

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR  
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

PRESIDENCIA



# ECONOMIA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y FINANCIERAS

Nº 52

# ECONOMIA

3ª Epoca

MARZO, 1967

Nº 52

## SUMARIO

	<u>Págs.</u>
<b>ARTICULOS</b>	
Editorial .....	5
La Controversia sobre el Problema de la Liquidez Internacional .....	<b>Gustavo Pólit Ortiz</b> ..... 7
Comentarios sobre las Leyes de Justicia Fiscal y los Tribunales Fiscales de México y del Ecuador.—Síntesis de las Conferencias sustentadas por seis expertos en Derecho Financiero	<b>Eduardo Riofrío V.</b> ..... 22
El Papel de la Planificación y la Tarea de los Técnicos .....	<b>Oswaldo Dávila A.</b> ..... 94
La Reforma Agraria Ecuatoriana .....	<b>Eduardo Santos Alvite</b> ..... 103
<b>SECCION LIBROS Y REVISTAS</b>	
Nota editorial .....	117
Fundamentos de la Planeación Económica. Investigación Económica. Escuela de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. XXIV Nº 96 .....	<b>Oskar Lange</b> ..... 118

La Política Financiera Internacional de 1920 - 1944. Revista Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial Washington D. C. Vol. II—Nº 3.—Septiembre de 1965.	<b>Frank A. Southard Jr.</b> . . . . .	128
La Liquidez Internacional y el Fondo. Revista Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Washington D. C. Vol. III—Nº 2.—Junio de 1966 . . .	<b>Pierre-Paul Schweitzer</b> . . . . .	134
La Posición Latinoamericana frente a la Reforma del Sistema Monetario Internacional CEMLA.—Boletín Mensual. México D. F. Vol. XII Nº 4.—Abril de 1966 . . . . .	<b>Javier Márquez</b> . . . . .	142
Los Problemas Fiscales de los Países Menos Desarrollados. Revista y Banco Mundial. Washington D. C. Vol. II—Nº 4.—Diciembre de 1965 . . . . .	<b>Jacob Saper y Timothy Sweeney</b> . . . . .	143
La Impaciencia del Subdesarrollo. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Año 1 Nº 2. . . . .	<b>Antonio Alvarez Restrepo</b> . . . . .	147

MISCELANEOS

Importantes Congresos se realizaron en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central . . . . .		149
Notas Bibliográficas . . . . .		153

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

Econ. Bolívar Bolaños M. ....	DECANO
Sr. Luis King Vanoni .....	SUBDECANO
Dr. Rafael A. Terán Varea .....	Vocal Principal
Econ. Miguel Benítez .....	Vocal Principal
Sr. Gustavo Franco .....	Vocal Suplente
Econ. Néstor Vega .....	Vocal Suplente
Sr. Gastón Bolaños .....	Representante Estudiantil
Sr. Iván Berger .....	Representante Estudiantil

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y FINANCIERAS

Econ. Pedro Lanás A. Director.

Sr. René Báez Tobar	Sr. Miguel Villagómez
Sr. Marcelo Herrera	Sr. Nelson González
Srta. Yolanda Andrade	Srta. Rosa Mancheno

Srta. Alicia Egas, Secretaria.

Sr. Luis Gómez, Mensajero.

## EDITORIAL

Los complejos problemas de la vida actual traen consigo la necesidad de superarlos mediante constante esfuerzo que se identifica con el conocimiento permanente y dinámico de la ciencia económica.

El mundo de hoy no puede deslindarse, por consiguiente, de tratar de buscar soluciones inmediatas y mediatas que le permitan obtener y adoptar resoluciones que propicien su constante superación.

Los países en desarrollo, entre ellos el nuestro, no pueden abstraerse de la inquietud en la búsqueda de caminos viables que les permitan solucionar sus problemas socio-económicos, en todo cuanto ello implica. Este conocimiento y estas soluciones traen consigo largas etapas de preparación y de experiencias, si se quiere alcanzar con éxito las metas deseadas.

El Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras, trata de cumplir una misión y un cometido: difundir las investigaciones realizadas especialmente por autores nacionales y a través de este aporte lograr orientaciones, que aunque sean sólo inquietudes, permanezcan latentes en el ánimo de los lectores.

Que el porqué de la necesidad de buscar soluciones sea comprendido y se haga conciencia, a fin de que cada individuo acepte el sacrificio ciudadano, si así se lo quiere llamar, frente al imprescindible deber de coadyuvar a la conquista de las metas y planes propuestos.

