico continuaba difundido; pero más tarde el desarrollo de la corporación moderna **logró** la concentración económica quedando frente a frente dos poderes: el político del Estado y el económico de las Corporaciones."

El cambio que ese crecimiento provocó en la propiedad y en el control se destacó, por los mismos autores, en una forma interesante acompañada de cuidadosas investigaciones estadísticas. Transcribo, **resumiéndolas**, estas consideraciones:

a) La posición del propietario cambió de un agente activo a Otro pasivo, porque en lugar de las propiedades físicas sobre las que ejercía una dirección responsable, ahora es propietario de pedazos de papel que representan un conjunto de derechos y de expectativas en una empresa, sin tener casi control sobre ésta ni sobre los instrumentos de producción en los que tiene interés.

b) La dirección responsable que anteriormente tenía el propietario sobre sus propiedades, podría decirse que casi ha desaparecido, porque ahora, a diferencia de lo que era antes, la propiedad no es la prolongación de su personalidad.

⁶ Berle and Means. *The Modern Corporation and Private Property*, págs. 356 a 357. 1ª edición de 1950, Macmillan Co., quienes hicieron la primera en 1932.

⁷ En el *New York Times*, de 5 de julio de este año de 1956, se habla de una acción antimonopolística, por parte del Gobierno de Estados Unidos, en contra de la General Motors (cuyas ventas en 1955 alcanzaron más de 12 mil millones de dólares; su activo neto fue superior a 6 mil millones de dólares y su utilidad resultó arriba de 1,190 millones de dólares. Véase "Fortune", julio de 1956.

e) El valor de una riqueza individual depende ahora de circunstancias que están fuera del alcance del propietario o de sus esfuerzos personales, porque generalmente se determina, por un lado, por las personas que ejercen el control real de la empresa y, por otro, por las actividades de otros en un sensitivo y a menudo caprichoso mercado de valores.

d) Como el valor de la riqueza individual fluctúa constantemente, queda sujeta a periódicas apreciaciones: el individuo puede ver, de momento a momento, las variaciones del valor estimado de sus bienes.

e) La riqueza individual se ha hecho muy líquida en los mercados; el propietario puede convertir su propiedad en otras formas de riqueza en cualquier momento y, con tal de que la maquinaria de los mercados de valores trabaje en orden, puede hacerlo sin las pérdidas debidas a ventas forzosas.

f) La nueva forma de riqueza es casi incapaz de uso directo: solamente a través de la venta en los mercados de valores del título que la representa podría usarla el propietario, quien de este modo queda ligado, como nunca lo estuvo antes, a esos mercados.

g) El propietario de la riqueza industrial se queda con un título o símbolo de su propiedad, en tanto que el poder y la responsabilidad, partes integrantes de la propiedad en el pasado, se transfieren a un grupo distinto de personas en cuyas manos queda el control.

h) Las formas de este control, dentro de la Ley, son la ejercida por una mayoría de los propietarios y la ejercida por el uso de estos medios: piramidación de empresas; emisión de acciones sin voto (se generalizó la práctica de emitir acciones preferentes sin voto, pero no la de comunes sin voto⁸); emisión de acciones con voto excesivo y creación de un "voting trust" (en cuya virtud las acciones de una empresa se entregan a un fiduciario para que emita "trust certificates", cuyos compradores son los propietarios indirectos de la empresa sin poder de controlarla): Esta forma es la que se ha usado menos probablemente porque a parte de las responsabilidades consiguientes derivadas de la naturaleza de la operación, se sabe donde está el control y no es fácilmente evadible.

i) Las formas de control de hecho son las de las minorías que lo ejercen con un reducido número de acciones (el generalmente llamado "working control") y las que ejercen los administradores de la sociedad con un número de acciones insignificante.

El poder de estas dos formas de control se ha manifestado más de una vez, principalmente en el caso que casi siempre se cita como antecedente: el antagonismo por el control de la Standard Oil de Indiana, en 1929, entre el grupo dirigido por Rockefeller y el de los administradores guiado por el Coronel Seward, Aun cuando Rockefeller, no sin grandes trabajos, hubiese sa-

⁸ No tuvieron posibilidad de desarrollo; además la Bolsa de Valores de New York se negó a listarlas.

lido triunfante sobre su oponente, sin embargo el caso es bastante ilustrativo sobre el poder y la significación de estas formas de control."

El crecimiento de las grandes corporaciones con la dispersión de sus accionistas y la imposibilidad de éstos para asistir a las asambleas, influyó para convertir en muchos casos el derecho de voto en un derecho para delegarlo a otro. Este último, representante de los accionistas ("proxie"), ha llegado a ser un instrumento de separación de éstos respecto de la administración de la empresa o corporación. El "proxie" puede actuar en las grandes corporaciones "no para que el accionista ejerza poder sobre la administración de la empresa, sino para separar de él ese poder",

La primera publicación del libro de Berle and Means en 1932, provocó una serie de nuevos trabajos sobre la misma materia, creándose una literatura abundante y completa, aun cuando no faltaron algunos como el de Sweezy: "The Ilusion of rhe Managerial Revolurion", en 1942.¹⁰

Dentro de la esfera oficial se realizaron importantes investigaciones estadísticas para obtener mayor posibilidad de aplicar al fenómeno las medidas conducentes. En esta forma, a las informaciones estadísticas de Be-le and Means sobre clasificación de las grandes empresas, formas de control y distribución de acciones, son de agregarse las importantes investigaciones de The National Resources Cornrnirtc (Srructur,- uf the American Econorny, 1939), y de la Securities and Exchange Commission para the Ternporary National of Economic Power, monograph N^o 11, Bureaucracy and Trusreeship in rhe Larjzesr Corporarions, 1940. Existe tarnbien la monografía número 29 sobre "Disrrribution of Ownership in rhe 200 largest Non Financial Corporarions", 1940).

Este organismo (The Ternpirury Nariional Econornic Cornrnirre) se creó bajo la det-ndccia del Congreso para realizar tales investigaciones, con representantes de las dos Cámaras, de los Departamentos de Comercio. Trabajo, Justicia y del Tesoro, de la Federal Trade Cornrnssion y de la Securities and Exchar;c Cornrnission. No interesa, para los efectos de nuestro propósito, referirse concretamente a las estadísticas de que se trata; pero sí interesa afirmar que toda esa investigación sirvió de apoyo a una "filosofía en materia de valores para proteger a las propias emisoras, a los titulares y al mercado en general. En efecto, aun cuando no hubiese sido el estímulo inmediato para la regulación completa de carácter federal, estímulo que según Moulton, Edwards y Atkins,¹¹ fue la depresión del mercado de 1929, sin embargo estos mismos autores afirman que principalmente el esfuerzo de esa escuela de escritores tenía por objeto descubrir medios y caminos para esta-

⁹ Para una descripción de este caso véase Berle and Me.ms, ob. cit., págs. 80 a 84.

¹⁰ Para una bibliografía de diversos estudios que no dejaron de tener resonancia, véase Louis Loss, *Securities Regulation*, pág. 13. nota 40.

¹¹ *The Regulation of the Securities Markets*, by Williard E. Atkins, George W. Edwards y Harold G. Moulton. The Brookings Institution. Washington, D. C., 1946, págs. 45 y siguientes.

blecer la responsabilidad de los "insiders" hacia los tenedores de valores de la corporación, a fin de evitar que estos funcionarios abusaran de su poder y de su autoridad. Es de agregarse que no solamente se buscaba la responsabilidad de los "insiders" sino también la regulación adecuada de los "proxies" para evitar que fueran un simple medio de separar la propiedad y el control de las corporaciones.

A los problemas anteriores son de agregarse, entre otros, los derivados de una dirección inadecuada por los directores que no lo eran (dummy directors). En cualquier libro completo sobre corporaciones financieras se pueden encontrar referencias a las características y responsabilidades de la dirección. Por ejemplo, Hoagland¹² asienta que no basta que los directores cuenten con un hábil abogado que sepa como guardarlos de la cárcel, sino que deben gozar de un cierto conocimiento de los negocios que dirigen; tener un juicio honesto; supervisar a los funcionarios; ser muy circunspectos al operar con las acciones de la corporación, en virtud de las relaciones que existen entre él y los accionistas: asegurarse de que se preparan en debida forma los estados financieros; familiarizarse con su contenido; actuar en forma abierta en relación con todos aquellos asuntos y transacciones en que pudiesen beneficiarse, etc., etc. La justificación de estas observaciones, agrega, es la frecuente presencia de directores que las ignoran.

Fácilmente se advierte, en consecuencia, la importancia de que las corporaciones tengan verdaderos directores y no "dummy-directors", para evitar perjuicios y situaciones desagradables que pudiesen afectar a los valores y, por lo mismo, a sus tenedores o al mercado.

Louis Loss apunta, en su obra citada, siguiendo a Samuel, autor de "Shareholder's Money", publicado en 1933, que en Inglaterra los directores con representación, pero sin eficacia, generalmente eran llamados "guinea-bird directors" por la tradicional guinea que recibían por junta, además de un lunch gratuito. Se decía que la decadencia financiera de la antigua nobleza había aumentado el número de personas dispuestas a prestar su nombre a cambio de ciertos emolumentos anuales. La demanda de gente noble en el mercado podía ser fácilmente satisfecha. Inclusive en los periódicos aparecían anuncios con la finalidad de seleccionar personas con títulos como directores de una corporación." En Francia se prohibió en 1936, que en los prospectos respectivos se mencionaran éstos títulos, incluyendo la Legión de Honor.

El capital de las corporaciones, sobre todo las de servicios públicos, contribuye en algunos de sus aspectos a la formación de la corriente doctrinaria

¹² *Corporation Finance*, pág. 3, 3ª edición de 1947, McGraw Hill Book Company.

¹³ Se cita este anuncio aparecido en *El Economista de Londres* del día 4 de octubre de 1932.- A gentleman is wanted to communicate with a progressive company with a view to installing him as a director. Write A., Box 10, 161.

sobre regulación de valores, porque cuando se constituye sobre bases financieramente incorrectas, pone en peligro a la propia emisora, aumenta los riesgos de la inversión hecha por los tenedores de sus títulos, altera el mercado de valores y, en ocasiones, la estabilidad de la economía. Y cuando la emisora, sobre bases de solvencia, distribuye su capital en una forma no equitativa, creando ventajas indebidas para unos accionistas en perjuicio de otros, también puede afectarse el mercado de tales títulos, con las consecuencias inherentes.

La falta de una información adecuada y completa sobre la emisora y sus valores, fue también un motivo de preocupación, en virtud de los engaños o de los fraudes que podrían causarse en perjuicios de terceros. Las Holding Companies y los Investment Trust se prestaban, por su naturaleza funcional, a dar informaciones propicias a determinadas finalidades en interés de los directores. Conviene recordar aquí de nuevo las investigaciones que se hicieron por diferentes organismos estatales y que en gran parte sirvieron de base para una específica regulación. Los "investment bankers", dada la naturaleza de sus funciones, fundamentalmente como intermediarios, era fácil que pudiesen sujetar las informaciones a determinados intereses y, por último, las pequeñas y medianas industrias, por su propia posición, no siempre sus informaciones fueron completas ni adecuadas.¹⁴

No se quiere decir que todas las empresas mencionadas hubiesen hecho uso de informaciones no correctas; pero el fenómeno se presentó, e independientemente de que los tenedores de valores de ciertas empresas, sobre todo las controladas, hubiesen sufrido pérdidas a pesar de no haber recibido informaciones inadecuadas o incompletas, se advierte la necesidad de evitar publicaciones indebidas que si son susceptibles de provocar pérdidas en situaciones normales, lo son más en épocas anormales o de general depresión.

Las Holding Companies llegaron a presentar además graves problemas importantes en relación con sus valores. Ya se habló, en forma resumida, de los motivos de la Ley respectiva de 1935 (the Public Utility Act) al exponer la situación de la Securities and Exchange Commission dentro de la economía norteamericana;¹⁵ ahora, ante la necesidad de referirse en forma más concreta a la actuación de las Holding Companies que influyera en la doctrina reguladora de sus valores, estimo conveniente resumir estos puntos: crecimiento; concentración del control; estructura financiera defectuosa y máximo de control frente a un mínimo de inversión.

Los estudios que se hicieron sobre las Holding Companies, como el de

¹⁴ Para una descripción sobre publicidad o información de las empresas, puede verse: *Capital Expansion Employment and Economic Stagnation*, por Harold G. Multen, George W. Edwards, James D. Magee y Cleo Lewis. The Brookings Institution, Washington, D. C. 1940, págs. 325 y siguientes.

¹⁵ Véase *Revista de Administración Pública*, México. Núm. 1, pág. 53.

la Comisión Federal de Comercio, calificado de notable, y el del Comité Interesarial y de Comercio Exterior de la Cámara de Representantes, pusieron en claro su actuación que, reducida en un principio a ciertos radios locales, después, durante la década de 1920 a 1930, se fue ampliando hasta convertir a las Holding Companies en extensivos imperios, "finalidad que concentraba su atención más que la de perfeccionar su economía interna". Se estimó que de 1924 a 1930, las Holding Companies de *servicios* públicos emitieron títulos por cerca de 5,000 billones de dólares para comprar valores con votó de otras compañías, de preferencia a construir o mejorar instalaciones.¹⁰

En consecuencia, el *control* se fue extendiendo y de *los* sistemas de gas y de electricidad, se pasó a los de *petróleo*, fundiciones, textiles, transportes, agricultura, crédito, carbón mineral, teléfonos, teatros y deportes, etc., etc. La importancia de este control llegó a cuantificarse en *los* estudios respectivos, advirtiéndose la existencia de una gran concentración, aparte de que se acompañaba en general de estructuras financieras poco sanas o inequívocas, en perjuicio de terceros.

La emisión de acciones preferentes *sin* voto y *sin* participación frente a una pequeña *inversión* en acciones comunes, se usaba como un *procedimiento* para obtener el *máximo* de control económico, con las consecuencias inherentes. De esa estructura de capital se derivaba el carácter especulativo de las acciones comunes (fenómeno conocido con el nombre de "leverage"), en *beneficio*, claro está, de una minoría.

Por otra parte, al extender su radio de acción, las *Holding Companies* iban quedando fuera del control de cada Estado, situación que *sólo* podría regularse con leyes de carácter federal. De aquí que se pensara en una regulación de tal tipo que permitiese llevar un registro adecuado de esas corporaciones y sujetarlas a determinados principios de integración en beneficio de la economía, establecer normas adecuadas sobre estructura financiera, distribución de acciones sobre bases equitativas, emisión y operación de valores, prácticas contables y de funcionamiento en general; así como sobre el comportamiento de los directores o funcionarios ("insiders"), y de los representantes de los accionistas para ejercer el derecho de voto ("proxies").

Concretamente, por *lo* que respecta a la emisión de valores, se pensaba que debería ajustarse a las necesidades financieras de la emisora y a su posibilidad de ganancias, entre otras cosas, y que no se hiciese en detrimento de *los* inversionistas o de *los* consumidores, ni *del* interés público.

Otro problema lo constituyó la reorganización de empresas: cuando con motivo de una mala situación económica se procuraba una reorganización, no se proporcionaban adecuados y desinteresados informes sobre las causas *del* fenómeno ni sobre la competencia y honestidad de *la* administración; en

¹⁰ Louis Loeb, Ob. cit., pág. 86.

consecuencia, casi no existía el derecho de los tenedores de valores para recibir una información correcta, ni menos para participar en la reorganización. De aquí que se pensara, además de cumplir con tal deber informativo, en designar un Trustee independiente de la empresa afectada y de cualquier agente de valores conectado con ella; en otros términos, no debería tener ningún interés adverso hacia los acreedores o accionistas y que, sobre esta base, pudiese investigar cuidadosamente los negocios de la empresa y denunciar a las Cortes los hechos irregulares o fraudulentos que encontrara. Dentro de este orden de ideas se pensó también que la Comisión del ramo (Securities and Exchange Commission) pudiese ser parte en el procedimiento de reorganización a solicitud del juez respectivo, o a solicitud de aquélla con la aprobación de éste, quien no aprobaría en ningún caso un plan de reorganización sin la previa opinión de esa agencia administrativa. Todas estas ideas protectoras de los tenedores y *del* mercado de valores en general, se hicieron ley: Bankruptcy Act; capítulo X, parte de The Chandler Act.

Por investigaciones realizadas sobre el funcionamiento de Trustecs en la emisión de bonos (Bond Indenture) se descubrió que, en muchos casos, no querían o eran incapaces de proteger a los tenedores de bonos. en virtud de que trabajaban como un instrumento de los emisores.

Se consideró contrario al interés público nacional y al interés de los inversores particulares, la falta de capacidad y de responsabilidad de los Trustees, sus conexiones con el emisor o sus underwriters y la falta de una información adecuada y completa para los tenedores sobre la situación financiera de la propia emisora. Por esto se pensó en legislar a fin de prohibir el uso de los medios de comunicación inercial para transacciones en valores o bonos, a no ser que se hubiesen emitido con la intervención de un Trustee registrado en la Comisión de Valores. para cuyo efecto deberían cumplirse determinados requisitos que permitiesen asegurar las finalidades buscadas. Con penas económicas y la prisión para el caso de voluntarias violaciones. así como la reposición de los daños sufridos. Eso abrió el camino para la ley llamada Trust Indenture Act.

Por lo que respecta a las Investments Companies, la importante investigación realizada, como ya se dijo, por la Securities and Exchange Commission; hizo patente la necesidad de un plan de regulación basado en esto: administración imparcial y honesta; mayor participación de los tenedores de valores en el funcionamiento de las compañías; adecuada y conveniente estructura de capital, 10 que obligaba a limitar la emisión de bonos y de acciones preferentes, tratándose de las sociedades de inversión cerrada (closed end); conveniente política de redención de las acciones emitidas por las sociedades de inversión abierta (opened end); prohibir a esta clase de sociedades, dada su naturaleza

¹⁷ El estudio completo, en 8 volúmenes y 3 folletos. se tiene en la Oficina de la Comisión Nacional de Valores. Su consulta fue útil con relación a las leyes de sociedad, de inversión.

funcional, la emisión de bonos o de obligaciones y en general de los llamados valores "senior"; permitiendo, en cambio, la posibilidad de limitados préstamos bancarios; y, por último, presentación periódica de estados financieros y de contabilidad.