Países como los nuestros quizá más que otros, necesitan de aportes al conocimiento de la disciplina económica para que el designio del desarrollo sea propicio.

De lograr las aspiraciones enunciadas, el Instituto estará cumpliendo con su misión y ello constituirá para nosotros la satisfacción del deber cumplido.

**El Director.**

## LA CONTROVERSA SOBRE EL PROBLEMA DE LA LIQUIDEZ INTERNACIONAL (\*)

Dr. GUSTAVO POLIT ORTIZ

El tema que he elegido para esta noche es uno de los más debatidos y uno de los más controvertidos en la escena internacional. No podía ser de otra manera. El problema de la liquidez está íntimamente relacionado con la política monetaria nacional e internacional; está estrechamente vinculado con los programas de fomento y desarrollo de la inmensa mayoría de los 122 países asociados a las Naciones Unidas, no se puede hablar de los problemas de la balanza de pagos — sea que se trate de la balanza de pagos de los Estados Unidos, cuyos desequilibrios tienen preocupados a todo el mundo; o de los problemas de la balanza de pagos de Inglaterra, cuyos desequilibrios ponen en tela de juicio la continuación de la libra esterlina como una de las monedas de reserva, sea que se trate de los problemas de la balanza de pagos del Ecuador o de cualquier otro país en desarrollo— sin dejar de tocar el problema de la liquidez.

---

(\*) Conferencia pronunciada por el doctor Pólit Ortiz, Ministro Consejero para Asuntos Económicos en la Embajada del Ecuador en Washington, el día 30 de enero de 1967, en el Paraninfo de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central.

**CUALES SON LOS COMPONENTES DE LA LIQUIDEZ INTERNACIONAL.**—La liquidez internacional incluye todos los recursos financieros y las facilidades crediticias que las autoridades monetarias de un país cualquiera tienen a su disposición para hacer frente al déficit de la balanza de pagos, es decir, en la liquidez se incluyen todos los componentes de las reservas oficiales: oro, en poder del Banco Central, pero excluyendo el oro en poder de los particulares, y las divisas extranjeras en poder del Banco Central o del Tesoro, e incluyendo también lo que se conoce bajo el nombre de "Tramo de Oro" en el Fondo Monetario Internacional. El "Tramo de Oro" corresponde al 25% de la cuota que un país asociado al Fondo Monetario Internacional debe pagar al ingresar como miembro de esa organización. En el caso de nuestro país, la cuota actual que nos corresponde es de 25 millones de dólares, de modo que el Ecuador ha contribuido al capital del Fondo Monetario Internacional con un aporte de cinco millones de dólares en oro. Y esa misma cantidad es la que nuestro país puede retirar del Fondo Monetario de manera automática, cuando así lo requiera, es lo que se llama "Tramo de Oro". Como el retiro es automático, este "tramo de oro" figura como parte de la "Reserva Internacional" del Ecuador.

Además del Fondo Monetario Internacional, otras instituciones internacionales pueden incrementar la liquidez de un país con el otorgamiento de facilidades de crédito y esas mismas facilidades se pueden obtener como resultado de convenios celebrados con otros países. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos ha otorgado al Ecuador un crédito por 10 millones de dólares para hacer frente al déficit presupuestario del año pasado. Y ese crédito aumentó la liquidez del Ecuador porque puso a disposición de las autoridades una cantidad de divisas que antes no se tenía.

**EN QUE CONSISTE EL PROBLEMA ACTUAL DE LA LIQUIDEZ.**—

Surgen algunas preguntas en relación a este problema. Una de ellas es:Cuál es la relación de la liquidez con la política mone-



taria nacional; otra es: Cuál es la relación de la liquidez internacional con los programas de desarrollo.

Antes de dar respuesta a estas preguntas y a otras más, debemos hacer un poco de historia y debemos relacionar la liquidez con lo que en las Naciones Unidas se llama "La Década del Desarrollo", y también con los compromisos que hemos adquirido con la firma de documentos tales como "La Carta de Punta del Este" y los programas y metas definidas en la "Alianza para el Progreso".

El oro es el componente más importante de las reservas internacionales, al menos mientras ese metal siga actuando en su papel de talón monetario y siga ligado al valor internacional de las monedas de reserva, como con el dólar, la libra esterlina, el franco francés. Su papel clave se debe a que dicho metal es universalmente aceptado como medio de pago internacional y ese papel lo ha venido desempeñando desde comienzos del siglo pasado cuando Inglaterra adoptó el patrón oro.

El oro que se utiliza para cubrir el déficit de la balanza de pagos de un país, se mantiene en las bóvedas de los bancos centrales, en la forma de barras que pesan 12.5 kilogramos y de 995 milésimos de pureza. Y el aumento de la producción de oro está íntimamente ligado al aumento de todas las reservas internacionales. Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, el oro era el único elemento que determinaba el aumento de las reservas internacionales. Desde entonces, y especialmente desde la adopción del Patrón de Intercambio de Oro, las llamadas "monedas de reserva" constituyen otro método de aumentar las reservas.

Es necesario añadir que el precio del oro ha sufrido cambios limitados en muchos años. Su precio no está determinado tanto por la oferta y la demanda como por decisiones de política monetaria. Así vemos que el precio del oro era de 85 chelines la onza de fino en 1700 y que ese precio no se alteró hasta 1931, excepto en breves intervalos durante las guerras napoleónicas y durante la Primera Guerra Mundial. Después de 1931 y progresivamente durante la Segunda Guerra Mundial, el precio del oro

subió a 168 chelines y cuando la libra esterlina fue finalmente devaluada en 1949, su precio subió a 250 chelines. Igual estabilidad tuvo el oro en los Estados Unidos, pues el precio de la onza de fino fue de \$ 20.67 desde 1837 hasta 1933, cuando el dólar fue devaluado y la onza de fino se aumentó a \$ 35.00. El precio del oro se mantiene a ese mismo nivel debido a que los Estados Unidos están siempre dispuestos a comprar y a vender oro a ese precio, menos los costos de transportes y más o menos una comisión del 1/4 % que se cobre sobre esas transacciones. El momento que Estados Unidos deje de comprar o de vender oro a ese precio, ese mismo momento se habrá alterado la relación oro-dólar y la moneda de ese país se habrá devaluado o revaluado en términos de ese patrón monetario. Precisamente, una de las propuestas que constantemente se hacen en las reuniones anuales del Fondo Monetario y del Banco Internacional es que el precio del oro debe aumentarse, lo cual redundaría en un aumento de su producción, en un aumento de las reservas internacionales y en un aumento de la tasa de crecimiento de los países en desarrollo. La tenaz oposición del Gobierno de los Estados Unidos, ha sido uno de los factores que mantienen el precio del oro a su nivel actual. Pero, no deja de haber gente de influencia y aun instituciones de influencia, como es el "COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT", que opinan que es tiempo ya de que el dólar quede desociado del oro. Y hay también otros personajes de influencia que opinan exactamente lo contrario y desean que el mundo se aleje de las monedas llamadas de "Reserva" y vuelva al patrón oro puro y simple. El Presidente De Gaulle parece ser una de estas últimas.

Ahora bien, hasta hace poco tiempo, toda la producción de oro iba a parar a las bóvedas de los bancos centrales. Y los movimientos internacionales de oro, siguiendo la doctrina de "los puntos de oro" hecha famosa por Ricardo, tenían su impacto directo o inmediato en el aumento o disminución del circulante, en las variaciones en la tasa de interés, aumentos o disminuciones en los precios y en la ocupación. Pero eso no ocurre ya, al menos en países como los Estados Unidos, por ejemplo, país que ha ve-

nido perdiendo sus reservas de oro en forma sostenida y creciente desde hace más de 16 años. En realidad, las reservas de oro de Estados Unidos que eran de alrededor de 28 mil millones de dólares cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, han bajado al límite mínimo que la permite su ley del régimen monetario. Y sin embargo, las tasas de interés se han mantenido bajas, su ocupación ha crecido a un ritmo constante, sus inversiones y su comercio exterior continúa creciendo y no se ha producido ninguno de los fenómenos asociados con una salida constante y de gran volumen, de oro.

Mientras no se reemplace al oro por otro medio de saldar las cuentas de la balanza de pagos, este metal seguirá siendo importante. Como el mundo está dividido en naciones soberanas, cada una de las cuales tiene su propia moneda, el oro sirve para liquidar los saldos en contra de la balanza de pagos. Y como el oro es también indispensable para cubrir el porcentaje fijado por la ley para los billetes que emite el Banco Central, esta doble presión sobre el oro debiera estimular su producción. Pero la producción del oro no aumenta mucho debido a que su precio internacional está congelado desde hace 34 años, pese a que sus costos de producción, como todo lo demás, ha subido enormemente. Pero su bajo precio ha obligado al abandono de minas con bajos rendimientos y se ha agudizado la búsqueda de nuevos yacimientos y explotarlos por métodos totalmente mecanizados que permita contrarrestar el aumento de jornales y materiales usados en esa minería.