Funcionamiento del mercado. Dentro de este segundo elemento, puede destacarse:

- a) Ofrecimiento de nuevas emisiones y
- b) Operaciones con valores ya existentes, dentro y fuera de Bolsa.

Se hará en seguida un resumen de estos dos puntos.

a) Por las situaciones de hecho que se habían presentado con motivo de la emisión de nuevos valores, principalmente con la intervención de promotores individuales, se pensó en la necesidad de evitar, por una parte, cualquier fraude o engaño en contra de terceros y, por otra, en procurar una información completa y adecuada respecto a las características del emisor y de sus valores destinados a ofrecerse al público. Esco recuerda la filosofía inglesa sobre "full disclosure",

El Comité de Comercio Interior y Exterior de la Cámara de Representantes (House Committee on Interior and Foreign Commerce) que intervino en la Ley de Valores de 1933, estimó que durante la década de la posguerra, se refería a la primera, se habían emitido cerca de 50 billones de títulos en Estados Unidos, de los cuales, como la mitad y por falta de valor *intrínseco*, causaron la tragedia de miles de personas que habían invertido los ahorros de toda su vida y acumulado después de años de esfuerzo, en esos valores fraudulentos.

Sin embargo, Moulton y los demás autores del libro "Expansión de capital, Empleo y Estabilidad Económica", sin desconocer los efectos de emisiones fraudulentas o de la declinación de precios por el movimiento de un gran volumen de valores especulativos con pequeño margen de ganancias y exageradas expectativas, estiman que la causa básica de las grandes pérdidas que siguieron a 1929, fue la depresión mundial, porque cuando ésta se presentó, la gran contracción en el volumen general de los negocios y la disminución de las utilidades redujeron mucho el valor de fondo de los títulos. Sin embargo, esos autores no pretenden negar las ventajas de una sana regulación en materia de ofrecimiento de nuevos títulos.

El comportamiento de las personas físicas o morales que intervenían en el mercado: agentes, brokers, dealers, investment bankers, etc., creó una corriente

¹³ Esta prohibición aparece expresamente en la Ley de Compañías de Inversión de 1940 (secc. 18 incisos F y E); por lo tanto, es inexacta la afirmación absoluta que se hizo en un artículo sobre sociedades de inversión, publicado en el *Foro Núms. 8* al ID, 1955, página 155, en estos términos: "La prohibición impuesta a las sociedades de inversión de emitir obligaciones, insistente en los Estados Unidos..." Por lo demás, las sociedades de inversión abiertas han sido las más florecientes.

¹⁴ *Capital Expansion, Employment and Economic Stability*, ya citado, pág. 240.

de ideas para regular su actuación. El mencionado Comité de la Cámara estimaba que la floración fraudulenta de valores se hizo posible por el completo abandono, en muchos underwrites y dealers, de las normas de buena fe, de honestidad y de prudencia que son básicas para el desarrollo de cualquier empresa.

b) El funcionamiento de las Bolsas y del mercado fuera de ellas (over the counter) se consideró como de interés público nacional porque, de no tomar ciertas medidas reguladoras, podría afectarse el crédito nacional, el comercio interresidual, el sistema impositivo de la federación y el de la reserva federal.

Se había observado que, con frecuencia, los precios en los valores se sujetaban a manipulaciones para obtener una especulación excesiva, de donde resultaban fluctuaciones no justificables de los precios que causaban una irrazonable expansión o contracción del volumen de crédito para el comercio, transportes e industria interresidual; impedían una estimación adecuada de los valores, con todos los efectos consiguientes, principalmente en relación con los impuestos federales y locales; alteraban el valor de las prendas de los programas bancarios y obstruían las operaciones efectivas del sistema de la banca nacional y de la reserva federal.

Se consideraba que: "las emergencias nacionales que producen un desempleo generalizado, la dislocación del comercio, de los transportes, de la industria, y que agobian al comercio interresidual y afectan adversamente al bienestar general, se precipitan, intensifican y prolongan por la manipulación y las súbitas e irrazonables fluctuaciones en el precio de los valores y por una excesiva especulación en la Bolsa y en los mercados: y que, para hacer frente a tales emergencias, el gobierno nacional tiene que realizar grandes gastos que gravitan sobre el crédito de la nación".

Esto explica la necesidad de regulaciones legales sobre lo siguiente: sujetar el crédito en las transacciones con valores a determinadas bases para limitar la especulación; evitar prácticas deshonestas o contrarias a la buena fe en los mercados de valores y exigir publicaciones adecuadas y completas con motivo de las operaciones con valores y suprimir el uso de informaciones internas de mala fe, por parte de los Directores o Funcionarios de las comisiones, aun cuando los valores no se ofreciesen al público." Afirma este comentarista que lo que hasta entonces había sido evolución, se convirtió en revolución porque todos aquellos cuyas actividades se relacionaban con los mercados de valores, se encontraron regulados por una ley singular a la que deberían adherirse o correr el riesgo de quedar sujetos a severas penas civiles y criminales.

²⁰ **Seco 2 de The Securities Exchange Act of 1934**, que comprende una exposición de motivos.

²¹ Véase: *The Securities Exchange Act of 1934, Analyzed and Explained*, by Charles H. Meyer. Francis Emory Fitch, Inc., **Primeros**.

Experiencias Estatales y de la Federación. Dentro de éstas, señalo principalmente:

a) Las constituidas por la aplicación de leyes del tipo de la conocida con el nombre de "Martín Acr", en el Estado de Nueva York, para perseguir el fraude que pudiese cometerse al emitir o al operar valores;

b) Las que se crearon con motivo de la regulación estatal sobre empresas de servicios públicos;

c) Las derivadas de las "Blue Sky Laws"; y

d) Las de algunas agencias administrativas federales con motivo de las emisiones de capital de empresas comprendidas dentro del comercio intrastatal, de acuerdo con necesidades derivadas de la guerra.

Dejando aparte las experiencias de las leyes de tipo "Martin Acr", haré un resumen de las otras en la siguiente forma:

Empresas de servicios Públicos. Las legislaturas de algunos Estados de la Unión, en una primera etapa, regularon el funcionamiento de estas empresas; después, por imposibilidad material, el ejercicio del control se pasó a las Comisiones y, finalmente, por la misma razón, se pasó a organismos administrativos o comisiones con poder discrecional o sin él.¹² Las que no lo tenían, actuaban sujetas a normas objetivas para evitar irregularidades; las que lo tenían, con el criterio de que una emisión de valores está íntimamente relacionada con la situación económica y financiera del emisor, tuvieron un extenso campo de aplicación de sus facultades, incluyendo dentro del mismo: el destino de una emisión de obligaciones; el capital del emisor; la distribución de sus utilidades; el precio de los valores; la forma de venta o de ofrecimiento de los mismos, etc., etc.

Dentro de la actuación de diferentes Comisiones Estatales, se podría destacar lo siguiente:

Destinar el producto de una emisión de valores al financiamiento de bienes de capital, o sea, al capital fijo.

Regular las clases de acciones del capital social y de los demás valores emitidos por la empresa respectiva.

Evitar la sobrecapitalización y procurar que el monto de los valores en circulación (acciones más obligaciones) no excediese del valor físico de la planea de la emisora.

Sujetar una emisión de obligaciones a la suficiente capacidad de pago de la emisora.

Conservar una proporción entre la deuda emitida de la emisora y su capital social.

¹² Esto constituyó un ejemplo interesante de la evolución que llevó al establecimiento de comisiones o de agencias administrativas, de que se hablará en otro lugar.

Ofrecer acciones más que bonos, por considerarse un sistema de financiamiento sano.

Evitar una creciente deuda flotante con sus consiguientes cargas fijas, que podrían poner en peligro la solvencia del emisor.

Evitar una deuda excesiva en relación con el total de acciones comunes y que el monto de una emisión de bonos excediese al del capital-acciones.

Permitir emisiones de bonos que no excediesen del 75 % del capital propio del emisor.

Prohibir reparto de dividendos cuando las acciones estuviesen bajo par o el emisor no tuviese ingresos suficientes para pagar los dividendos en efectivo.

Fijar el precio mínimo de bienes y acciones: "el precio no podría ser tan bajo que estuviese en desacuerdo con el interés público."

Evitar que las acciones comunes se vendiesen bajo par.

Otras apreciaciones se hicieron en cuanto a la bondad de los valores emitidos, y aún cuando cada esta actividad de las Comisiones se refería a la regulación de los servicios públicos, más que a una regulación sobre el mercado de valores; sin embargo, constituyó un antecedente apreciable de la doctrina que influyó para regular los valores de las empresas de servicios públicos, ya dentro de un campo de carácter federal.

Blue Sky Laws. En el año 1910 se dictó en el Estado de Rhode Island una ley en la que se exigían informaciones sobre la situación económica y financiera de las emisoras; pero no se les obligaba a obtener autorizaciones o permisos para operar valores. Este antecedente legislativo difiere en cierta forma del sistema característico constituido por las leyes conocidas con el nombre de Blue Sky Laws, que se fueron dictando por diferentes Estados de la Unión. La ley inicial se puso en vigor en el Estado de Kansas en el año 1911 y seis años después, en 1917, la Corte declaró la constitucionalidad de esas leyes de jurisdicción intrastatal.

Ante las diferencias de estos ordenamientos y de las facultades o poderes de las agencias administrativas encargadas de aplicarlos, los Comisionados respectivos constituyeron, desde hace varios años, una asociación con el nombre de National Association of Securities Administrators, con el propósito fundamental de procurar uniformidad entre tales ordenamientos y coordinarlos con el sistema federal de regulación de valores en el comercio interestatal."

Se han hecho varias clasificaciones de estas leyes, como la de Moulton.²³ "la de Louis Loss."²⁴ o como las que han aparecido en los "Proceedings" de al-

²³ En las convenciones anuales de esta asociación ha estado presente, desde 1950, el Presidente de la Comisión Nacional de Valores; aun cuando el contacto lo establecí en 1948 siendo funcionario de la Nacional Financiera.

²⁴ Moulton y Otros: *Capital Expansion Employment and Economic Stability*, ya citado Págs. 228 y 236.

²⁵ Louis Loss: *Ob. cit.*, Págs. 17 a 44.

gun.is convenciones de **la** Asociación de que se trata. Loss estima que la materia se presea para hacer diferentes clasificaciones según el criterio que se escojo.

No creo necesario referirme a estas clasificaciones en particular, porque ya se ha avanzado bastante en un proyecto de unificación (en el que ha intervenido en una forma importante el profesor Loss) que se ha venido discutiendo en las últimas convenciones de la Asociación mencionada. En realidad, este trabajo de unificación constituye un tercer proyecto que parece ser el definitivo y que probablemente será presentado por el mismo Loss en la próxima convención de *la American Bar Asociarion*," y después en la convención de la *Nar.onal Asociarion of Securiries Adminisrrarors* que se celebrará durante la primera quincena del mes de septiembre de este mismo año en Rockland, Maine, E.U.A.

El proyecto de ley de que se trata está dividido en cuatro pares principales:

- I. Prácticas fraudulenras;
- II. Registro de Brokers-Dealers, Agentes y Consejeros de Inversión;
- III. Registro de Valores, y
- IV. Disposiciones gencales.r"

Las leyes federales sobre los valores dictadas en la década de los treinta, recogieron en varios aspectos la experiencia creada hasta entonces por las Blue Sky Laws,

Antcccdentes de cur.icter [cder.il. Durante el período de tiempo en que, desde 1885, se discutió con interés la necesidad de sujetar a las empresas de comercio intercsrarral a un procedimiento para obtener un autorización, aparecieron la Comisión Industrial en 1898 y la Federal Trade Comrnission en 1914. La primera, compuesta de cinco miembros de cada Cámara y de nueve represenranrcs de varias industrias designadas por el Presidente, recomendaba, en 1902, la expedición de una ley para regir el otorgamiento de esa autorización federal, proponiendo:

a) Exigir de las empresas o corporaciones respectivas la publicación de todos los hechos de interés para los inversionistas y el público en general;

b) Exigir de los promotores la declaración de los detalles de organización, y que el prospecto (esto recuerda la doctrina inglesa) que no tuviese una información aceptable adecuada y completa, se consideraría fraudulento, quedando sujetos los promotores y sus asociados a una responsabilidad legal;

e) Obligar la preparación de informaciones anuales, certificadas por contadores independientes, para enviarse a los accionistas;

¹⁶ Se celebrará en acosro de este año, en 1956, en Dallas, Texas.

¹⁷ En la Comisión Nacional de Valores se tiene este proyecto de ley y se han venido realizando los consiguientes estudios de carácter comparativo.

d) Sujetar a inspección del Gobierno los informes financieros que deberían mostrar el activo y el pasivo, las utilidades y pérdidas, y hacerse bajo juramento;

e) Dar acceso a los accionistas, bajo ciertas restricciones, a los récords de la dirección de la emisora, y enviarles antes de cada asamblea anual, la lista de todos los socios de la empresa con su dirección y sus tenencias.

La Oficina de Corporaciones, creada por el Congreso, en 1903, dentro del Departamento de Comercio y Trabajo, oficina que pasó después a la Federal Trade Commission, recomendó también, desde 1901, -un sistema de autorización federal.

Por otra parte, como es sabido, los presidentes Theodoro Roosevelt, Taft y Wilson actuaron en pro de la misma idea. Es interesante destacar, del mensaje dirigido al Congreso por el Presidente Taft, el 5 de diciembre de 1911, los siguientes puntos para las corporaciones que tuvieran una autorización federal:

a) Reglas rígidas sobre organización y funcionamiento;

b) Publicidad;

e) Supervisión estricta por una oficina ejecutiva o Comisión en el Departamento de Comercio, sobre emisión de bonos y de acciones.

Este último punto debe subrayarse porque es un antecedente de las ideas que cristalizaron en la Securities and Exchange Commission, en el año 1934.

Como no interesa a nuestros fines la discusión concreta sobre el establecimiento de un sistema de autorización federal para las empresas de actividades industriales. La paso por alto con el fin de resumir en seguida la actuación del Comité de Emisión de Capital (Capital Issues Committee) creado por The Federal Reserve Board a principios de 1918 y formalizado en la ley -llamada War Finance Corporation Act, de abril de este mismo año. Consistió de siete miembros señalados por el Presidente con el conocimiento del Senado: el Contralor de la Moneda, dos miembros del Federal Reserve Board y cuatro banqueros.

Habiéndose propuesto que este Comité autorizara las emisiones de valores con facultad de aplicar sanciones, sólo operó con la finalidad de investigar y determinar si la venta o la suscripción de cualquier emisión era compatible con el interés nacional: se trataba de emisiones que unidas a las ya emitidas del mismo emisor excediesen de 100,000 dólares.

La idea fundamental de este Comité consistía en regular las emisiones de capital de acuerdo con la política del Gobierno "War Business First", y toda emisión de valores que no tuviese una necesidad económica o militar, por lo menos no debería competir con esa política. Además de esto, las empresas deberían tener una situación financiera sana, a juicio del Comité.

La creciente costumbre del público de invertir en valores, como conse-

cuencia de la gran venta de los bonos de guerra (Liberty bonds), fue utilizada por algunos promotores para realizar prácticas fraudulentas. Por esto el Comité consideró, en un informe enviado al Congreso en el año 1918, que debían protegerse a los buenos valores y perseguirse a los de sospechosa procedencia, para cuyo efecto debería existir una supervisión federal sobre emisiones de valores. Se dijo:

"El Comité tiene la opinión unánime en el sentido de que la supervisión federal sobre emisiones de valores, iniciada aquí por primera vez debe ser continuada por una agencia pública, preferentemente por uno de los Departamentos del Gobierno, para impedir el tráfico de valores dudosos, sin imponer indebidas restricciones al financiamiento de la industria legítima."

En 1919 se propuso en un proyecto que no llegó a ser ley (Taylor Bill) que en el Departamento del Tesoro se registraran las nuevas emisiones de acciones de empresas ineresrarales, dándose la facultad al Secretario del Tesoro para exceptuar emisiones ofrecidas en Bolsas autorizadas y conceder licencia a los agentes o corredores. Se proponía que en los prospectos distribuibles entre el público se estableciera que para obtener datos complementarios podría consultarse el registro respectivo en el Departamento del Tesoro o en el Correo de la ciudad principal de cada Estado en que los valores fuesen ofrecidos. Por último, se hablaba de ciertas normas de responsabilidad civil exigible a los firmantes del registro de los valores, por datos inexactos,

En la Ley de Transportes (Transportation Act), de 1920, se regula la emisión de valores de las empresas respectivas. Esto constituye un importante antecedente dentro de su propio campo, bajo el control de la Comisión de Comercio Interestatal (Interstate Commerce Commission).

Responsabilidades aducidas. Dadas las limitaciones de la Ley Común se hizo patente la necesidad de crear nuevas disposiciones para exigir las responsabilidades conducentes. Esto justifica que en las propias leyes sobre valores aparezcan reglas y normas a fin de procurar la realización correcta del sistema.²⁸

En resumen, de la descripción de los hechos que influyeron, cada uno dentro de su propia esfera, en la formación de la doctrina Norteamericana sobre regulación federal de valores, se desprende que ya antes de los acontecimientos económicos de 1929, se había intentado cristalizarla en disposiciones legales: la corriente doctrinaria era ya bastante fuerte; pero también es cierto que esos acontecimientos de 1929, con su carga de pérdidas generalizadas, presionaron para lograr tal propósito, resultando de todo que el Presidente Roosevelt enviara al Congreso su mensaje de 29 de marzo de 1933, en el que recomendaba legislar sobre supervisión federal en materia de valores dentro del comercio intracastal, con razones que resumen las diversas corrientes de pensamiento.²⁹

²⁸ No es necesario, por lo pronto, enumerar las diferentes formas de responsabilidad.

²⁹ *Revista de Administración Pública*, México. N.º 1, pág. 51.

De 1933 en adelante se vino dictando la legislación federal respectiva, estableciéndose un sistema lógico y coordinado, bajo el control de una entidad administrativa especializada.

II. MOTIVOS DE LA COMISION PARA AUTORIZAR LA VENTA AL PUBLICO DE ACCIONES DE SOCIEDADES ANONIMAS

En el resumen de la corriente legal y de la económica que concurrieran al establecimiento de la Comisión Nacional de Valores de 1946, se habló, dentro de la primera, del antecedente constituido por la Comisión Nacional para amparar el ofrecimiento público de las acciones de las Sociedades Anónimas, creada por la Ley que se promulgó el 30 de diciembre de 1939. Para este año, como se ha visto, no sólo la doctrina, sino el sistema legislativo sobre regulación federal de valores, estaban bastante avanzados en Norteamérica.

En nuestro país, la Comisión se creó, según la exposición de motivos de la Ley, por estas dos razones:

a) Proteger al público inversionista en acciones de las sociedades anónimas, para cuyo efecto tendría que autorizarse el ofrecimiento público de tales títulos, y

b) Introducir en nuestro sistema jurídico el principio en cuya virtud las personas que controlen el funcionamiento de una sociedad anónima, ya sea que posean o no la mayoría de las acciones, tengan obligación subsidiaria ilimitada frente a terceros por las responsabilidades extrarrazonables a cargo de la compañía.

La primera razón se apoyó en la Constitución General de la República y en la doctrina sobre la defensa del interés público frente a la actuación de las sociedades anónimas.

Desde el punto de vista de la Constitución se decía que, dado el contenido del artículo 10, en cuya virtud a nadie puede impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode *siendo lícitos*, no hay un derecho absoluto para el ejercicio del comercio en México, sino una facultad condicionada a las disposiciones legales que determinen qué actividades deben autorizarse, ya que la noción de licitud a que se refiere este artículo, sólo puede determinarse con el apoyo de las normas del derecho positivo. Textualmente se afirmaba:

"En otras palabras, el artículo 4º Constitucional consagra una garantía individual frente a la autoridad judicial y a la autoridad gubernativa o administrativa; no frena a la legislativa, la cual puede sujetar el ejercicio de determinada actividad mercantil o industrial a los requisitos que estime conveniente."

Claro es que este argumento no quiere decir que el Congreso de la Unión, al pretender determinar la licitud de una actividad económica, haga nugatoria la garantía del artículo 4º constitucional. Se trata de un ejercicio regulado por

medio de leyes en beneficio de la sociedad en general. El mismo artículo 4º cor.riene lÍmiracioncs al ejercicio de *la* garantía que consagra.

De acuerdo con las características de nuestro desarrollo económico de los' últimos tiempos, la propia Constitución se ha venido adicionando, como en el caso del párrafo 2º del artículo 131, en el que se autoriza al Congreso para facultar al Ejecutivo a fin de que realice determinadas actividades en beneficio de la estabilidad de la producción nacional o de la economía del país.

Desde el punto de vista doctrinario, en la exposición de motivos se decía, ciraoda a Lorenzo Mossa en sus *Principios de Derecho Económico*, que "en el fondo la responsabilidad limitada es un privilegio que debe tener una contrapartida, a saber, la de la inmunidad del gran público". y en seguida, para dar un concepto del interés público, se agregaba:

"El interés público puede manifestarse: o bien en la naturaleza misma de la actividad de *la* empresa (como lo ha explorado particularmente la jurisprudencia de *la* Suprema Corte Norteamericana al sancionar el control estatal sobre: las empresas que realizan un comercio que interesa a la comunidad, aun cuando no sea estrictamente un servicio público) o por la posibilidad de que, cualquiera que sea *la* actividad que *la* empresa desarrolle, afecte a intereses indzrrrninndos que, por eso mismo, se conviertan en intereses públicos."

Para distinguir el interés público del interés privado, se decía que aquél toma en cuenta las necesidades conjuntas de un grupo de personas cuando no es oosible concebir esas necesidades separadamente unas de otras. Al efecto, cirndo a Carnclutti en sus lecciones de *Derecho Procesal Civil* (edición de 1938, pág. 6), se lec *lo* siguiente:

"Se tienen intereses individuales cuando la situación favorable para satisfacción de una necesidad puede determinarse respecto de un individuo solamente; se tienen por *el* contrario intereses colectivos cuando la situación favorable para la satisfacción de una necesidad no puede determinarse sino respecto a muchos individuos en conjunto, o en Otros términos, cuando *la* situación favorable a cada uno para la satisfacción de una sola necesidad no puede determinarse sino conjunrarnenre con otras idénticas situaciones favorables de los otro.. miembros de una comunidad."

Se agregaba que la iniciativa de Ley pretendía proteger al público de las oferras indeterminadas de acciones:

"Cuando *la* suscripción o negociación de dichos títulos sea el resultado de rna relación anterior de negocios entre personas individualizadas, *la* Ley qm' se proyecta no será aplicable. Esto es, el Ejecutivo no quiere recibir facultads para intervenir en la constitución de empresas que sean consecuencia de un entendimiento previo; lo que busca es proteger a la colectividad, de los engaños de que pueden ser vctÍmas los grupos menos preparados de ella, por ofertas para adquirir rÍtulos en sociedades cuya constitución no garantice los inrs-eses de los nuevos socios. Así se explica que *tan* pronto como un valor

logra su cotización en Bolsa cese la aplicación de los preceptos que se proyectan, y que tampoco rijan éstos cuando la empresa, por motivo especial, esté sujeta al control del Estado."

En cuanto al segundo objetivo de la iniciativa consistente en obligar de una manera subsidiaria e ilimitada a las personas que controlen el funcionamiento de una sociedad anónima (sean o no accionistas mayoritarios) frente a los terceros por las responsabilidades extracontractuales a cargo de la compañía, se afirmó que era un principio ya admirado por el derecho moderno tanto en los países anglosajones como en aquellos cuyo sistema jurídico en lo que toca a sociedades anónimas es similar al nuestro. Por lo que respecta a los Estados Unidos se dijo que la doctrina llamada de "la pantalla de las corporaciones" permitía perseguir a los interesados reales, a pesar de la limitación de responsabilidad, principalmente cuando se tratara de exigir responsabilidades por actos ilícitos. Por lo que respecta a países cuya tradición jurídica ha influido en nuestras leyes sobre sociedades anónimas, se recordó otra vez a Mossa en esta cita:

"La realidad es que la responsabilidad limitada de los titulares de una empresa anónima, es invocada, a menudo, cuando se da un dominio personal evidente del único o del gran accionista o "meneur económico sobre la anónima..." No sin razón algunos autores han agitado ya, para el Derecho Mercantil puro, la tesis de la responsabilidad limitada por el obrar anómalo o patológico de la sociedad anónima. Se trata aquí de una responsabilidad a consecuencia de actos ilícitos o dolosos puramente accidentales,"

De acuerdo con lo anterior, se decía que la iniciativa derogaba el principio de la limitación de la responsabilidad cuando ésta fuese extracontractual, porque fuera de esos casos, tocaba valorizar a quien operara con la empresa, "las garantías generales que puede ofrecer ajenas las aportaciones de los socios, las reservas que haya creado, y, en suma, el activo con que cuenta". Por último, en la exposición de motivos se decía:

"Se ha preferido hablar de la responsabilidad extracontractual para comprender aquellas situaciones en que la ley ha asociado a un hecho una indemnización pecuniaria no obstante que no pueda hablarse propiamente de actos ilícitos."

El proteger a los terceros de las ofertas indeterminadas de acciones de las sociedades anónimas y exigir una responsabilidad adecuada a los que ejercen el control de éstas, responsabilidad a la que no llegaba el derecho común, constituyen dos de los principales principios de la doctrina sobre regulación de valores tanto inglesa como norteamericana. Ahora bien, ¿por qué se pensó en crear una agencia administrativa o una Comisión? A este respecto en la exposición de motivos que se ha venido tratando, se contesta:

"Para el ejercicio de las facultades que se concederán al Gobierno Federal se propone el establecimiento de una Comisión autónoma dentro del Eje-

curivo, aprovechando la experiencia que a través del funcionamiento de esos organismos se ha adquirido en otros países. Esta Comisión tendrá las más amplias facultades para seguir los procedimientos adecuados al mejor ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de que las decisiones que dicte estén en lo administrativo sujetas a la revisión a instancia de parte, de la Secretaría de la Economía Nacional, y las de ésta a su vez sometidas al control jurisdiccional de los Tribunales Federales a través del juicio de amparo."

Fue pues, en el fondo, la experiencia de otros países lo que movió a nuestros legisladores a crear una agencia administrativa o Comisión Federal de carácter autónomo con las características que se destacaron en la descripción objetiva del sistema: "Estimo que el Ejecutivo, en su iniciativa, se refería principalmente a la experiencia de Estados Unidos de Norteamérica en donde era ya de interés la creada por las Comisiones Estatales y por la de carácter federal. Posteriormente se hará un estudio comparativo de esta clase de organismos con nuestra Comisión Nacional de Valores.

La urgencia práctica de la Comisión a que se refiere la Ley promulgada en diciembre de 1939, se advierte al conocer el número de expedientes que recibió de la Secretaría de la Economía Nacional así como algunas quejas presentadas directamente a la Comisión. El Ejecutivo pensó bien al proponer un órgano especializado que se dedicara únicamente a realizar sus propias funciones.

La Comisión se integró el 21 de abril de 1941 y como por falta de partida presupuesta no fue posible cubrir su presupuesto, dejó de operar el 31 de diciembre de ese mismo año, desapareciendo materialmente de la vida administrativa del país. Existe un acta en la que se describen los resultados de la visita de los miembros de la Comisión a diferentes funcionarios de la Secretaría de Hacienda hasta llegar al Ministro quien manifestó que, por la razón ya señalada, no era posible seguir haciendo anticipos para el sostenimiento de la Comisión. Fue así como, estando en vigor la ley que lo creó no actuó el organismo autónomo a través del cual el Ejecutivo debería realizar las funciones que esa misma Ley y su Reglamento le encomendaban para autorizar el ofrecimiento público de las acciones de las Sociedades Anónimas.

El Director de la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Economía ante algunos informes presentados a esta dependencia en el mes de mayo de 1945 sobre la situación que guardaba la Comisión Nacional del ramo, expuso su opinión diciendo que en virtud de que estaba en vigor la ley que la había creado, eso sólo debería ser bastante para que se organizara y se hiciera funcionar, pues que es obligación del poder ejecutivo proceder en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de las leyes y que, independientemente de esa consideración legal, era necesaria la reorganización y el funcionamiento de la Comisión por los motivos que determinaron su creación y porque la

so Véase *Revista de Administración Pública*, México. Núm. 2, págs. 39 a 1.

Secretaría de la Economía Nacional se había encontrado ante diversos problemas suscitados por la falta de funcionamiento de la propia Comisión. "Las Sociedades Anónimas, agregaba textualmente, están vendiendo acciones sin control alguno y sin que, en consecuencia, pueda informarse al público de las condiciones en que se encuentran las sociedades emisoras de esas acciones. Esta situación puede producir trastornos en la economía nacional y aun se puede dar lugar a fraudes en gran escala". Por estas razones, el Director jurídico proponía al C. Director General de Administración de la Secretaría de Economía que, para restablecer la Comisión, gestionara de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una partida presupuesral. Sobre las mismas bases y con los mismos fines, el Director jurídico presentó un memorándum al C. Secretario de la Economía Nacional."¹

Mientras tanto, en la Secretaría de Hacienda se estudiaba el problema no precisamente con la finalidad de restablecer la Comisión de 1939, sino de crear una nueva, mejorando las bases de organización y de funcionamiento, de acuerdo con las necesidades y características del mercado de valores que, a fines de 1945, no era ya el mismo de la década de los treinta. Fue así como el destino, haciendo acto de presencia, hizo que el mismo Secretario de Hacienda que hablara, en julio de 1941, de una imposibilidad económica para el sostenimiento de la Comisión que se creó a fin de autorizar la venta al público de las acciones de las Sociedades Anónimas, declarara instalada, en la mañana del 16 de mayo de 1946, a la nueva Comisión Nacional de Valores, en la forma y términos ya conocidos.²

(Continuará)

¹ at El 20 de junio de 1945, siendo Director jurídico el Sr. *DI. Mario de la Cueva* en la actualidad Secretario suplente de la Comisión Nacional de Valores.

² Véase *Revista de Administración Pública*, México, Núm. 1, págs. 61 y 62. El Ministro fue don Eduardo Suárez, en el último período de su gestión.

TESIS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACION EN EL CAMPO INTERNACIONAL EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA BASADA EN LA TEORIA DE LA FUENTE DEL INGRESO GRAVABLE

POR EL LICENCIADO EN DERECHO

HUGO B. MARGAIN

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE DERECHO FISCAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. EX DIRECTOR GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES. DIRECTOR GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

CAPITULO 1

LA DOBLE TRIBUTACION INTERNACIONAL

1. Antecedentes. 2. Supuestos de la doble tribuacion. Elementos normativos, Elemental [juridico-obietivos. 3. Conclmiones.

L ANTECEDENTES

Se presenta la doble imposición internacional, cuando las legislaciones de dos estados coinciden en gravar un mismo ingreso, obtenido por un contribuyente, provocándose una situación de injusticia que puede remediarse por medio de un convenio entre [os estulos interesados para evirir la doble rribut.rción.

La coincidencia de dos O más impuestos de distintos estidos sobre un ingreso de una misma persona física o moril. por encontrarse dentro de los supuestos legales previstos en las leyr. ocasiona li doble imposición en el terreno internacional. sobre todo cuando la legislación inern., 111) preve ningún sistema de deducción del impuesto pagado en otro estado o de segregación del ingreso ya gravado. y aun cuando existan determinados principios en la legislación interna para evitar el fenómeno de la doble imposición internacional, es preferible establecer conceptos admitidos por dos estados en un tratado bilateral, con el fin de resolver definitivamente el problema, y superar cualquier resolución unilateral, apoyada en el derecho interno, la cual seria notoria. mente insuficiente si se tiene en cuenta que los princii'ios admitidos en la legislación de un estado con frecuencia no son aceptados en la del otro.

Además, al fijarse en un tratado los principios para evitar la doble tributación, se consigue de paso, la colaboración de las autoridades fiscales de ambos países en distintos aspectos: el intercambio ele informaciones que de otro modo no pueden ser obtenidas; el establecimiento de sistemas de vigilancia para evitar la evasión fiscal y la fijación de un procedimiento de ejecución de los contribuyentes morosos radicados

en otro país, que por ese hecho escapan a los sistemas económico-coactivos del Estado en que son causantes y en el cual no están radicados, Estas y Otras ventajas, hacen deseable la firma de tratados bilaterales para evitar la doble imposición y la evasión fiscal.

2. SUPUESTOS DE LA DOBLE TRIBUTACION

El problema de la doble tributación internacional, requiere el estudio de dos supuestos substanciales:

- A) Las legislaciones de los países contratantes, y
- B) El sujeto del impuesto.

Para los fines de este estudio, el primero se designará como elementos normativos y el segundo, como elementos jurídico-objetivos.

A) *Elementos normativos*, Con relación al primero de los puntos señalados, nace el problema de la doble tributación cuando ambos estados coinciden, de acuerdo con sus legislaciones, en gravar un mismo ingreso.

En este trabajo sólo se tocará el Impuesto sobre la Renta, que agrava los rendimientos de la actividad económica de los sujetos, y se referirá a los casos en que las legislaciones de dos países sobre esta materia, se yuxtaponen en relación con una misma actividad o ingreso.

Si a determinada actividad o ingreso sólo los grava uno de los países contratantes, no se producirá la doble tributación, ya que el otro país no los considera gravados,

Por lo tanto, únicamente en la zona de coincidencia de ambas legislaciones se presenta el fenómeno de la doble tributación; de donde se desprende que al estructurarse un tratado sobre la doble imposición entre dos países, debe tomarse como base la Ley del Impuesto sobre la Renta del país que tenga una menor órbita de aplicación, para delimitar la coincidencia con la ley del otro país.

Una vez fijada la zona común de imposición, ésta será la que sirva de base, en lo normativo, al tratado con el cual se evite el pago de la doble gravamen.

B) *Elementos jurídico-objetivos*, Es menester estudiar el segundo de los supuestos, con relación a tres conceptos: nacionalidad, residencia y fuente de ingreso, que intervienen substancialmente en la determinación del estado al que corresponde el impuesto, y desplazan al otro evitando la yuxtaposición de tributos que provoca la doble imposición.

Es bien sabido que la nacionalidad, por sí sola, obliga a un sujeto al pago de impuestos al país a que pertenece, como una de las ligas de soberanía reconocidas por el Derecho Internacional, obligación que no se pierde aun cuando el nacional no se encuentre en su país.

La residencia, o sea el domicilio permanente de un sujeto en un determinado estado, le impone la obligación de cubrir gravámenes al país en donde se encuentra radicado.

La fuente del ingreso gravable es el lugar de donde se obtiene la utilidad, base del impuesto, independientemente de la nacionalidad o de la residencia del sujeto.

Del juego de estos tres conceptos: nacionalidad, residencia y fuente del ingreso, surgen los seis casos en que puede producirse la coincidencia de impuestos en el campo internacional, y que en seguida se enumeran tomando como base uno de los países contratantes:

a) Cuando un nacional que reside en el extranjero obtiene ingresos de fuentes de riqueza situadas en el extranjero,

b) El del nacional, con residencia en su país, que obtiene ingresos de fuentes ubicadas en el extranjero.

c) La situación de un nacional, con residencia en el extranjero, que obtiene ingresos de fuentes de riqueza localizadas en su país.

d) El caso de un extranjero, residente en el país, que obtiene ingresos de fuentes de riqueza situadas en el mismo.

e) Cuando un extranjero, residente en el extranjero, obtiene ingresos de fuentes ubicadas en el país.

f) Finalmente. el extranjero residente en el país, que obtiene ingresos de fuentes de riqueza extranjeras.