**Producción de oro y cómo se distribuye el uso de ese metal.**—Es interesante ver algunas cifras sobre producción de oro, cómo ha venido aumentando y cuáles son los principales países o áreas productoras. En la antigüedad, la producción de oro se realizaba en el Caúcaso, en el Asia Menor y en Egipto, pero en cantidades pequeñas. Durante la Edad Media y aun hasta fines del siglo XVII, la producción de oro era de alrededor de diez mil kilogramos por año. Después, hacia la mitad del siglo pasado, la producción sobrepasó los 50.000 kilogramos, cuando se descubrieron

nuevos yacimientos en Rusia y en el Valle del Sacramento, en California. Finalmente, hacia fines del siglo pasado, los espectaculares descubrimientos en la región del Rand, en Africa del Sur, elevó la producción a niveles jamás vistos y en pocos años ese país pasó a ocupar el primer lugar en la producción mundial de oro. En 1964, año para el cual son las últimas cifras que tengo disponibles, de una producción de 53 millones de onzas de oro fino, Rusia y otros países del Este, tuvieron una producción de 12 millones de onzas, Africa del Sur produjo 29 millones de onzas, o sea más de la mitad. El resto de la producción fue en países como Canadá, Estados Unidos, Australia y Ghana, etc.

La oferta total de oro, por año, de que pueden disponer los países occidentales, es igual a la producción de esos países mencionados, más las ventas anuales que Rusia realiza en el mercado de Londres, que es el mercado más importante de oro en el mundo. En los años de 1963-64 Rusia vendió 500 millones de dólares en oro para adquirir trigo.

Esta oferta total de oro debe satisfacer tres géneros de demandas: 1º) la demanda industrial y artística; 2) el atesoramiento privado y 3º) la utilización monetaria, ya sea en monedas o en barras, para la reserva de los bancos centrales.

Los porcentajes que van a uno u otro uso varían frecuentemente y las estadísticas son defectuosas. En 1964, por ejemplo, el uso monetario absorbió un 44% del total de la producción y el uso industrial absorbió 56%. Parece que, dentro de este último porcentaje, el 65% se utilizó en la industria propiamente y el otro 35% fue para atesoramiento. En 1966, el constante desequilibrio de la balanza de pagos de los dos países con moneda de reserva, Estados Unidos e Inglaterra, parecen haber influido en un mayor atesoramiento, en perspectiva de una devaluación de la libra y del dólar, y como resultado de ello, solo una tercera parte de la producción de oro se desvió a usos monetarios.

**Las reservas internacionales se mantienen en oro y divisas.**—Recordamos, sin embargo, que las reservas internacionales de los países no se mantienen exclusivamente en oro sino también en otras divisas o monedas llamadas "claves". Tanto la libra ester-

lina, como el dólar y el franco francés, se utilizan como reserva internacional en una serie de países. El Banco Central del Ecuador mantiene la mayor parte de sus reservas internacionales en dólares de Estados Unidos. En la medida en que la legislación nacional de cada país permita que las reservas puedan integrarse en oro y en otras divisas, en esa misma medida se disminuye la demanda de oro para usos monetarios. Esta fue una innovación que se generalizó después de la Primera Guerra Mundial y se designó bajo el nombre de "Patrón de Intercambio de Oro". De esta manera, cuando un país cualquiera tiene un déficit en su balanza de pagos, el país en cuestión puede no solo exportar oro para cubrirlo sino también vender divisas a través de giros sobre los bancos extranjeros que actúan como sus corresponsales. Y la venta y disminución de sus divisas tiene el mismo efecto sobre la circulación y tiene el mismo impacto sobre la economía del país como si hubiera realizado una venta de oro. A toda venta de oro o de divisas viene acompañada una disminución del circulante y a toda importación o compra de oro y de divisas viene acompañada un aumento de la circulación, a no ser que el Banco Central tome medidas y realice ciertas operaciones de mercado que tiendan a contrarrestar esos efectos primarios del cambio de sus reservas.

Esta breve descripción del papel del oro en los pagos internacionales y las cifras citadas sobre producción de oro por año y los usos a que se destina, sirve para explicar la estrecha relación que existe entre el oro, las divisas, el circulante y la forma como se liquidan los saldos desfavorables de la balanza de pagos.