Los seis casos descritos se plasman, para mayor claridad, en el siguiente diagrama por virtud del cual se observa la forma en que los elementos nacionalidad, residencia y fuente cambian de un país a otro para agorar las posibilidades en que dos países pueden gravar un mismo ingreso, provocando el doble tributo en lo internacional.

<i>Pais</i>	<i>Extranjero</i>
a) Nacional	Residencia Fuente
b) Nacional Residencia	Fuente
c) Nacional Fuente	Residencia
d) Residencia Fuente	Nacional
e) Fuente	Nacional Residencia
f) Residencia	Nacional Fuente

Como corolario de lo antes expuesto, queda evidente la siguiente conclusión: no existe la doble imposición cuando los tres elementos estudiados, nacionalidad, residencia y fuente coinciden dentro de las fronteras de un país.

Aun cuando escapa a los lineamientos de este trabajo, debe apuntarse el caso de que, cuando cada uno de los elementos jurídico-objetivos se encuentre en distintos países, cuyas legislaciones coincidan en considerar el ingreso como hecho generador del crédito fiscal, tal ingreso se vería gravado por tres impuestos. Para evitar la reincidencia de gravámenes, debe señalarse la importancia o predominio que se dará a cada uno de los tres elementos estudiados.

Así debe establecerse que el elemento más importante es el de la fuente y que, por lo tanto, el país donde ella se encuentre será el que grave en primer término, el de la residencia en segundo y, por último, el de la nacionalidad,

Ahora bien, si la solución de la múltiple tributación fuera la segregación de los ingresos, el problema quedaría superado al gravar cada país los ingresos en él obtenidos.

3. CONCLUSIONES

a) Para evitar la doble tributación no bastan las normas de legislación interna; conviene la celebración de tratados bilaterales.

b) La base normativa del tratado debe ser la ley del estado que tenga una menor esfera de aplicación, en cuanto coincida con la ley del otro estado.

c) Con relación a los elementos jurídico-objetivos: nacionalidad, residencia y fuente, i.; doble tributación se presenta cuando cualquiera de ellos se sitúa en el otro país.

d) No hay doble tributación cuando los tres elementos jurídico-objetivos se encuentran dentro de las fronteras de un solo país,

CAPITULO II

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS SUJETOS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

4. Ingresos que dan motivo a la doble tributación. 5. Clasificación de los ingresos gravados por el impuesto sobre la Renta. Ingresos provenientes del capital. Ingresos del trabajo. Ingresos de las empresas. 6. Conclusión.

4. INGRESOS QUE DAN MOTIVO A LA DOBLE TRIBUTACION

Los ingresos que dan motivo a las distintas situaciones de doble tributación, son todos aquellos que tienen un efecto en el patrimonio de los sujetos del impuesto y que provienen de tres conceptos: el capital, el trabajo y la combinación de ambos.

En este estudio sólo nos ocuparemos del impuesto que grava los rendimientos, generalmente conocido como Impuesto sobre la Renta, y queda fuera de su propósito la doble tributación provocada por el ingreso proveniente de sucesiones, donaciones y de juegos de azar.

5. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS GRAVADOS POR EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Sin pretender establecer una nueva división doctrinaria de los impuestos, y sólo para los fines de este estudio, el de la renta se clasificará atendiendo al origen de los ingresos, reputándose objetivos los impuestos que recaen sobre los ingresos del capital; personales los que gravan los rendimientos del trabajo, y reales, los que se aplican a la renta que produce el capital y el trabajo unidos en las empresas.

Esta clasificación se justifica por el diverso tratamiento que a cada una de sus ramas debe darse en un tratado bilateral.

A) *Ingresos provenientes del capital.* Estos ingresos son los que se derivan de los rendimientos que el capital produce al imponerse, sin que medie, por parte de su dueño, ningún otro tipo de actividad.

Los impuestos que gravan las operaciones de imposición de capitales son objetivos, porque recaen sobre los rendimientos del capital, independientemente de cualquier circunstancia personal, ranro del acreedor como del deudor. Por ello se causan mientras el capital produzca réditos, o la ley los presuma. En consecuencia, deben causarse en donde resida el deudor, quien debe quedar obligado a retener y pagar el impuesto,

Lo importante, en este caso, es la operación en si y no las personas que en ella intervienen. De ahí el nombre de impuestos objetivos.

B) *Ingresos del trabajo.* Los ingresos provenientes del trabajo están gravados por impuestos de carácter personal, ya que tienen su origen sólo en la actividad individual desplegada en cualquier de las dos grandes clasificaciones que del trabajo se han hecho: trabajo desempeñado bajo la dirección y dependencia de un tercero o trabajo desarrollado libremente. Como se observa, la fuente del ingreso en este caso (y únicamente en el trabajo personal, en tanto que en la clasificación anterior, es solamente el capital, sin el trabajo.

Los impuestos sobre los ingresos percibidos por el trabajador libre, o desempeñado bajo la dirección o dependencia de un tercero, se reputan personales, por considerarse como elemento fundamental del ingreso al individuo que lo recibe y no al contrato, que solamente subsiste en cuanto determinada persona lo celebra y cumple.

De tal manera es esto cierto, que en el primer grupo de impuestos llamados objetivos, nada más importa el capital produciendo rendimientos, que son los que se gravan, y el elemento personal de quien los recibe o paga se relega a algo accesorio. Por ello, en el caso del fallecimiento del obligado, o del beneficiario, se continuará cubriendo el impuesto por el rendimiento del capital que está en producción, por haber sido motivo de cualquiera de las formas de imposición de capitales. En los impuestos personales, por el contrario, el puro trabajo del individuo genera el ingreso gravable y al individuo se le grava mientras trabaja. No es concebible que se siga gravando a una persona que ya no existe, y no sería legal cobrar impuestos personales, adeudados por dicho sujeto, a sus herederos o legatarios.

Con eso se ha querido hacer hincapié en la diferencia substancial entre el pri-

mero de los impuestos, que grava el capital y que tiene un carácter objetivo, y los impuestos que recaen sobre los ingresos derivados del trabajo, y que tienen la característica de personales.

, e) *Ingresos de las empresas*. Los ingresos provenientes de la combinación del capital y del trabajo en las empresas o negociaciones, se consideran como gravados con impuestos reales, que gravitan sobre las mismas por los ingresos que obtienen en las actividades mercantiles que desarrollen.

Tienen carácter de reales ya que gravitan sobre dos factores: el capital y el trabajo, que unidos para producir, forman una entidad nueva, la empresa. En su conjunto, estos factores adoptan características peculiares distintas de los ingresos obtenidos sólo por el capital o sólo por el trabajo, y como al unirse forman la empresa, es a ésta a quien se considera sujeta al gravamen por las utilidades percibidas en donde opere, por lo que los impuestos que se aplican se califican como reales.

En resumen, los Impuestos pueden gravar ingresos derivados de:

- a) El trabajo;
- b) El capital, y de
- e) La combinación de trabajo y capital en las empresas.

Se denominarán, únicamente para los propósitos de este trabajo, y de acuerdo con su origen:

- a) Personales;
- b) Objetivos, y
- e) Reales.

6. CONCLUSION

El Impuesto sobre la Renta se clasifica atendiendo al origen del ingreso en: objetivo, cuando grava ingresos procedentes del capital; personal, cuando recae sobre los rendimientos del trabajo, y real, cuando gravita sobre la renta del capital y del trabajo unidos.

CAPITULO III

PRINCIPIOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICION. LAS TEORIAS DEL ESTABLECIMIENTO PERMANENTE Y DE LA FUENTE DEL INGRESO GRAVABLE

7. *Generalidades*. 8. *Teoría del establecimiento permanente*. 9. *Teoría de la fuente del ingreso gravable*. *Concepto general de la fuente*. *Clasificación de la fuente*. *Fuente del ingreso de las empresas*. *Fuente del ingreso por imposición de capitales*. *Fuente del ingreso por trabajos personales*. *Límites a la teoría de la fuente*. *La reversión de la fuente*. 10. *Conclusiones*.

7. GENERALIDADES

Existen en la actualidad dos teorías para evitar la doble imposición en el campo internacional: la del establecimiento permanente y la de la fuente del ingreso gravable.

De los elementos jurídico-objetivos ya citados (supra 2-B), sólo se tomarán en consideración, en este capítulo, los de residencia de los sujetos y de la fuente de riqueza que soportan, respectivamente, las teorías del establecimiento permanente y de la fuente del ingreso gravable.

Sostiene la teoría del establecimiento permanente, que un causante tiene la obligación de pagar el impuesto a un determinado estado, siempre que en él opere a través de un establecimiento permanente. En términos generales se entiende por establecimiento permanente de las negociaciones, todo local fijo destinado al desarrollo de una actividad mercantil gravada por el Impuesto sobre la Renta. Con este criterio objetivo y simplista se evita la doble tributación en los casos de operaciones realizadas en los dos estados, por medio de las cuales se perciben ingresos que van a ser motivo de pago de impuestos solamente en el país en donde se encuentre situado el establecimiento permanente del negocio.

Por cuanto a los casos de negociaciones que cuenten con dos o más establecimientos permanentes, radicados en distintos países, la regla para evitar la doble imposición consiste en gravar los ingresos de cada uno de los establecimientos permanentes, en la medida en que fueron percibidos por cada uno de ellos, y permitir que la casa matriz deduzca del impuesto total que debe pagar al estado donde se halle ubicada, el cubierto al país donde se encuentre uno de sus establecimientos permanentes.

La teoría de la fuente, por su parte, atiende al lugar donde se han generado los ingresos y resuelve es allí donde debe pagarse el impuesto, sin importar la residencia de los contribuyentes ni el sitio en que se hubieren celebrado los contratos que dieron motivo a la operación.

Esta teoría trata de gravar de manera equitativa en cada país, el ingreso obtenido dentro de su territorio y, como lo acepta la teoría anterior, ésta permite también la deducción del impuesto pagado al estado donde se originó el ingreso gravable, del impuesto que debe cubrirse al estado de que sea nacional o sea el que resida el sujeto que lo percibe.

Los tratados bilaterales que se han celebrado, aceptan la tesis del establecimiento permanente y la de la fuente del ingreso, en mayor o menor medida, pero en general acogen las dos teorías para resolver el problema planteado por la doble tributación.

8. TEORIA DEL ESTABLECIMIENTO PERMANENTE

La teoría del establecimiento permanente se ha utilizado para resolver los problemas de doble imposición, suscitados por los impuestos que hemos denominado objetivos, personales y reales. Como en este estudio se acoge la teoría de la fuente, no se hará una referencia concreta a las soluciones que aporta la teoría del establecimiento permanente en los casos de los impuestos objetivos y personales. y sólo se expondrá la que ofrece para los impuestos reales a las empresas, por ser los de mayor interés en el campo de la doble tributación internacional.

La teoría del establecimiento permanente permite a un estado gravar las opera-

ciones mercantiles de las empresas, siempre que cuenten con un establecimiento permanente situado en Su territorio. Esta **teoría** es defendida por los estados de alto desarrollo industrial y exportadores de capitales, que como países acreedores tienden a obtener utilidades derivadas de su actividad mercantil y del **préstamo** de sus capitales en el Otro país, libres de impuestos en él, alegando **la** no residencia de los sujetos en Su territorio.

Ahora bien, las empresas, *debido* a su mejor organización y al progreso de los modernos medios de transporte, pueden operar explorando mercados en distintos países, *sin* necesidad de contar con establecimientos permanentes en ellos, obreniendo ganancias derivadas de la realización de negocios en fuemes de riqueza del otro país, al cual se le niega el derecho de gravar las utilidades en él obtenidas, por razón de **la** ausencia de un establecimiento permanente del negociante.

Para este conjunto de actos mercantiles, los partidarios de la tesis de! establecimiento permanente, por virtud de una serie de excepciones, admiten para casos concretos, la **teoría** de la fuente.

Los países deudores no deben aceptar esta solución, **ya** que el país acreedor obtendría la declaración de una tesis general que le es favorable, por cuanto que deberá aplicarse a los ingresos gravables percibidos por las empresas, siempre que cuente.n con establecimientos permanentes en el orro país, y sólo en casos específicamente determinados, se admitirá que el estado donde se encuentre **la** fuente tenga derecho al gravamen.

Procediendo de esta manera se deja imposibilitado al país de menor desarrollo económico, importador de capitales, **para** gravar en la fucnre una mulritud de casos concretos que no *se* previeron en el tratado como excepción a **la** regla general, e inclusive, por no considerarse en forma expresa como situaciones gravad.ls en el país de la fuente, escaparán al impuesto, por virtud de la tesis del establecimiento permanente, las actividades no previsibles que empresas extranjeras, sin esrablccimicnro pero manenre, pudieran realizar en el futuro.

9. LA TEORIA DE LA FUENTE DEL INGRESO GRAVABLE

A. CONCEPTO GENERAL DE LA FUENTE

Para llegar al concepto de la fuente, precisa tratar las tres distintas situaciones producidas en el campo internacional por los impuestos reiles, objerivos y personales:

a) *Fuente en el caso de los impuestos reales.*

Por lo que **toca** a los impuestos reales, que recaen sobre **la** combinación del capital **de** trabajo, unidos **para** formar las empresas, la fuente **la** constituye el espacio territorial donde **la** actividad mercantil de la empresa se desarrolla, y de la cual deriva ingresos gravables por impuestos reales.

b) *Fuente en el caso de impuestos objetivos.*

Tratándose de impuestos objetivos, la fuente pasa de un país a otro, cuando

existe remisión de capitales; acornp.uia al capital a donde quiera que se encuentre produciendo y, por lo tanto, no interviene en la determinación de la fuente, la residencia del ducúo del mismo.

c) *Fuente en el caso de impuestos personales.*

En los personales, se sitúa la fuente en el territorio en donde resida el sujeto obligado al pago del trabajo desempeñado, La fuente económica de quien presta los servicios personales se ubica en el estado en donde se halla el origen de sus ingresos, y no se toma en consideración el sitio en donde desempeña sus labores.

B. CLASIFICACION DE LA FUENTE

La fuente se clasifica atendiendo a dos conceptos:

a) El jurídico-económico, según el cual, la fuente puede ser formal o real,

Se entiende por fuente formal, el lugar en donde se celebren los contratos que dan motivo a ingresos derivados del capital, del trabajo y de la combinación de ambos.

Se considera fuente real, el ámbito territorial donde dichos contratos se ejecutan y producen ingresos gravables.

b) El territorial, de acuerdo con el cual la fuente puede ser interna o externa.

Es fuente interna el territorio de operación de una empresa dentro de las fronteras del estado en que reside el sujeto del impuesto.

Es fuente externa el espacio territorial de operación, en cuanto rebasa las fronteras del país en que reside el contribuyente.

Para el estudio de la fuente de los ingresos, se clasifican éstos en la forma ya apuntada. y se estudiarán en el siguiente orden:

fuente del ingreso de las empresas:

Fuente del ingreso por imposición de capitales, y

Fuente del ingreso por trabajos personales.

Sin embargo, la teoría de la fuente debe limitarse para evitar que se haga inoperante y para considerar, en forma especial, algunos ingresos; con ese fin, también se hará referencia a:

Los límites a la teoría de la fuente, y a

La reversión de la fuente.

C. FUENTE DEL INGRESO DE LAS EMPRESAS

a) *Generalidades.*

Desde el punto de vista de la empresa situada en un estado, se provoca la doble tributación en el momento de desplegar la actividad mercantil para la que fue organizada, en un territorio de otro estado, salvo cuando se trata de operaciones directas de ventas internacionales que no son gravadas por impuestos reales por el otro estado, sino únicamente por impuestos arancelarios sobre las mercancías. Este último conjunto

ee operaciones no configura la tesis de la fuente que sirve de base a la reoría, aun cuando la empresa situada en un estado que comercie en lo internacional, obtenga por ese tráfico ingresos de fuentes **extraterritoriales**.

b) *Actos habituales y accidentales.*

Para los efectos de este trabajo, los actos mercantiles que llevan a cabo las empresas, se dividen en dos grupos;

Se consideran habituales, los que ejecute una empresa en el país en que tenga un establecimiento permanente.

Son accidentales, los que lleva a cabo una empresa en un país distinto, en el que no cuenta con establecimiento permanente.

e) *Situaciones de la doble imposición.*

En consecuencia, pueden darse estas situaciones:

Primera: Si la actividad se desarrolla en el estado de la residencia de la empresa, no existe doble tributación.

Segunda: Si rebasa los límites del estado de su residencia y actúa dentro de las fronteras de otro estado, habrá doble imposición, una en el país donde se encuentran, sea: o la residencia de la empresa como la fuente interna de sus ingresos, y en otra en el estado en donde se sitúe su fuente externa de ingresos.

Cabe hacer notar que esta situación pretende resolverla la teoría del establecimiento permanente, recurriendo a una ficción para gravar en el país de la fuente, por excepción, el ingreso allí obtenido, proveniente de una actividad mercantil de una empresa que no cuenta con establecimiento permanente en ese lugar.

La teoría de la fuente es más congruente, y al admitir el principio general del derecho del estado de la fuente para gravar el ingreso, abarca la multiplicidad de casos que pueden presentarse. (Ver supra N° 8.)

Tercera. Finalmente, la situación de la empresa que opera en dos estados a través de establecimientos permanentes ubicados en ellos, caso en que la fuente y la residencia se confunden, y como reside al mismo tiempo en dos estados, se provoca la doble imposición.

Cuando las actividades se desarrollan en dos estados, se presentan las situaciones segunda y tercera, en las cuales el ingreso queda gravado por ambos países.

La tercera situación, o sea la de empresas que operan en forma constante en dos países, a través de establecimientos permanentes ubicados en los mismos y que en consecuencia obtienen ingresos habitualmente, se resuelve, por lo que ve al problema de doble imposición, considerando cada establecimiento permanente como entidad autónoma y exigiéndole a cada una el pago del impuesto en relación al ingreso obtenido.