Cuando un país tiene una balanza de pagos desfavorable, ello implica pérdidas en sus reservas internacionales. Si los desequilibrios persisten y si el país se enfrenta al peligro de ver mermadas sus reservas hasta el punto en que no pueda mantener el tipo de cambio vigente, las autoridades monetarias recurren al Fondo Monetario Internacional. La ayuda automática que el Fondo le ofrece equivale al Primer Tramo de Oro de que hablamos anteriormente. Y si esa ayuda automática no fuera suficiente, el país en cuestión entrará en negociaciones con las autoridades

del Fondo para obtener créditos adicionales que se conocen bajo el nombre de "Créditos contingentes" o "Stand-By".

Pero si bien la utilización del Primer Tramo de Oro es automático, en el sentido de que el Fondo otorga el crédito sin condiciones, es decir, el Banco Central comprará divisas extranjeras al Fondo pagando por ellas en moneda nacional, hasta por un plazo de 5 años, para obtener créditos sobre otro 25% de su cuota deberá entrar en un convenio con el Fondo en virtud del cual las autoridades monetarias, a nombre del Gobierno, se comprometen a tomar una serie de medidas en el campo financiero, fiscal, crediticio, etc. con miras a corregir la situación que se ha creado. Los créditos contingentes solo se otorgan a condición de que se tomen las medidas recomendadas por las autoridades del Fondo Monetario y esas medidas casi siempre exigen la reducción del gasto público, el aumento de impuestos o la mejor recabación de los existentes, reducción o congelación del crédito bancario otorgado por la banca privada, reducir la inversión pública y privada que puede venir presionando sobre las importaciones y, en fin, ajustar los controles sobre la economía para reducir o eliminar las presiones sobre la balanza de pagos.

Estas medidas recomendadas por el Fondo implican siempre una deflación y las medidas deflacionarias son siempre impopulares y consideradas atentatorias contra la soberanía nacional. Muchos países, de América Latina y de otras regiones, se han resistido a llevar a cabo las medidas recomendadas por el Fondo. Pero si ello sucede, los recursos del Fondo no quedan disponibles a ese país y es posible que el proceso de recuperación sea aún más difícil. Otros países han llegado hasta separarse del Fondo por no querer someterse a las medidas deflacionarias recomendadas.

Si el déficit de la balanza de pagos se debe a bajas considerables en sus exportaciones, ya sea por una mala cosecha de los principales productos exportables, o por una caída inesperada de los precios de esas exportaciones, el país en cuestión tiene acceso

a otras facilidades que le ofrece el Fondo Monetario Internacional, bajo lo que se llama "Financiamiento Compensatorio de las Fluctuaciones de las Exportaciones".

Cuando el Fondo Monetario creó originalmente esta nueva facilidad crediticia para sus países miembros, en febrero de 1963, se mencionaron seis condiciones para que un país pudiera aprovecharlas: 1º estas facilidades se ponían a disposición de todos los países miembros, pero especialmente para los países de producción primaria; 2º se trataba de compensar las deficiencias temporales de los ingresos de exportación, más bien que las de los precios de las exportaciones o las de los términos de intercambio; 3º por deficiencias temporales se entiende las desviaciones de los ingresos de exportación con respecto a una tendencia a plazo medio; 4º la compensación se paga en forma de giro, sujeto a las condiciones normales que rigen para el reembolso de los giros contra el Fondo, o sea, el límite máximo de tres a cinco años; 5º la compensación se paga por la cantidad total que arroja el cálculo de la deficiencia, pero a condición de que el total de giros compensatorios pendientes de reembolso no exceda normalmente del 25% de la cuota; y 6º la política de los países miembros que hagan uso de esta facilidad no tiene necesariamente que satisfacer las condiciones que el Fondo aplicaría en el caso de un giro no compensatorio comprendido en el mismo tramo. Pero, el país tiene que declarar al Fondo que se encuentra frente a dificultades de pagos, que se trata de una emergencia a corto plazo, atribuible a circunstancias ajenas a su voluntad y que está dispuesto a cooperar con el Fondo para encontrar solución a sus dificultades de pagos. Estas condiciones del Fondo han hecho difícil la utilización de esta facilidad, excepto por tres países, uno de los cuales ha sido el Brasil, que obtuvo un crédito compensatorio de 60 millones de dólares.

En los primeros meses de 1963, cuando se inició esta nueva política de compensación, el Fondo anunció que también se modificaría las cuotas de países miembros que deseaban aumentar esas cuotas a un nivel más realista, de acuerdo con las cambiadas condiciones y circunstancias. Ese aumento de las cuotas permi-

tiría a los países obtener mayores créditos del Fondo, tanto en el primer Tramo de Oro, como en los otros tramos, es decir, mayor ayuda condicional e incondicional. La cuota ecuatoriana, por ejemplo, se aumentó de 20 a 25 millones de dólares. El aumento de la cuota significó una nueva contribución ecuatoriana del 25% del aumento en oro, o sea 1.250.000 dólares. Así mismo, se aumentó la liquidez incondicional de 5 que había sido a 6.25 millones de dólares. Los aumentos que eventualmente se generalizaron a todos los países miembros, según resolución tomada en 1965, resultó en un aumento de los recursos del Fondo Monetario, los que ascendían a 20.900 millones de dólares en junio del año pasado.

Debido a las continuas dificultades internacionales de la inmensa mayoría de los países en desarrollo, dificultades que nacen de la caída continua de sus precios de exportación o de aumentos más acelerados de los precios de las importaciones, o por causa de un endeudamiento externo que sobrepasa a su capacidad de pagos o por todas estas causas combinadas, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo recomendó al Fondo Monetario que estas facilidades de crédito compensatorio deberían liberalizarse y aumentarse. Se recomendó que los nuevos créditos compensatorios pudieran ser no ya hasta por el 25% de la cuota, sino elevarlos hasta el 50%; que en lugar de que fueran condicionados al total de ingresos se tuviera en cuenta la caída brusca de precios, o la súbita suspensión de una corriente de crédito internacionales a la que la economía se había acostumbrado, y, que se aumentara el plazo de recompra de las monedas nacionales hasta cuando las exportaciones hubiera aumentado lo suficiente para poder atender al pago de estas obligaciones, sin que esos pagos significaran un gran sacrificio. El Fondo aceptó casi todas estas sugerencias. Y esa aceptación apenas se hizo en la última reunión del Fondo y del Banco Internacional en septiembre pasado.

**INSISTENCIA EN LA CREACION DE UNA MONEDA DE RESERVA INTERNACIONAL ADICIONAL AL ORO, AL DOLAR, A LA**



**LIBRA, AL FRANCO Y A LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS DEL FONDO.**—En 1961, las Naciones Unidas adoptaron una resolución unánimemente, en virtud de la cual se conminó a todos los países miembros a que tomaran las medidas que fueren necesarias para lograr un crecimiento en el ingreso de 5% por año por habitantes. Para ello se hizo un llamado especial a todas las organizaciones que componen la familia de las Naciones Unidas para que dieran la ayuda requerida y de manera especial se pidió a los países desarrollados que, a través de convenios internacionales se lograra estabilizar los precios de los productos primarios exportados por los países en desarrollo y que la ayuda financiera que se otorgue a estos últimos no sea inferior a una cantidad anual que represente el 1% del producto nacional de cada país desarrollado.

En la Carta de Punta del Este los países americanos se comprometieron también a aumentar el ingreso per cápita de sus habitantes en un porcentaje igual, o sea el 5% y se comprometieron asimismo a celebrar convenios inter-americanos en virtud de los cuales pudieran estabilizar los precios de las materias primas a altos niveles remunerativos para el productor, a diversificar sus economías y a acelerar programas de reformas sociales y educacionales que redundaran en mejores condiciones de vida y de bienestar para sus poblaciones.

**EL FRACASO DE LA DECADA DEL DESARROLLO.**—En la última Asamblea de las Naciones Unidas y bajo los auspicios de la inmensa mayoría de los países en desarrollo se aprobó una Resolución lamentando el fracaso de las metas de desarrollo que se habían fijado cuando se aprobó la Resolución N° 1710; se hizo una crítica severa a los países desarrollados por haberse opuesto a la celebración de nuevos convenios internacionales sobre productos básicos, escudándose en decisiones sobre precios que los consideran demasiado altos y negándose a participar en un mayor financiamiento de los programas de desarrollo bajo la excusa de desequilibrios en su balanza de pagos.

Los informes presentados por la Secretaría de las Naciones Unidas y de sus organismos asociados indican que en lugar de haber exportaciones de capital hacia los países en desarrollo y una creciente corriente de capitales oficiales, son estos últimos los que vienen exportando sus capitales ya sea para atender al cúmulo de deudas contraídas bajo condiciones que se consideran aun onerosas, o para pago de intereses y dividendos sobre inversiones privadas. Y este descontento con la corriente de créditos financieros que emanan tanto de las instituciones financieras internacionales como de los propios gobiernos, lo que viene provocando repetidos llamados en favor de la creación de una nueva moneda de reserva que venga a suplir la disminuída proporción de oro que se desvía a usos monetarios, así como la tendencia de los grandes países a otorgar menos créditos y a exigir condiciones cada vez más en contradicción a los compromisos y promesas efectuadas en innumerables documentos, convenios y resoluciones.