El principio admitido para evitar la doble imposición internacional, en el caso señalado, puede resumirse en los siguientes términos:

Cada estado gravará las ganancias de las empresas que cuenten con establecimientos permanentes dentro de sus fronteras, en la medida en que las hayan obtenido, sin tomar en cuenta la utilidad general de las empresas.

Como se ve, en este caso se gravan actos habituales de comercio, puesto que la empresa se encuentra establecida en los dos estados.

El problema que no logra resolver satisfactoriamente la teoría de! esrablecimien- to, lo ofrece la segunda situación, la de una empresa domiciliada en un estado, cuando opera en e! otro sin establecimiento permanente, realizando actos accidentales de co- mercio dentro de sus fronteras, de los cuales deriva alguna utilidad de fuentes de riqueza allí situadas o de negocios en él efectuados.

Para configurar la fuente de! ingreso en este caso, no debe tomarse en conside- ración la fuente formal de los ingresos, sino atenerse a un criterio de carácter obje- tivo, determinándose que e! acro accidental de comercio se consume en e! país donde se encuentran los bienes o se prestan los servicios objeto de la transacción, conforme a la tesis de la fuente real externa.

Dicha fuente, en estos casos, se circunscribe claramente al país en donde se rea- lizó, en forma objetiva, la transacción de la cual se deriva un ingreso gravable, para un sujeto determinado que carece de establecimiento permanente en e! esrada donde efectuó e! negocio.

La solución radica, en consecuencia, en aceptar la fuente real externa como base para evitar la doble tributación, en el caso de accos accidentales de comercio.

D. FUENTE DEL INGRESO POR IMPOSICION DE CAPITALS

Los ingresos derivados de la imposición de capitales, tienen su fuente en el lugar donde reside e! deudor. (Supra 9-A.)

Por ello, todos los ingresos derivados de intereses, premios, regalías, dividendos y, en general, todo el rendimiento que puede proporcionar e! capital, se grava con impuestos objetivos en el país donde resida el deudor, ya que él constituye la fuente de riqueza para el acreedor.

Tr.it.indose del arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, la teoría de la fuente determina que debe gravar, con exclusión del otro país, aquel en que se encuentren situados los bienes de los cuales se percibe un ingreso por haberse concedido el uso o goce rcmpor.il de los mismos a otra persona.

Los bienes inmuebles arrendados. cuando el arren.l.unicnto coincida con la situa- ción prevista en la ley, causarán e! impuesto en el país en donde se encuentren.

Cuando se trate de! arrendamiento de carros de ferrocarril, gravará el país donde el material rodante se esté empleando, sin tomar en consideración, como se ha venido repitiendo, ni la fuente formal ni la residencia de! arrendador.

E. FUENTE DEL INGRESO POR TRABAJOS PERSONALES

Los ingresos que se derivan de! trabajo individual, y que se gravan con impuestos de carácter personal, tienen su fuente en el estado en que resida quien paga el trabajo prestado. (Supra 9-A.)

F. LIMITES A LA TEORÍA DE LA FUENTE

Existe una serie de operaciones de compraventa en el mercado internacional, que pudieran considerarse como gravables por la teoría de la fuente y que deben excluirse, para no desbordarla. (Supra 9-C-a.)

Conviene tener presente la clasificación de actos habituales y actos accidentales de comercio a que se ha hecho referencia (supra 9-C-b) y conforme a este criterio, determinar la solución que debe darse a cada uno de los casos en ellos considerados, de acuerdo con el principio de la fuente.

Para evitar que se extralimite la tesis de la fuente, deben separarse los ingresos obtenidos por el vendedor en operaciones directas de compraventa en el mercado internacional. Ingresos que no podrán ser gravados con impuestos reales por el estado donde se entreguen las mercancías. Estas operaciones sólo deben dar motivo a los impuestos arancelarios.

Para la interpretación de lo que en forma restrictiva debe entenderse por fuente real externa del ingreso, se considera como operación directa de compraventa en el mercado internacional, toda venta efectuada *sin que exista, en el país de residencia del adquirente, ninguna persona sujeta con relación de dependencia o subordinación con el enajenante, ni cuente el propio enajenante con existencias de mercancías para su venta en el país comprador.*

G. REVERSION DE LA FUENTE

El principio general de la fuente del ingreso gravable sufre dos excepciones, por virtud de las cuales no se sigue el criterio general, sino que, por el contrario, se revierte la fuente en favor de determinado estado por considerarse, en estos casos, que el país donde se revierte la fuente es el que tiene derecho a gravar las utilidades correspondientes,

a) La primera de las excepciones se refiere a las empresas y considera dos casos:

El primero trata de las materias primas obtenidas por una empresa en el estado en que reside, que opera en el Otro estado a través de un establecimiento permanente, dedicado a enajenar en él las materias primas que le envía la empresa.

Conforme a la regla general de la fuente, la utilidad gravable se obtendría en el país que enajena las materias primas, puesto que hasta entonces se percibe una utilidad; de igual manera se resolvería este caso aplicando la teoría del establecimiento. Sin embargo, esta tesis, aun cuando del todo conforme con la teoría de la fuente y del establecimiento, lesionaría los intereses del país productor de materias primas. Por lo tanto se sostiene, para estos casos, que la fuente de la utilidad gravable regresa al país productor de las materias primas subsidiándola, en forma excepcional, del país en donde éstas se venden.

Esta excepción, por más radical que quiera considerarse, viene a proteger al país productor de materias primas, puesto que, al fin y al cabo son ellas la base de la utilidad de la empresa explotadora, aun cuando la fuente que produce esa utilidad se localice en el Otro estado.

Puesto que se señala como base de la reversión del criterio de la fuente las **exportaciones de materias primas, se comprende la necesidad de definir las en los siguientes términos: es materia prima exportada todo producto natural, de origen animal, vegetal o mineral, que se envía, para su transformación industrial o para su venta, a un establecimiento permanente de la misma empresa explotadora situado en el Otro país.**

Si se trata de la venta de dichas materias primas, la utilidad debe corresponder al país donde se obtuvieron; si de su transformación, la utilidad debe dividirse en proporción a la transformación sufrida para que sea gravada por ambos estados.

El segundo caso de excepción a la teoría de la fuente lo constituyen las empresas manufactureras que operando en un estado, vendan sus productos en una proporción mayor a través de un establecimiento permanente situado en el Otro país.

Como en el anterior, en este caso de excepción se revierte la fuente a donde se encuentra la empresa manufacturera, lo que viene a evitar que el país productor se vea lesionado por empresas que remiten la mayor parte de su producción al otro país, cuando la fuente de riqueza que produce la utilidad, está efectivamente en el estado en donde se halla la empresa manufacturera.

b) La segunda excepción se refiere a la reversión de la fuente tratándose de ingresos derivados del trabajo personal, y comprende dos casos, como sigue:

Es el primer caso el de los **trabajadores** residentes en las fronteras, que suelen pasar de un estado a Otro a prestar servicios en toda clase de empresas comerciales, industriales o agrícolas, pero conservando su habitación en un domicilio permanente del otro estado, al cual regresan, ya sea diariamente o cuando menos una vez por mes. Entonces se determina que las remuneraciones por el trabajo desempeñado en el país donde prestan sus servicios, no será motivo de imposición, aun cuando en él resida la empresa que les paga, sino solo en aquel donde el trabajador esté domiciliado.

El **tributario** reservado a los trabajadores fronterizos **reconoce como principio de imposición, no el de la fuente, sino el de la residencia en el estado que le proporciona servicios públicos de toda índole. Por ello, en forma excepcional para estos casos, la fuente se revierte al domicilio permanente del trabajador, en vez de situarla, de acuerdo con lo que se ha admitido, en la residencia de quien paga los servicios.**

Tratamiento semejante Se plantea para los trabajadores que de un estado pasan al otro en calidad de braceros, de acuerdo con convenios bilaterales celebrados entre ambos países, para desempeñar labores agrícolas de tipo estacional o trabajos temporales en las industrias.

Al igual que en los casos anteriores, estos ingresos sólo pagarán el Impuesto sobre la Renta en el estado en donde el trabajador tenga su domicilio permanente.

10. CONCLUSIONES

A) Un país en desarrollo no debe aceptar un tratado basado en la teoría del establecimiento permanente, aun cuando en forma excepcional se admita en él la teoría de la fuente.

Bt En vez de admitir, como **regla general**, la teoría del establecimiento permanente y prever la aplicación de la fuente para casos de excepción, debe estructurarse el tratado sobre la teoría de la fuente, como norma general.

C) La fuente, *salvo los casos* de excepción, siempre se ubica;

a) En los impuestos objetivos, en el lugar en donde se emplea el capital produciendo rendimientos.

b) En los reales, en el territorio, nacional o extranjero, donde la empresa desarrolla la actividad para que fue organizada.

e) En los personales, en el lugar en que reside quien paga el trabajo prestado.

D) Las compraventas directas en el mercado internacional, no corresponden a la órbita de la fuente real externa base de la ponencia.

E) En casos de excepción, la reversión de la fuente protege al país exportador de materias primas, al estado en que se encuentren empresas manufactureras que carezcan de mercado interior, y a los países que exporten mano de obra.

CAPITULO IV

FORMULA PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICION

11. Normas para evitar la doble imposición en el caso de ingresos de las empresas.
12. Normas para evitar la doble tributación en el caso de ingresos procedentes de la imposición de capitales. 13. Normas para evitar la doble imposición en el caso de impuestos personales. 14. Conclusiones.

Una vez establecido en el capítulo anterior el lugar de situación de la fuente del ingreso gravable de los impuestos objetivos, personales y reales, a continuación se analizan las normas para destruir la yuxtaposición de impuestos en lo internacional, según que los ingresos deriven del capital, del trabajo o de la combinación de ambos.

11. NORMAS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICION EN EL CASO DE INGRESO DE LAS EMPRESAS

La doble imposición, en el caso de impuestos reales, se evita de dos maneras:

A) Deduciendo del impuesto que debe cubrir la empresa en el lugar de su residencia, el pagado en el país de la fuente.

B) No acumulando al ingreso gravable en el país en que reside la empresa, el obtenido en el de la fuente real externa, sobre el cual ya se debió haber cubierto el impuesto.

A. Método de deducción de ingresos.

De los dos sistemas enunciados, el primero favorece a los países que tienen altas tasas en el Impuesto sobre la Renta, puesto que al permitir la deducción del gravamen

pagado en otro país, con tasas inferiores, siempre habrá una tasa diferencial a favor del fisco del país que cuente con impuestos más elevados.

Además, los impuestos directos influyen, hasta cierto punto, en los precios; por lo tanto, las compañías de un estado procurarán, al vender sus mercancías o servicios dentro del territorio de otro, obtener el dinero suficiente para cubrir el impuesto al fisco del país en que operen y la tasa diferencial que deba enérirse al país en que residan, y quedarse con un rendimiento adecuado para sus capitales. Esto se afirma sin desconocer que el Impuesto sobre la Renta es directo a la utilidad y por ello se reputa un impuesto no repercurible, como lo son los indirectos.

Estudiando el caso contrario, en operaciones de empresas residentes en un país de bajos impuestos que operen en otro país de impuestos elevados, el impuesto pagado al fisco de este último, siempre será mayor que el que debiera pagarse en el estado en que residen, dada la diferencia de tarifas y, en consecuencia, al hacer la deducción del impuesto pagado en el país de la fuente, no se dejaría oportunidad al país de la residencia de cobrar un solo centavo.

Por lo tanto, este sistema no es conveniente para los países en desarrollo.

B. Método de segregación de ingresos.

Por virtud del segundo método se consigue que cada uno de los estados contratantes grave únicamente los ingresos que se obtengan en su territorio. Así, el país donde resida la empresa, permitirá que ésta deduzca de sus ingresos totales, los obtenidos en el otro país contratante, única manera con la cual ambos estados quedan en un plano de igualdad y reciprocidad,

Otra de las ventajas que ofrece el método de segregación de los ingresos, se adviene en los casos en que un estado otorga una exención de impuestos con el propósito de alentar alguna actividad que le interesa. Para que el sacrificio de dicho estado no redunde sólo en un beneficio para el otro país, haciendo nugatorio el incentivo a las actividades que desea impulsar, debe sostenerse que los ingresos no sean gravados por el segundo país.

Con esa finalidad, los ingresos gravables a los cuales uno de los estados haya otorgado el beneficio de exención total o parcial del impuesto, serán gravados por el otro estado como si hubieran cubierto el impuesto de no haberse concedido la exención y, en consecuencia, no volverán a ser gravados por éste.

Este principio es especialmente aplicable a sucursales y agencias de empresas extranjeras que, por virtud de la legislación protectora del desarrollo industrial, han obtenido en el país donde se hallan establecidas, una exención total o parcial de impuestos a las utilidades obtenidas en las operaciones que realicen, pero que están obligadas a consolidar sus resultados en el país donde se encuentre su casa matriz. En este caso la exención de que gozan dichas sucursales y agencias, debe ser respetada por el estado en que se encuentre domiciliada la casa matriz,

Con esto se reafirma el principio de que el ingreso gravado en un país, debe quedar excluido del gravamen en el otro país contratante, de acuerdo con el criterio

de la Fuente del ingreso, debiéndose entender también por ingreso gravado, aquel al que: un estado ha concedido exención total o parcial del Impuesto sobre la Renta, y que el Otro estado debe considerar como ingreso ya gravado, aunque realmente no lo haya sido.

Finalmente, el sistema de segregación de los ingresos otorga un aliciente a la inversión de capitales en los países en desarrollo, con bajas tasas, inversión que, bien orientada, coadyuva, en forma relevante, a un rápido progreso económico de ese país.

12. NORMAS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACION EN EL CASO DE INGRESOS PROCEDENTES DE LA IMPOSICION DE CAPITALES

A. Norma general.

Al revisar, en párrafos anteriores, de los ingresos de las empresas, se sostuvo, como principio, la separación de los obtenidos en distintos estados, evitándose de esta manera la doble imposición. Se afirmó la tesis de que un ingreso gravado por un estado, no debe serlo nuevamente en el otro.

Ahora, para impedir la doble tributación por lo que respecta a la imposición de capitales, se propone otro sistema, o sea el de deducir el impuesto pagado en el país donde se encuentre la fuente, del que está obligado a pagar el contribuyente en el estado en que radique.

De esta manera se dan reglas equitativas para hacer menos gravosos los distintos, sistemas impositivos que rigen los estados contratantes, aun cuando uno de ellos sea de tipo cédular y el Otro grave los ingresos globales de los individuos, y como quiera que el rendimiento de la imposición de capitales se refleja en los incrementos patrimoniales de los individuos, gravados por el país de su residencia y en el de su nacionalidad, la solución adecuada es la ya apuntada.

Es pertinente recordar, para el último Caso citado, lo que se afirma en el capítulo 1 de este estudio. Por lo tanto, en la imposición de capitales, el ingreso obtenido de fuentes extranjeras debe manifestarse en el estado en que reside el acreedor, pero del impuesto que es obligado a cubrir, podrá deducir el pagado en el país en donde radica su deudor,

B. Caso del impuesto sobre ganancias distribuíbles».

Las ganancias distribuíbles de las empresas, así como las de las agencias y sucursales que desarrollan actividades en un país y cuentan con su casa matriz en el otro, quedan gravadas en el país donde residen.

a) Las ganancias distribuíbles de las empresas.

La determinación de la fuente del ingreso gravable, en el caso de las sociedades, no ofrece dificultad alguna. Se considera generada la utilidad del accionista en el lugar en donde opere la sociedad que reparta dividendos, cualquiera que sea la residencia de quien tenga rúbricos representativos del capital de esa empresa. Esre princi-

pío, admitido de esta manera, obliga a abandonar el precepto legal que, contritiendo la idea de la fuente del ingreso gravable, establece un impuesto a los residentes sobre los ingresos obtenidos de la inversión de capitales en empresas situadas en el extranjero.

Si se admite como fuente del ingreso gravable el lugar en que se encuentren las sociedades que reparren o deban repartir utilidades, aun cuando el accionista radique en el extranjero, lo cual corresponde estrictamente al principio de la fuente, debe suprimirse la existencia de normas contradictorias que obligan a los accionistas radicados en un país, a cubrir un impuesto por los ingresos derivados de la imposición de capitales en empresas extranjeras, ya que dichos ingresos deben quedar sujetos al gravamen del país en donde las sociedades estén radicadas.

b) *Gallanciar de las agencias y sucursales de empresas extranjeras.*

Por lo que ve al pago de dividendo a las agencias y sucursales de empresas extranjeras, se les da igual tratamiento que a las sociedades establecidas permanentemente en determinado país, y sobre las utilidades que obtengan, se calculará el gravamen correspondiente a las ganancias distribuibles, aun cuando la utilidad percibida por las agencias o sucursales no la reparta la Casa matriz situada en el extranjero, ni se conozcan los resultados de la operación general de la empresa, de acuerdo con la consolidación de los datos suministrados por todas sus agencias y sucursales en los distintos países.

La obligación que se establece a cargo de las sucursales o agencias en cuestión, para el pago del impuesto sobre ganancias distribuibles, se justifica plenamente al considerar que las utilidades que reparta la Casa matriz, no serán otras que las obtenidas por ella y sus sucursales o agencias. Por lo tanto, la utilidad lograda en un **determinado país a través de un establecimiento permanente**, deberá gravarse en dos aspectos en dicho país: la utilidad gravable de la empresa en sí, en ese caso agencia o sucursal, y las ganancias del accionista provenientes de las utilidades repartibles que puedan disminuirse. Y como el país en donde se encuentra la fuente o sea aquél en el cual reside la sucursal o agencia, desconoce la utilidad que se reparte a los accionistas por la Casa matriz, **grava un dividendo teórico de la sucursal, en la proporción de la utilidad obtenida por ella, acudiendo al recurso de dar, en el aspecto de que se trata, un tratamiento autónomo a las sucursales o agencias.**

En este caso, las ganancias gravadas en el país donde operan la sucursal o la **agencia, darán motivo a dos situaciones distintas en el país en que la casa matriz radique:** por una parte, el ingreso gravable de la sucursal no deberá ser objeto de nuevo impuesto por el estado en que se encuentre la Casa matriz, evitándose de esta manera la doble imposición con relación a los ingresos de las empresas; por otra parte, el gravamen sobre las utilidades repartibles permitirá a los accionistas, en el país de su residencia, deducir de los impuestos que tengan que cubrir, el que se les haya retenido en el lugar en que esté establecida la sucursal o la agencia. De acuerdo con lo antes propuesto se evita la doble imposición en materia de renta, tanto en los países que siguen el sistema cédular, como en los que hayan optado por el personal global.