### **LOS DIVERSOS PLANES PARA LA CREACION DE UNA MONEDA DE RESERVA ADICIONAL.**—

No hay una opinión unificada, aun en los países desarrollados, respecto a si existe la necesidad de crear más liquidez internacional. Se hace hincapié en que las reservas internacionales han venido creciendo a una tasa del 5% durante los últimos 15 años, una vez deducido el total de reserva que los Estados Unidos han perdido en ese mismo intervalo y se cree que ese mismo ritmo de crecimiento continuará en el futuro, y que ese crecimiento sería suficiente para facilitar una tasa igual de crecimiento del comercio exterior. Otros alegan que lejos de haber falta de liquidez internacional, lo que ocurre es que hay demasiado, y que este exceso de liquidez viene provocando condiciones inflacionarias en una serie de países, aun en ciertos países desarrollados.

Dentro del grupo de los que opinan que sí es necesario crear una nueva moneda de reserva que venga a fortalecer las facilidades crediticias que hoy ofrece el Fondo Monetario, hay dificultad en ponerse de acuerdo respecto a la manera como podría crearse dicha facilidad adicional. Unos opinan que bastaría con que

los grandes países desarrollados se asocien para aportar nuevos recursos al Fondo Monetario bajo la forma de ciertos activos que se crearían y se pondrían bajo las autoridades del Fondo y que éste podría utilizar para aumentar las reservas internacionales de países en desarrollo, pero sin que ello signifique que estos recursos internacionales puedan utilizarse como ahorros que serían invertidos en los programas de desarrollo.

Otros opinan también que si bien la creación de nuevos activos internacionales debe hacerse con la participación de todos los países miembros del Fondo, y si bien es cierto que se debería liberalizar su uso de parte de los países en desarrollo que se enfrentan a problemas de liquidez, dichos países deben someterse a una estricta vigilancia por parte del Fondo pues de otra manera el Fondo perdería su carácter de institución financiera que sólo debe prestar ayuda a corto plazo. La forma como se integraría el nuevo fondo o como se distribuiría la participación de cada país es también motivos de honda división. Muchos creen que el mismo sistema de cuotas que se utilizó para el establecimiento del Fondo Monetario debe utilizarse ahora, pero esta propuesta no cuenta con la aprobación de un gran número de países en desarrollo que ven en esta fórmula la misma rigidez y la misma influencia de los países altamente desarrollados. Pero la crítica más severa que se hace a los métodos actuales de constituir reservas internacionales, especialmente en los países en desarrollo, es que esas reservas aumentan o disminuyen sin tomar en cuenta las necesidades de desarrollo de los países con bajos ingresos y que el aumento de la reserva viene como una consecuencia de déficit en la balanza de pagos de los grandes países, especialmente de los países cuyas monedas se usan como reservas, y, que esos déficits pueden no presentarse en momentos en que hay una expansión de la demanda de reservas líquidas.

En el Informe presentado al Secretario General de las Naciones Unidas por un grupo de economistas y funcionarios de organismos internacionales, asociados a las Naciones Unidas y a cuyo grupo se comisionó para que rindiera un informe sobre el problema de la liquidez internacional, sobre todo en cuanto dicho

problema afecta los programas del desarrollo y las tasas de desarrollo previstas en una serie de convenios internacionales, se dice que todo plan de reforma monetaria internacional debe respetar los siguientes principios generales:

1º—El plan debe contribuir de modo importante a solucionar los problemas que plantea la insuficiencia actual y previsible de la liquidez internacional, (incluida la de los países en desarrollo);

2º—Los métodos de reforma monetaria que se adopten deben secundar y fomentar en la mayor medida posible los esfuerzos de los países desarrollados y en desarrollo para acelerar su crecimiento, y deben eliminar toda propensión contractiva susceptible de obstaculizar la consecución de este objetivo;

3º—El sistema debe facilitar los ajustes fundamentales necesarios para corregir los desequilibrios existentes, sin forzar el ritmo de esos ajustes creando serios problemas internos y externos a la economía de los países en cuestión, ni ofrecer incentivos para demorar innecesariamente la aplicación de políticas susceptibles de corregir estos desequilibrios con el transcurso del tiempo;

4º—Toda reforma del sistema monetario internacional debe constituir un nuevo progreso hacia la racionalización del planteamiento y del enfoque de los problemas económicos, tanto en el plano nacional como en el internacional; y debe reducir lo más posible la influencia de factores erráticos en el funcionamiento del sistema.