13. NORMAS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICION EN EL CASO DE IMPUESTOS PERSONALES

El impuesto personal, pagado en la fuente, debe deducirse del que el trabajador o profesionista esté obligado a cubrir en el país de su residencia. Como en estos casos los ingresos derivados del trabajo, constituyen un ingreso personal, base del impuesto en el país en que el sujeto tiene su domicilio permanente, y por otra parte, el recibido de quien paga el servicio que dio *motivo* a la doble tributación puede ser uno de tantos ingresos percibidos por el individuo, es lógico concluir que el impuesto cubierto en el país de la fuente, se deduzca del impuesto sobre los ingresos acumulados en el estado de la residencia.

Nótese la similitud, en este aspecto, con el tratamiento propuesto para los ingresos provenientes de la imposición de capitales, según quedó expresado, ya que la deducción de impuestos, en ambos casos, se justifica por el impuesto sobre ingresos individuales acumulados, que debe cubrirse en el país de la residencia y en el de la nacionalidad.

14. CONCLUSIONES

a) Para evitar la doble imposición en el caso de ingresos de las empresas, debe prevalecer el método de segregación de ingresos.

b) La exención de impuestos concedida por un país, debe estimarse por el otro, como si se tratara de ingresos ya gravados por el estado en que se encuentre la fuente.

e) El impuesto objetivo, pagado en la fuente, debe deducirse del que el acreedor esté obligado a pagar en el estado en que radique.

d) El impuesto sobre ganancias distribuibles se cubre en el país donde radique la sociedad con cargo a cuyas utilidades se hayan repartido,

e) El impuesto personal de trabajadores y profesionistas cubierto en la fuente, debe deducirse del que se pague en el país de la residencia del sujeto del impuesto.

CAPITULO V

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE TRATADO

ESTRUCTURA DEL TRATADO

Las normas juridico-internacionales que se desprenden de la exposición anterior, se concretan en un proyecto de tratado cuyos lineamientos generales son los siguientes:

Capítulo I. Principios generales;

Capítulo II. Ingresos de las empresas;

Capítulo III. Ingresos derivados de la imposición de *capitales*;

Capítulo IV. Ingresos derivados del trabajo personal;

Capítulo V. Evasión fiscal, y

Capítulo VI. Recursos.

Artículo 1º Clasificación de los ingresos.

El proyecto de tratado se inicia con un artículo en donde se mencionan los impuestos directos sobre la renta sobre los cuales ambos países van a contratar.

Con respecto a México, se señala el Impuesto sobre la Renta, clasificado en tres distintas categorías:

a) La primera comprende las actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas y pesqueras, a las cuales se refieren las cédulas I, II y III, habiendo también quedado comprendida en esta categoría la tasa sobre utilidades excedentes, porque únicamente se aplica a dichas actividades.

b) La segunda se ocupa de la imposición de capitales, regalías y enajenación de concesiones, conceptos comprendidos en las cédulas VI y VII, Y

c) La tercera se refiere al trabajo personal, ya sea libre, o bajo la dirección y dependencia de un tercero y a los ingresos que de él se deriven. A dicho trabajo se refieren las cédulas IV y V de la ley mexicana.

En este artículo debe fijarse la parte de los impuestos directos sobre la renta que coinciden en ambos estados, gravando las actividades e ingresos motivo de sus respectivos impuestos, con lo cual, se determina el elemento jurídico de la doble imposición.

Obsérvese que la clasificación del impuesto mexicano, en los tres grupos señalados, corresponde a la clasificación que se hizo del ingreso gravable,

Artículo 2º Definición del ingreso gravable.

El artículo segundo del proyecto se ocupa de delimitar el ingreso motivo de los impuestos que sirven de base al tratado. En el primer párrafo se define el ingreso como cualquier percepción que modifica el patrimonio del contribuyente.

El párrafo segundo del mismo artículo limita el ingreso gravable, motivo del tratado, a todo aquel que se encuentre dentro de una situación prevista por la Ley del Impuesto sobre la Renta en ambos países, lo cual da ocasión a que se genere el crédito fiscal en favor de los dos estados, creándose la doble imposición. A la vez, se considera la exención de impuestos como ingreso gravado y se delimita el elemento jurídico de la doble imposición en el campo común de imposición de ambas legislaciones.

Artículo 3º Clasificación de los impuestos.

El artículo tercero recoge la clasificación de los impuestos en objetivos, personales y reales, según graven los ingresos provenientes del capital, del trabajo o de la combinación de ambos.

Artículo 4º Determinación de la fuente del ingreso gravable.

El artículo cuarto sirva la fuente del ingreso gravable según se trate de impuestos objetivos, personales o reales, para evitar la doble imposición.

Artículo 5º La fuente del ingreso gravable.

Ambos estados conrrranres, de acuerdo con el artículo 5º, reconocen que serán rnorivo de impuestos, los ingresos provenientes de las Fuentes de riqueza simadas denrrro del territorio de cada uno de ellos, con lo que se excluye la posibilidad, por parte del otro estado, de reincidir con sus impuestos sobre un *mismo* ingreso ya gravado.

La frase final del artículo quinto *se* refiere a los casos de reversión de la fuente, los cuales, sisremáricamenre, deberán consignarse expresamente en los tratados.

Artículo 6º División del tratado.

En el artículo sexto, el proyecto de tratado entra al estudio del reglmen aplicable a los ingresos derivados del capital, del trabajo y de la combinación de ambos en la, empresas.

Artículo 7º Ingresos de las empresas.

Con el fin de facilitar la ínrepreación del tratado se propone, sólo pata efectos del mismo, emplear el término "empresa" para todos los casos en que exista combirución de capital y trabajo, de los cuales se deriven ingresos. En consecuencia, el rérníno empresa señala ramo la persona física como la moral o cualquier agrupación económica, aun cuando la ley no le reconozca personalidad, que al organizar los factores de la producción, circulación y consumo, se dedique a ofrecer bienes o servicios realizando actos de comercio.

Se define el acto accidental y el acro habitual de comercio, según estén o no residenciadas las empresas en el estado de que se trate.

Artículo 8º País que debe gravar los ingresos de los esrablecimientos permanentes.

El artículo octavo determina que las utilidades de las empresas que operan en do, estados a través de esrablecimienros permanentes, quedarán sujetas al impuesto en cada uno de los estados, en relación con la utilidad obtenida. Y pucseo que el criterio de distinción radica en el concepro de establecimiento permanente, se define éste como roda local fijo destinado al desarrollo de una actividad comercial gravada por el Impuesto sobre la Renta.

Artículo 9º Ingresos derivados de fuentes extranjeras,

En este precepto se establece la regla general de gravar las utilidades derivadas de fuentes de riqueza situadas dentro de las fronteras de un país, precisamente por éste, sin tomar en cuenca ni la nacionalidad, ni la residencia de! causante, ni la fuente formal de la operación mercantil.

Estas utilidades no deberán de volver a ser gravadas por el estado en que resida el conrribuycnre.

Artículo 10. Límite de la fuente.

Este precepto limita la teoría de la fuente a las actividades economrcas de ernprejas en países exrranjeros que dan ocasión a la doble tributación, y para ello, se

procede a excluir las operaciones de compraventa directa en el mercado internacional, que sólo dan motivo al gravamen arancelario por tratarse de operaciones directas. El segundo párrafo define la operación directa de compraventa en el mercado internacional, para estar en posibilidad de excluir esas operaciones de la teoría de la fuente,

Artículos 11 y 12. Reversión de la fuente.

Los artículos 11 y 12 se ocupan de determinar, en forma expresa y excepcional, los casos de reversión de la fuente para las empresas, conforme a los principios aceptados.

Artículo 13. Acto accidental de comercio.

Todo acto de comercio realizado por una empresa en el estado donde no tenga establecimiento permanente, y que no sea una operación directa de compraventa en el mercado internacional, queda gravado en el lugar de su realización, por considerarse que en él se encuentra la fuente del ingreso.

En el artículo 13 se señala la tasa proporcional del 20% como impuesto a los actos accidentales, que deberá retener y enterar el comerciante establecido en el país donde se realiza la operación.

La ventaja de señalar una tasa proporcional única, permitirá dar el mismo tratamiento a los actos accidentales realizados en uno o en otro de los estados contratantes, en un plan de reciprocidad y de equidad indiscutibles. Por evitarse las diferencias de impuestos que, en virtud de la progresión distinta de las respectivas tarifas en los diversos estados, pueden ocasionarse por un mismo acto.

Artículo 14. Asistencia técnica.

Una vez sentado el principio de la fuente real del ingreso, como motivo fundamental para que se grave por un estado con exclusión del otro, los artículos siguientes se ocupan de regular las actividades más frecuentes que han dado motivo a gravar los ingresos derivados de fuentes reales.

El artículo 14 se refiere a la asistencia técnica proporcionada a las empresas radicadas dentro de un país, por otras que no cuentan con establecimiento permanente dentro del mismo. En ese caso, la utilidad derivada de la actividad proporcionada por una empresa situada en el exterior, queda gravada en el país donde reside quien paga los servicios prestados.

Artículo 15. Ingresos por reafianzamientos o reaseguros.

En los casos en que una compañía de fianzas o de seguros perciba ingresos por reafianzamientos o reaseguros de compañías situadas en otro estado, en el cual no tiene establecimiento permanente, se gravarán tales ingresos con un 4% sobre su monto total.

Artículo 16. Empresas constructoras.

El artículo 16 dispone que las empresas constructoras deben cubrir el impuesto en el país en donde ejecutan obras, aun cuando no tengan en él un establecimiento

permanente. En consecuencia, las firmas o compañías extranjeras no establecidas en un estado, que lleven a cabo en él construcciones de rodadura, deben tributar en el lugar donde han efectuado las obras, en proporción a la utilidad obtenida, conforme a las bases que para ello se determinen.

La determinación de la utilidad obtenida por la empresa constructora, en los casos mencionados en los párrafos anteriores, se consigue con la aplicación de las disposiciones de las leyes internas.

Artículo 17. Compañías de transporte internacional.

Para sus propios fines, las empresas de aviación que extienden sus rutas por diversos países, determinan generalmente sus costos e ingresos en función de las unidades: pasajero-kilómetro, tonelada-kilómetro, hora de vuelo. Aplicando tales factores podría resultar que en determinados países se obtuviera pérdida y en otros utilidad. Sin embargo, esos cálculos son arbitrarios si se toma en consideración que no es posible determinar el resultado que corresponde a una fracción, cuando la operación se refiere a un todo.

La fórmula más equitativa para distribuir la utilidad obtenida por una empresa de navegación aérea entre los distintos países por los que atraviesa, consiste en prorratear la utilidad total de la empresa, en su conjunto, entre la distancia volada sobre todos los países, y después aplicar el factor obtenido sobre la distancia volada en cada país, quedando a beneficio de la empresa la distancia volada sobre el mar. Tal es la base que adopta el proyecto de convenio.

Por lo que toca al caso de las empresas de navegación marítima, no se tiene otro método: para configurar el ingreso gravable que la venta de boletos realizada y el importe de los fletes cobrados dentro del territorio de uno de los estados.

Sobre el monto del ingreso total así obtenido, debe aplicarse el por ciento de utilidad general de la empresa, y la cifra resultante será gravada por el país en donde se obtuvieron los ingresos.

Artículo 18. Ingresos por arrendamiento.

Para determinar la utilidad obtenida por arrendamiento de bienes debe señalarse, en cada caso, un por ciento correspondiente a gastos, que deberá ser deducido del ingreso total, a fin de aplicar la tarifa correspondiente a la cantidad que resulte.

Artículo 19. Exención de impuestos.

El artículo 19 reitera la tesis de considerar, como ingreso ya gravado en el país de la fuente, aquel sobre el cual se ha concedido exención, para que sobre el mismo no vuelva a cobrar impuesto el estado en que reside la empresa.

Artículo 20. Ingresos derivados de la imposición de capitales.

Toda percepción obtenida por la imposición de capitales en efectivo, o por el arrendamiento de bienes, está sujeta a impuestos que se clasificaron como objetivos, y que sólo puede gravar el estado en el cual reside la empresa deudora de dichos capitales o la arrendataria de tales bienes.

Sobre estos principios generales enunciados en la primera parte del tratado, se estructura su capítulo III, para señalar, con precisión, el tratamiento que debe darse a las muy variadas formas de imposición de capitales o al arrendamiento de bienes **diversos y a los ingresos por regalías o enajenación de concesiones.**

Determinado dónde se encuentra la fuente en los casos de imposición de capitales, se evita la doble imposición permitiendo al acreedor, o sea al dueño del capital y de sus rendimientos, deducir el impuesto pagado al país donde resida el deudor, de que ha de pagar éste al estado en que resida.

Articulas 21. Impuesto sobre ganancias distribuibles.

Por lo que se refiere al impuesto sobre ganancias distribuibles, el artículo 21 sujeta a su pago a las agencias y sucursales de empresas **extranjeras.**

Articulo 22. Distribución de películas cinematográficas,

Los ingresos obtenidos por la distribución de películas cinematográficas quedan gravados en el país en que se exhiban las películas, conforme a la teoría de la fuente del ingreso gravable.

El impuesto se cubrirá conforme a las tarifas que para el caso prescriben las legislaciones de 105 países de que se trata, aun cuando sería de desearse que se estableciera un por ciento igual sobre el ingreso total en los países contratantes. con el fin de colocar esta situación en un plano de absoluta reciprocidad.

Articulas 23 y 24. Intereses, premios, primas y regalías.

Los articulas 23 y 24 se refieren a los ingresos derivados de intereses, premios, primas y regalías, y según los lineamientos trazados. de acuerdo con la teoría de la fuente, **todos estos ingresos quedan gravados en el país en donde se encuentre la empresa deudora.**

En la misma; forma se establece el gravamen para los casos de intereses. El deudor retendrá el impuesto que corresponda al acreedor. **por lo que se refiere a esos ingresos, y lo cubrirá al país en donde resida.** La fórmula sencilla que puede enunciarse para todos estos casos sería: quien paga los intereses debe **retener y cubrir al país donde resida, el impuesto sobre tales ingresos.**

Como pudiera suceder que el deudor radicara a la vez en los dos estados contratantes, se aclara, en el segundo párrafo del artículo 24, que se considerará como lugar en el cual debe hacerse el pago del impuesto, aquel en el que resida el establecimiento que haga los pagos de que se trata.

Articulo 25. Intereses exentos,

Si algún país declara exentos del impuesto objetivo sobre imposición de capitales, algunos rendimientos, debe figurar la exención particular para que funcione, en forma recíproca, como lo establece el artículo 25 del proyecto.

Articulas 26 al 28. Ingresos por regalías y enajenación de concesiones.

Los ingresos provenientes de regalías o enajenación de concesiones, que tienen el carácter de objetivos, quedan gravados en el país que haya otorgado la **concesión.**

Igual **tratamiento** se prevé, tanto para las operaciones de explotación o enajenación de derechos **de explotación** del subsuelo, como para la percepción de ingresos por acres o contratos **celebrados** con el superficiario para **la explotación** del mismo, ya que la **fuerite** está situada en **el estado** en que los bienes materia de los actos o centraros **se encuentran**.

Conforme a los principios anteriores, también quedan gravados los ingresos por **las participaciones** o productos obtenidos del subsuelo, cuando quienes los perciben son personas distintas del titular de la concesión. Dichos ingresos serán gravados por **el estado** a quien pertenece el subsuelo.

Finalmente, para evitar **la doble imposición** en esta materia, se establece que **el estado** donde radique quien ha de recibir ingresos por regalías o **enajenación** de concesiones, **aceptará** que de los impuestos que le ha de pagar el contribuyente de que se **trate**, deduzca lo pagado al otro **estado contratante** por los conceptos de referencia.

Artículo» 29. Exención de impuestos.

En el artículo 29 se establece que los rendimientos de obligaciones, bonos y valores, exentos del impuesto por **el estado** donde **radiquen** los emisores de tales títulos, deberán **considerarse** en **el país** en que resida **quien** perciba dichos rendimientos, como si hubieran pagado el impuesto **de no haberse otorgado la exención** y, en consecuencia, **permitirá** la deducción del impuesto teóricamente causado, pues en **caso** contrario, no rendiría objeto la exención otorgada, **supuesto** que los valores en cuestión serían gravados por **el Otro estado**, con **la** circunstancia de que, al no poderse deducir en éste un impuesto no pagado en la **fuerite**, el **gravamen** por cubrir sería mayor.

En el caso, se **sigue** una **tesis anteriormente enunciada**, además **de que** el artículo 2' del proyecto, en su **segundo párrafo**, considera ingreso gravable el que coincida con la situación prevista en la ley de cada país. aun cuando se encuentre exento de pago de **el -impuesto**.

Artículos 30 y 31. Ingresos derivados del trabajo personal.

La remuneración al trabajo **personal** que se desempeña, **ya sea** bajo la dirección y dependencia de un tercero o bien, de manera libre, **de acuerdo** con los primeros artículos del Tratado, se clasificó como gravable por un impuesto de carácter personal, y se determinó que los dos estados consideraban como **fuente** del ingreso gravable **la** residencia de **quien** pagara los servicios, evitándose, **de** esta manera, la doble tributación internacional.

El artículo 30 señala «. en concreto, que son impuestos personales los que gravan los **ingresos** percibidos del trabajo individual, en la inteligencia **de** que debe pactarse que la empresa que cubre dichos servicios **deberá** retener y pagar, **el** impuesto adecuado por **el** trabajador.

El Tratado señala en dónde se encuentra la fuente del ingreso gravable y admite, como tesis general, en el artículo 31, que se cubra **el** impuesto en el estado en el cual se halla establecida la empresa que paga los servicios de que se trata.

Artículo 32. Exención recíproca de impuestos.

En el artículo 32 se establecen los casos en que, en forma recíproca, debe existir la exención del impuesto para las remuneraciones al trabajo personal.

Tales ingresos no serán gravados en ninguno de los países contratantes, y del impuesto sobre sus percepciones totales que tenga que pagar, en lo personal, el sujeto de que se trata, en el país donde resida, no podrá deducir el que dichos ingresos debieron causar, como se estableció para el caso de ingresos provenientes de valores exentos.

Artículo 33. Ingresos de profesionistas.

Los ingresos de los profesionistas, quedarán gravados por el país donde tenga su residencia quien cubra los honorarios por los servicios prestados, gravamen que se acepta sea deducible en el estado donde resida quien obtenga las mencionadas retribuciones.

Para el caso en que la empresa que retribuya los servicios resida a la vez en ambos estados contratantes, se determina, en el párrafo segundo del artículo 33, que la fuente gravable estará en el domicilio del establecimiento permanente que tenga a su cargo la retribución de los servicios.

Artículo 34. Reversión de la fuente.

Aun cuando se admite, en términos generales, que la fuente del ingreso gravable para el caso de remuneraciones por el trabajo personal, se localiza en el lugar de residencia de quien retribuye el trabajo, este artículo plantea una situación semejante a la de la reversión de la fuente, que ya fue descrita al tratarse de los ingresos de las empresas.

Los dos casos excepcionales a las reglas admitidas para señalar la fuente en los ingresos derivados del trabajo personal, los constituyen los denominados trabajadores fronterizos y los braceros.

Artículos 35 y 36. Evasión fiscal.

Las medidas para evitar la evasión fiscal en ambos países se establecen, en forma general, en el capítulo V del Tratado.

Una de las medidas importantes para evitar el fraude fiscal consistirá en la aceptación, por parte de ambos estados, de que el traspaso de mercancías entre casas matrices y sucursales o sucursales y casas matrices, debe hacerse al costo de adquisición o de fabricación, aumentándose dicho costo solamente con los gastos de traslado para llevar las mercancías de un establecimiento al otro. Para tal efecto, las autoridades administrativas de cada estado se comprometen, previo requerimiento, a transmitirse los documentos relacionados con el costo de las mercancías.

Artículos 37 a 42. Recursos.

En los artículos 37 al 42 se establecen los recursos para evitar la doble tributación, en los casos no previstos expresamente en el Tratado.

CAPITULO VI

PROYECTO DE CONVENIO PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACION y EVITAR LA EVASION FISCAL, EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, CELEBRADO ENTRE MEXICO y EL PAIS "X"

CONVENIO SOBRE IMPUESTOS ENTRE MEXICO y EL PAIS "X"

El Gobierno del país "X" y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de evitar la doble imposición y de impedir la evasión fiscal, han decidido llegar a un convenio, de acuerdo con los siguientes artículos:

CAPITULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1º Los impuestos a que este Convenio se refiere son:

Respecto al país "X"

Respecto a México, el Impuesto sobre la Renta:

I. Al comercio, industria, agricultura, ganadería y pesca. (Cédulas I, II Y III Y tasa sobre utilidades excedentes.)

II. A la imposición de capitales y regalías y enajenación de concesiones. (Cédulas VI y VII.)

III. A la remuneración del trabajo, honorarios de profesionistas, técnicos, artesanos y artistas. (Cédulas IV y V.)

Artículo 2º Se considera ingreso toda clase de rendimiento, utilidad, ganancia, renta, interés, producto, provecho, participación, sueldo, honorario y, en general, cualquier percepción en efectivo, en valores, en especie o en crédito, que modifique el patrimonio del contribuyente,

Por ingreso gravado debe entenderse aquel que queda comprendido en la situación señalada por la ley como hecho generador del crédito fiscal, aun cuando se encuentre exento del pago del impuesto.

Ingreso no gravado es toda percepción que se encuentra fuera de la órbita de aplicación de las leyes a que se refiere el artículo anterior.

El presente Tratado se refiere a los casos en que los impuestos de ambos estados coinciden gravando un mismo ingreso.

Artículo 3º Los impuestos mencionados en el artículo 1º, para los efectos de este Tratado, se clasifican de la siguiente manera:

- I. Objetivos, que gravan los ingresos provenientes del capital;
- II. Personales, que gravan los ingresos provenientes del trabajo, y

III. Reales, que gravan los ingresos provenientes de la combinación del capital y de! trabajo.

Artículo 4º La doble tributación internacional se evita respetando el principio de la fuente de riqueza de! ingreso gravable que se encuentra:

1. Para los impuestos objetivos, en el lugar de residencia del deudor;

II. Para los impuestos personales, en el lugar de residencia de quien paga los servicios, y

III. Para los impuestos reales, en el estado donde se obtenga la utilidad.

Artículo 5º Los estados contratantes reconocen que los ingresos derivados de fuentes de riqueza situadas dentro del territorio de uno de los estados, sólo quedarán gravados por éste sin tomar en consideración el lugar donde residan los contribuyentes, ni el sitio donde se hubieran celebrado los contratos respectivos, salvo los casos de excepción expresamente consignados en este Tratado.

Artículo 6º De acuerdo con los principios antes enunciados, el presente Tratado fija el régimen que debe darse a los ingresos motivo de doble tributación que se originan por el capital, capítulo III; el trabajo, capítulo IV y la combinación de ambos en las empresas, capítulo II.

CAPITULO II

INGRESOS DE LAS EMPRESAS

Artículo 7º Empresa, para los fines de este Tratado, es toda persona física o moral que organice los factores de la producción, circulación o consumo, encaminada a ofrecer bienes o servicios con propósito de especulación mercantil y que, por lo tanto, realiza actos **de comercio**.

Para los efectos de este Convenio se consideran actos de comercio habituales todos los realizados por comerciantes en el lugar en donde se encuentre su establecimiento permanente y los que tengan por objeto constituir, explorar o liquidar una empresa.

Se consideran actos accidentales de comercio, para los efectos de este Convenio, los realizados por un comerciante en otro estado en el cual no tiene establecimiento permanente.

Artículo 8º Quedan gravadas por los impuestos materia de este Tratado, las utilidades que las empresas obtengan en el otro estado a través de un establecimiento permanente, sólo por el estado en donde éste se encuentre.

Se entiende por establecimiento permanente cualquier local fijo destinado al desarrollo de una actividad gravada por el Impuesto sobre la Renta.

Artículo 9º Quedan gravadas, asimismo, las empresas establecidas en un país que al realizar actos de comercio en el otro, deriven utilidades de fuentes de riqueza o de negocios realizados dentro de sus fronteras, aun cuando no tengan establecimiento

to permanente en ese país. Estas utilidades no serán gravadas en el estado donde tengan su establecimiento permanente.

Artículo 10. No se consideran gravables por los impuestos a que se refiere el artículo 1º de este Tratado, por el estado en el que se encuentre la residencia del adquirente, los ingresos provenientes de operaciones directas de compraventa en el mercado internacional, que son motivo de impuestos arancelarios.

Se entiende por operación directa de compraventa en el mercado internacional, la efectuada sin que exista en el país en que resida el adquirente, ninguna persona o unidad económica sujeta a una relación de dependencia o subordinación con el enajenante, ni éste tenga en dicho país existencia de mercancías para su venta.

Artículo 11. Se considera que la fuente gravable se encuentra en el país donde se han obtenido las materias primas, cuando la empresa que las obtenga, opere en el otro estado contratante por conducto de un establecimiento permanente que enajene las materias primas.

Es materia prima exportada todo producto natural de origen animal, vegetal o mineral, que se exporta para su transformación industrial o para su venta, a un establecimiento permanente de la misma empresa explotadora, situado en el Otro país.

Artículo 12. Ambos estados contratantes convienen en señalar como fuente de riqueza gravable, el país en donde se encuentre la residencia de las empresas manufactureras, en el caso de que éstas vendan a través de establecimientos permanentes situados en el otro país, una cantidad mayor de mercancías que las realizadas en el estado donde se encuentra la empresa manufacturera.

Artículo 13. Quedan gravadas con la tasa proporcional del 20%, las utilidades derivadas de los actos accidentales de comercio, solamente en el país donde los mismos se realicen, sin importar la residencia de los contratantes ni el lugar donde se celebren los contratos respectivos.

Para los efectos de esta disposición, se entenderá que los actos accidentales se realizan en el país en donde se encuentren los bienes objeto de la transacción, o el lugar en donde radique quien reciba el beneficio de los servicios materia del acto.

Artículo 14. Quedan gravadas las empresas que operen dentro del otro país, sin establecimiento permanente, proporcionando servicios de asistencia técnica. Los ingresos obtenidos cubrirán el impuesto previsto por la ley del país en donde se encuentra quien pague la contraprestación por los servicios recibidos, y no serán motivo de gravamen por parte del otro estado.

Artículo 15. Cuando una compañía de fianzas o de seguros residente en uno de los estados contratantes, cubra alguna cantidad por reafianzamientos o por reaseguros a una empresa residente en el otro estado contratante, deberá retener el 4% del pago total hecho. Este ingreso no será gravado nuevamente por el estado en que resida la empresa que perciba el ingreso.

Artículo 16. Las empresas constructoras cubrirán el impuesto en el país en que ejecuten las obras por las que perciban ingresos gravables, aun cuando no estén radí-

cadadas en él. Estos ingresos no serán objeto de nuevo gravamen en el país de su residencia.

Artículo 17. Las compañías de transporte marítimo o aéreo que operen dentro del territorio de uno de los estados contratantes, ya sea atravesándolo en sus vuelos o traficando en sus puertos, quedan gravadas por el impuesto de ese país, sólo en la proporción de la utilidad obtenida dentro de sus fronteras, utilidad que no será objeto de gravamen en el país de su residencia.

Las utilidades a que este artículo se refiere, se determinarán de la siguiente manera:

I. Se dividirá la utilidad total que la empresa haya obrado por el conjunto de sus operaciones, entre la distancia total volada. El cociente obtenido se multiplicará por la distancia volada sobre cada país, determinándose así la utilidad proporcional que a cada uno de ellos corresponda. Sobre tal utilidad se aplicará la tarifa de cada país, y aquel en que resida la empresa no volverá a gravar las utilidades ya gravadas por los demás estados.

II. Las empresas de navegación marítima considerarán como ingreso gravable únicamente el que perciban por boletos vendidos dentro del territorio de uno de los estados, siempre y cuando el punto de partida de dicho boleto sea el citado territorio.

Artículo 18. Los ingresos percibidos por el arrendamiento de bienes muebles, quedarán gravados únicamente por el estado contratante en que los mismos estén ubicados.

Quedan gravadas las rentas percibidas por el alquiler del material rodante en el país en donde el material rodante esté operando, sin tomar en consideración la residencia de la empresa arrendadora o el lugar donde se hayan celebrado los contratos respectivos, y dicho ingreso no será nuevamente gravado en el país donde reside la empresa arrendadora.

Artículo 19. Los ingresos percibidos por las sucursales y agencias residentes en uno de los países contratantes, que les conceda exención total o parcial de alguno o algunos de los impuestos objeto de este Convenio, no serán gravables por el otro estado y quedarán sujetos al mismo régimen como si el impuesto hubiera sido cubierto.

CAPITULO JN

INGRESOS DERIVADOS DE LA IMPOSICION DE CAPITALES

Artículo 20. Por ingreso proveniente del capital se entiende toda percepción en efectivo, en valores, en especie o en crédito, originada sólo por la imposición de dinero o de bienes que modifique el patrimonio del contribuyente,

Artículo 21. Las ganancias distribuíbles de las sociedades, de las agencias y otras sucursales, quedan gravadas en el país donde operen y en el cual hayan obrado la utilidad, aun cuando el accionista radique en el extranjero. El accionista tendrá derecho a deducir de sus impuestos el que haya cubierto en el país donde se encuentre ubicada la sociedad, cuando ésta le reparta el dividendo.

Artículo 22. Quedan gravados los ingresos por distribución de películas cinematográficas por el país en que tales películas se exhiban, sin tornar en consideración el lugar donde se celebren los Contratos respectivos ni la residencia de los contratantes. El impuesto cubierto al país donde se exhiban las películas será deducido del impuesto que deba pagarse al país donde estén radicados los empresarios que las distribuyan.

Artículo 23. Quedan gravados los ingresos percibidos por primas, premios, regalías, provenientes de la explotación de patentes de invención, fórmulas y procedimientos, marcas de fábrica, nombre comercial y derechos de autor y de reproducción y Otros de naturaleza semejante, en el lugar en que se encuentre el contribuyente obligado a pagarlos, no importando el lugar de residencia de quien perciba dichos ingresos, ni aquel en donde se celebren los contratos.

El impuesto pagado en el país donde se explotan las patentes, marcas, nombres y derechos mencionados, será deducible del impuesto que deba pagar su titular en el país donde resida.

Artículo 24. Quedan gravados los intereses en el estado en que resida el deudor, sin tener en consideración la residencia del acreedor, ni el lugar en donde se celebren los contratos respectivos,

Si el deudor radica a la vez en ambos estados contratantes, para los efectos del párrafo anterior, se considerará como residencia del deudor, aquel en que radique el contribuyente que tenga a su cargo dichos intereses.

El impuesto cubierto por tales intereses, será deducible del impuesto que deba pagar el acreedor al estado contratante en que resida.

En consecuencia, quedan gravados en los términos de los párrafos anteriores los intereses procedentes de:

I. Préstamos, arrendamientos, convenios o contratos;

II. Cuentas corrientes;

III. Depósitos;

IV. Anticipos o descuentos sobre títulos o documentos;

V. Bonos, obligaciones, cédulas y certificados de participación, así como otros valores de renta fija emitidos en serie, y

VI. Otros intereses sobre inversiones de capital.

Artículo 25. Los intereses procedentes de reservas técnicas o matemáticas de operaciones de reaseguro o de reafianzamiento, están exentos del impuesto en ambos estados contratantes.

Artículo 26. Quedarán gravados los ingresos derivados de la explotación o enajenación de concesiones, permisos, autorizaciones o Contratos, por el estado que los otorga, sin importar la residencia de quien perciba el ingreso. El impuesto causado por tales arrendamientos o contratos, será deducible del que corresponda pagar al estado contratante en que resida el beneficiario.

Artículo 27. Quedarán gravadas las operaciones por medio de las cuales se per-

mita la explotación o la enajenación de derechos de exploración del subsuelo y los ingresos por actos o contratos celebrados con el superficiario para la explotación del subsuelo, en el estado en que se encuentren los bienes materia de los actos o contratos, sin importar la residencia de los contratantes ni el lugar en que se perfeccionen dichos actos o contratos.

Los impuestos pagados en ese estado contratante, serán deducidos de los que, por el mismo concepto, tengan obligación de cubrir en el otro estado contratante quienes perciban los ingresos.

Artículo 28. Quedan gravadas las participaciones o productos obtenidos del subsuelo por persona distinta del concesionario, explotador o superficiario, en el estado al que pertenezca el subsuelo, sin importar la residencia de los contratantes ni el lugar en que se celebren los contratos. Los impuestos pagados en ese estado, serán deducidos de los impuestos que por tal concepto tengan obligación de cubrir en el otro estado contratante quienes los perciban.

Artículo 29. Cuando el beneficiario de los rendimientos de obligaciones, bonos y otros valores emitidos en serie, exentos de impuesto en el estado contratante en que residan los emisores de tales valores, radique en el otro estado contratante, deducirá del impuesto que le corresponda pagar en el estado en que resida, el que se hubiera cubierto en el otro estado, de no haberse otorgado la exención a los referidos valores.

CAPITULO IV

INGRESOS DERIVADOS DEL TRABAJO PERSONAL

Artículo 30. Son impuestos personales los que gravan los ingresos percibidos por la remuneración al trabajo individual, prestado bajo la dirección y dependencia de un tercero, o por el libre ejercicio de una profesión, arte, oficio, actividad técnica, deportiva o de alguna otra que requiera habilidad especial.

Artículo 31. Las personas físicas que perciben remuneraciones por su trabajo realizado bajo la dirección y dependencia de un tercero, están obligadas a cubrir el impuesto sobre esos ingresos en el estado contratante en donde resida quien les cubre sus servicios,

Artículo 32. Quedan exceptuados del impuesto los emolumentos de agentes diplomáticos extranjeros; los sueldos de los empleados de las embajadas, cuando el trabajador sea ciudadano del país representado; los emolumentos de agentes consulares extranjeros percibidos por el ejercicio de sus funciones; los sueldos de los miembros de las delegaciones oficiales y los sueldos de los miembros de las expediciones científicas y humanitarias.

Artículo 33. Quedan gravados por el estado contratante en que tenga su residencia quien retribuya los servicios, los ingresos provenientes del ejercicio de una profesión, de una técnica o de una artesanía que se ejerza sin la dirección y dependencia de quien retribuya. El impuesto allí pagado será deducible del impuesto en el estado contratante en donde resida quien perciba tales ingresos.

Cuando quien retribuya los servicios radique a la vez en ambos estados contratantes, se considerará como su residencia, para los efectos de este artículo, la del establecimiento permanente que tenga a su cargo la retribución de los servicios.

Artículo 34. Son excepciones a las reglas mencionadas en los artículos anteriores:

1. Los ingresos de los trabajadores de los estados que firmen este Convenio, que sean contratados por el otro en calidad de braceros, de acuerdo con los tratados bilaterales que existan al respecto, para desempeñar labores agrícolas estacionales o trabajos en la industria, o de cualquier otra índole de carácter temporal. Esos ingresos únicamente pagarán el impuesto sobre la renta que corresponda en el estado en que tenga el trabajador su residencia permanente.

1r. Los ingresos percibidos por trabajadores fronterizos de los estados contratantes, serán objeto del impuesto únicamente en el país en que los interesados tengan su residencia permanente.

Se reputan trabajadores fronterizos los que trabajan en empresas industriales, comerciales o agrícolas establecidas en uno de los dos países, pero que conservan su habitación permanente en el Otro estado, al cual regresan diariamente o cuando menos una vez por mes.

Las autoridades competentes de ambos países se pondrán de acuerdo para determinar los documentos que deben exhibir los interesados, con el fin de comprobar su calidad de fronterizos.

CAPITULO V

EVASION FISCAL

Artículo 35. Las autoridades administrativas de ambos estados contratantes, se comunicarán a comunicarse las informaciones confidenciales necesarias para evitar la evasión fiscal e iniciar el procedimiento de ejecución en contra de los causantes morosos. de acuerdo con la legislación de cada uno de dichos estados, una vez que sean requeridas las autoridades por el estado acreedor de impuestos derivados de cualquiera de los artículos de este Tratado.

Tales informes podrán referirse, en concreto, a las operaciones de un contribuyente de uno de los estados contratantes.

Artículo 36. Las autoridades administrativas del impuesto de ambos estados contratantes, reconocen que el traspaso de mercancías entre casas matrices y sucursales o sucursales y casas matrices, debe hacerse al costo de adquisición o de fabricación, adicionado solamente con los gastos de traslado, aun cuando la matriz y la sucursal, en un caso determinado, residan en uno y otro de los estados contratantes.

Las mismas autoridades se comprometen a cooperar para demostrar, al ser requeridas para ello, que el traspaso de mercancías se ha hecho al referido precio, y que en particular el costo de fabricación no incluye ninguna partida de gastos relacionados directamente con la venta de los productos y la administración de la empresa, ni ninguna provisión por utilidades futuras.

La venta de materias primas en el mercado internacional no podrá computarse, para los efectos de la determinación de los ingresos del vendedor, a un precio inferior a la cotización que rija en el mercado internacional para tales productos, en la fecha de la operación.

CAPITULO VI

RECURSOS

Artículo 37. Las situaciones que se presenten en la práctica en relación con la interpretación o con la aplicación de este Convenio, y que no estén previstas en él, serán resueltas, de común acuerdo, por las autoridades competentes de ambos estados, conforme a los principios generales que informan este Tratado.

Artículo 38. Quienes se encuentren dentro de las situaciones previstas en este Tratado y cuyos ingresos puedan ser gravados por ambos estados contratantes, no obstante las disposiciones antes enunciadas, presentarán su caso a la autoridad fiscal del estado en que residan, para que, de acuerdo con las autoridades del otro, se resuelva su situación y se evite la doble imposición internacional, resolución que deberá apearse a los principios aceptados por este Tratado.

El derecho a que se refiere este artículo, prescribe en un año contado a partir del momento en que surja la obligación de cubrir el segundo impuesto que provoca la doble tributación.

Artículo 39. Los causantes de uno de los estados contratantes que residan en el otro, gozarán de un término de cuarenta y cinco días para presentar los recursos administrativos a que tengan derecho.

Artículo 40. Las cláusulas del presente Convenio no deberán interpretarse para restringir en forma alguna las exenciones, deducciones, créditos u otras ventajas presentes o futuras acordadas por las leyes de uno de los estados contratantes, en la determinación de los impuestos que dicho estado imponga.

Artículo 41. Por virtud de este Convenio, los ciudadanos de uno de los estados **contratantes no podrán, mientras residan en el otro estado contratante, ser sujetos, en éste, a mayores cargas contributivas que las que se impongan a los ciudadanos que residan en él.**

Artículo 42. El presente Convenio deberá ser ratificado y los instrumentos de ratificación deberán ser intercambiados en tan pronto como sea posible. Deberá entrar en vigor en o después del primero de enero del año siguiente al en que sean intercambiadas las ratificaciones.

LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA MEXICANA

Integración del Poder Ejecutivo
Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1917

POR
CESAR AUGUSTO IZAGUIRRE ROJO

Si consideramos que entre el 30 de junio de 1915 y el 1.º de enero de 1918 tiene lugar la mayor efervescencia de nuestro movimiento revolucionario, damos por hecho que la vida constitucional, al amparo de la Carta Política de la República emanada del Congreso Constituyente de Querétaro de 5 de febrero de 1917, se inicia a partir del año 1918.

El citado Congreso Constituyente establece en el artículo 90 de la flamante Constitución Política que: "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría", y pone así la pauta al Poder Legislativo de la Unión para legislar en lo concerniente a la integración del Poder Ejecutivo.

De esta manera, y en acatamiento al mandato constitucional, brota la ley correspondiente a la que se bautiza con el nombre de "Nueva Ley de Secretarías de Estado", la cual aun cuando en su título se queda corta, pues crea además de Secretarías, 5 departamentos, es publicada en el *Diario Oficial* número 107, Tomo VI, V Época, del lunes 31 de diciembre del año de 1917.

Este ordenamiento legal viene a sustituir al Decreto de 13 de marzo de 1891, que a no dudarlo es su preciso antecedente, y crea las siguientes secretarías y departamentos para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, según lo previene en su artículo I.

las secretarías serán:

Gobernación.

Relaciones Exteriores.

Hacienda y Crédito Público.

Guerra y Marina.

Agricultura y Fomento.

Comunicaciones y Obras Públicas.

Industria, Comercio y Trabajo.

Los departamentos serán:
Universitario y de Bellas Artes.
Salubridad Pública.
Aprovisionamientos Generales.
Establecimientos Fabriles y
Aprovisionamientos Militares.
Contraloría.

Es de hacerse notar, si se coteja este artículo con el contenido del Decreto o Ley de 13 de marzo de 1891, que la nueva *ley* suprime a la Secretaría de Instrucción Pública (creando a cambio el Departamento Universitario y de Bellas Artes) y previene en su artículo 18 que dependerá de *los* ayuntamientos de lugar de su ubicación: "las escuelas de instrucción primaria elemental y superior, que en el Distrito y Territorios Federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública".

No deja de llamar la atención lo que arriba se confronta, en virtud de que en esas épocas sólo se hablaba de la marcha ascendente del país dentro de óptimos conceptos de justicia social, pues siendo la educación del pueblo exigencia superiorísima, tiene la apariencia de un descuido el suprimir la Secretaría de Instrucción Pública para transformarla en un departamento que siempre se considera de categoría inferior en la escala burocrática.

Sin embargo y a fin de que el lector desvanezca con el debido criterio las dudas que le asalten sobre el particular, a continuación se transcribe lo que podríamos llamar la exposición de motivos de la Nueva Ley de Secretarías de Estado de 1917 y que aparece a manera de introducción en el *Diario Oficial* de su publicación:

"Una de las iniciativas más importantes y trascendentales que se ha visto correr en Ley, de las presentadas por la Secretaría de Estado, Dpto. del Interior, hoy de Gobernación, ha sido sin duda la ley referente a las Secretarías: para el despacho de los negocios de la Federación.

La Constitución Política de la República, no estableció el número ni las atribuciones de dichas Secretarías, limitándose a decir en su artículo 9º que: «para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría».

En el momento que la nueva ley debiera inspirarse en nuevos principios de distribución del trabajo administrativo y gubernamental, distintos de las que anularon la Ley de 13 de marzo de 1891; y que en la elaboración y distribución de estas labores, debía sentarse la base de la ejecución del Gobierno para realizar los fines de progreso nacional que se ha propuesto.

Así lo comprendió la Secretaría de Estado, Departamento del Interior y

conociendo cuales son los problemas capitales de la República en el terreno político y administrativo, y cuanto importan desde esos puntos de vista. así como también para el progreso material de México, que los asuntos públicos se traten por personal idóneo, y que el trabajo se dirija convenientemente entre las diversas Secretarías, presentó un proyecto de reglamentación de ellas, que salvo algunas reformas, mereció la aprobación del Congreso y el aplauso de la sociedad en general.

Fue la mira principal que se persiguió en dicho proyecto el que [fueran] netamente nacionalista, hecho en beneficio del pueblo mexicano y adaptado a sus necesidades, a diferencia de lo que antaño ocurría en tiempo de la dictadura, en que tomándose por base las leyes de otros países y lo que es más, la conveniencia de las grandes compañías extranjeras, se sacrificaban muchas veces en su beneficio los intereses nacionales a extrañas conveniencias, cediéndose que México, independiente, seguía siendo en la práctica un país colonial, en que sus hijos estaban de hecho subalternados a los intereses de las grandes compañías extranjeras.

Débase a esto atribuir sin lugar a dudas, más que a ciertos prejuicios de ceremonial, que no se compadecen con los ideales republicanos, la primacía que la ley anterior sobre Secretarías de Estado otorgaba a la Secretaría de Relaciones. No parece sino que el país concedía mayor importancia y trascendencia a su buena amistad con las naciones extranjeras que a sus propios negocios interiores, y de hecho, en la realidad de las cosas se veía que al gobierno dictatorial más le importaba la opinión pública extranjera que la opinión de sus gobernados. De aquí vinieron esos múltiples y repetidos atropellos contra las clases benéficas de la sociedad, de aquí el que ya por medio de ordenes administrativos. El señor fiscal dijo: por tribunales y jueces complacientes, se han dispuesto a obedecer una consigna, se privara de su propiedad, y una de la tierra: a los indígenas, o gentes pobres que se oponían a los desamortamientos de las grandes compañías extranjeras, que por tales medios se beneficiaban de ciertos minas, de ciertos terrenos de labor, de vastísimas extensiones territoriales cubiertas de bosques, de ríos y laguna, pobladas de pesca.

La nueva Ley de Secretarías, que a los negocios exteriores de México esa importancia: categoría que se les había dado, colocó en primer término a la Secretaría de Relaciones, que ahora pasa al segundo lugar, cediendo el primer principio a la de Gobernación: con lo cual se ha marcado una de las tendencias de la Revolución: dar a nuestros negocios interiores, en atención y rango el primer lugar, y a los negocios exteriores el que tiene en segundo. Este orden es lógico porque primero es ser que tener las modalidades del ser, y una de éstas son para los pueblos sus relaciones con los demás.

Imposible nos es en este breve artículo el poder notar las muchas reformas benéficas que por el progreso del país se encierran en la nueva ley, y cómo científicamente se ha hecho la nueva distribución de los negocios en las

Secretarías de Estado, alguna de las cuales de recientísima creación, la de Industria y Comercio, era ya dado el progreso evidente del país, una verdadera necesidad. en artículos posteriores iremos haciendo notar detalladamente las excelencias de la ley que se acaba de expedir; y sólo llamaremos la atención de nuestros lectores por ahora sobre que la sola creación de la Secretaría de que acabamos de hacer mérito, y el dedicar la de Fomento muy principalmente a la agricultura, son reformas de capital importancia que nunca se hubieran hecho bajo el dominio de los viejos gobiernos dictatoriales, estancados e inmóviles, que, a semejanza de los ancianos arterioescleróticos, en quienes la sangre no riega ya el cerebro, ni circula para dar vida al organismo, se habían convertido en algo tan inmóvil, tan hueco y tan inútil como esos inmensos colosos de Bsdá de los países de Oriente;'

NOTA BIBLIOGRAFICA

HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG y VICTOR A. THOMPSON.-*Adminj. ración Pública*. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico. 1956.

Los señores Herber A. Simon, del Instituto Carnegie de Tecnología, y Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson, ambos del Instituto Tecnológico de Illinois, con la colaboración de la Escuela Superior de Administración Pública para la América Central de las Naciones Unidas, la Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico y la "Foreign Operations Administration" del Gobierno de los Estados Unidos, con el apoyo económico de esta última para su publicación, han dado a conocer en esta obra los resultados del estudio que realizaron con el fin de resolver dos máximos problemas de docencia, a saber:

1. Confirmar que lo que enseñan acerca de la administración pública refleja de manera exacta lo que en realidad acontece en el mundo de los gobiernos y que tiene valor cuando se usa para aplicarlo en la práctica diaria de los administradores, y

2. Exponer al estudiante esas experiencias de manera que le permitan ver un panorama concreto y claro de como se comportan las personas en las organizaciones gubernamentales, y así ponerlo en condiciones de entender situaciones que él ha experimentado solamente en forma muy limitada -si es que las ha experimentado-- e impedir que adquiera un acervo de elaborada y abstracta palabrería inaplicable en la práctica.

A continuación los autores expone los principios que siguieron para dar realismo y claridad al libro para resolver dichos problemas, en el curso del cual llegaron, entre otras, a las conclusiones siguientes:

No existe ningún conocimiento de técnicas administrativas que pueda descargar al administrador de la tarea de adoptar decisiones morales: decisiones acerca de cuáles son los objetivos del organismo que dirige y los métodos que debe utilizar respecto a los demás Seres humanos que constituyen ese organismo. pues su código ético es parte importante de su equipo, en su calidad de administrador. como lo es su conocimiento de la conducta administrativa, y por mucho que estudie la "ciencia" de la administración. ése no puede proporcionarle tal código.

El concepto central (la idea de que los organismos nacen, crecen y envejecen a consecuencia de un constante intercambio entre el organismo mismo y los motivos e intereses de los individuos que en él participan) constituye el tema central de todo el estudio de la administración.

El ser empleado de un organismo altera la conducta del individuo al alterar los postulados fundamentales y los valores abstractos sobre los cuales va a basar sus

decisiones y preferencias; trabaja hacia objetivos distintos y adquiere concepciones distintas de cómo llegar a esos objetivos de las que tendría si viviese y trabajase en un medio ambiente diferente. El empleado, individualmente, no es de ninguna manera mera simple en las manos de la organización, su conducta puede controlarse y es controlable sólo dentro de determinados límites. Una amplia gama de influencias pasadas y presentes, que se encuentran fuera del organismo y especialmente fuera de los planes formales de la organización, influyen en la modelación de la conducta real del empleado; el organismo no sólo encuentra resistencia individual sino también resistencia de grupos en contra de su influencia. El grado hasta el cual los empleados son sociables determina el grado en el cual son sensibles a la influencia inmediata del grupo en que trabajan, grupo que por esta razón se convierte en un canal importante de la influencia del organismo. Sólo en años recientes se ha prestado la atención debida a la función de estos grupos y a su importancia para la administración.

Es de gran importancia considerar siempre que los individuos pueden pertenecer a varios grupos además de aquel en que trabajan. El papel coordinador de los supervisores depende en gran parte de cómo se sientan identificados con el grupo de trabajo de sus subordinados inmediatos o con el formado por ellos y los otros supervisores o por ellos y los funcionarios directivos de más alto rango. Esta identificación dual tiene decisiva importancia en la tarea de integrar los grupos de trabajo en el organismo. El estudio sucesivo de los organismos descansa ampliamente en estos conceptos de identificación y grupo de trabajo. Constituyen la base fundamental de una teoría dinámica y realista de la administración.

Las analogías de tipo mecánico que describen al jefe como un piloto que dirige el rumbo del organismo, manipulando palancas en un tablero, están completamente equivocadas, lo cual quiere decir también que las analogías legalistas (tales como la teoría tradicional de la autoridad) que describen a la autoridad como "un techo" que se ejerce, están también erradas, y lo están, no porque para los funcionarios directivos fuera malo disponer de ese poder ilimitado, aunque esto sería probablemente tropezar con obstáculos en una sociedad con tradiciones democráticas, sino que están equivocadas por la razón fundamental de que no corresponden a las realidades de la conducta humana dentro de un organismo. Aquí se encuentra la debilidad máxima de las teorías tradicionales sobre administración. De dos décadas a esta fecha la ciencia de la administración ha comenzado a hacer ciertos progresos para corregir estos puntos débiles.

La manera como se divide el trabajo puede tener consecuencias importantes, tanto respecto a la productividad como en cuanto a los objetivos. La división del trabajo —en la práctica— en cualquier organización, es una resultante tanto de la planificación formal como de los procesos operativos.

Por lo que toca a la división del trabajo, los planes de organización tienen que valorarse en términos de las conductas que suscitan, lo cual es verdad tanto respecto a la manera de dividir el trabajo como a otros tipos de planificación de organizaciones. Suscitan ciertos aspectos en los que todos están de acuerdo respecto a como debe dividirse el trabajo. Existen ciertos elementos fundamentales de las organizaciones que son

"naturales" y aparecen en casi todos los tipos de organización, los cuales es preciso remar en cuenca.

Los comportamientos implícitos en el fenómeno de la jerarquía son comportamientos que reflejan las costumbres sociales predominantes, y a medida que cambian éstas cambian los comportamientos; a medida que el individuo, debido a la educación y a una amplia variedad de experiencias, adquiere un creciente sentido de su dignidad personal, por lo que se va haciendo menos maleable al tipo particular de autoridad que se asocia con la noción de "procedimientos jerárquicos". Pues, por otro lado, con la importancia creciente del profesional y del especialista técnico, aparece en las reglas o procedimientos de trabajo de las organizaciones' (las reglas que definen la autoridad por legitimidad) la tendencia a poner más énfasis en la situación funcional y menos énfasis en la jerarquía.

El ejercicio de la autoridad requiere que exista comunicación entre la persona que hace las indicaciones y la que las acepta. Una de las limitaciones más importantes en el ejercicio de la autoridad es el límite o las facilidades del sistema de comunicación utilizado para transmitir órdenes.

El sistema de comunicaciones en una organización aparece desempeñando un papel tan vital como el sistema nervioso en el cuerpo humano, y las consecuencias de sus imperfecciones son tan desorganizadoras como las imperfecciones de éste para el individuo. El sistema de comunicaciones de una organización tiene importantes elementos especializados que desempeñan un papel de indudable importancia en cuanto a su eficacia.

El asunto de las comunicaciones constituye hoy objeto de particular interés y de amplias investigaciones, especialmente por parte de sociólogos y psicólogos. Mucho se ha progresado y bastante se aprendió con respecto a la dinámica de las reuniones y a las influencias que ayudan o estorban la comunicación. En otro aspecto, se han hecho prometedores experimentos de nuevas técnicas para sondear la opinión con propósitos de control, y es posible que se logre un progreso considerable en el campo de las comunicaciones en los próximos años.

AGUSTÍN VÁZQUEZ GÓMEZ.