Finalmente, este mismo grupo de expertos recomendó que las unidades de reserva creadas con el fin deliberado de aumentar la liquidez internacional, y una vez deducida aquella proporción que sea necesaria para atender a las necesidades a corto plazo de los países en desarrollo, sea a su vez transferida al Banco Internacional, por lo cual dicho Banco entregaría bonos a la nueva institución establecida o al mismo Fondo Monetario, permitiendo así que parte de las unidades de reserva puedan utili-

zarse por el Banco para el otorgamiento de préstamos a largo plazo para el fomento económico.

Sería imposible en una sola conferencia discutir y analizar cada uno de los planes de reforma monetaria internacional que hoy se discuten y se debaten en una serie de organismos públicos y privados. Baste decir aquí que la forma tradicional de crear reservas internacionales ha resultado insuficiente para garantizar una tasa de crecimiento uniforme y constante de los países en desarrollo y para ayudar a dichos países a hacer frente a sus problemas de balanzas de pagos y que, en los próximos años, hemos de presenciar un agudizamiento de estos debates, antes de llegar a una fórmula satisfactoria para todos. Yo me permito recomendar que tanto la Escuela de Economía de la Universidad Central como otras Escuelas en el resto de las universidades del país y la prensa, así como instituciones privadas interesadas en la marcha de la economía nacional e internacional sigan con detalle estos debates, para que nuestro país pueda hacer sentir su presencia en la reunión final que dé cima a alguno de estas propuestas y proyectos. Si la reunión de esta noche en algo ha contribuido al agudizamiento de ese interés, habré logrado el objetivo que me propuse al estar con ustedes.

+ **COMENTARIOS SOBRE LAS LEYES DE JUSTICIA FISCAL Y  
LOS TRIBUNALES FISCALES DE MEXICO Y DEL ECUADOR.—  
SINTESIS DE LAS CONFERENCIAS SUSTENTADAS POR  
SEIS EXPERTOS EN DERECHO FINANCIERO (\*)**

+ Dr. EDUARDO RIOFRIO VILLAGOMEZ

I.—Se dicta la Ley de Justicia Fiscal y se crea el Tribunal Fiscal mexicano en los años treinta.—

II.—Paralelo entre los Códigos y Tribunales Fiscales de México y Ecuador.—

III.—Dos altos funcionarios mexicanos y cuatro Profesores y expertos extranjeros en Derecho Financiero, sustentan Conferencias en la sala de sesiones públicas del Tribunal Fiscal mexicano.

I.—LA LEY DE JUSTICIA FISCAL Y EL CODIGO FISCAL MEXICANOS.—

Con motivo del trigésimo aniversario de la Ley de Justicia Fiscal y de la creación del Tribunal Fiscal mexicano, se realiza

---

(\*) Trabajo preparado por el autor, Presidente del Tribunal Fiscal del Ecuador y profesor de la Universidad Católica de Quito, con motivo de su asistencia a los actos conmemorativos del trigésimo aniversario de la Ley de Justicia Fiscal y del Tribunal Fiscal mexicanos.

un ciclo de conferencias en la Sala Máxima del Tribunal Fiscal, como acto inicial del programa el Lic. Antonio Carrillo Flores, primer Presidente del Tribunal Fiscal y actual Ministro de Relaciones Exteriores, sustenta la primera conferencia.

El brillante conferencista que había tomado parte activa en la elaboración de la Ley de Justicia Fiscal como en la del Código Fiscal, en unión del Profesor Alfonso Cortina, entre otros, hizo una breve historia del estado caótico de la administración de justicia fiscal y el procedimiento administrativo en la sustanciación de los reclamos de los contribuyentes, hasta que el pensamiento y la labor tenaz de los profesores y profesionales que habían dedicado su estudio a los amplios asuntos de que trata el Derecho Financiero, lograron que sus ideas se vertiesen en textos apropiados y éstos merecieran la sanción legislativa.

La evolución ha sido semejante en los países de América: una primera larga etapa de empirismo, en la que los derechos legítimos de los contribuyentes se vulneran con facilidad. Luego una etapa de estudio, en una evolución hasta cierto punto espontánea del derecho, que culmina con reformas más o menos avanzadas, adjuntadas notablemente a los principios del Derecho Financiero. Las palabras de Pugliese, refiriéndose al caso concreto de México, y que pueden extenderse a los demás países del Continente, son bien expresivas:

“Ya se ha notado que en la ciencia existe también “un clima histórico”, que favorece el desarrollo de ciertas investigaciones y de ciertas disciplinas, cuanto los problemas que con ellas están conexos llegan a su madurez, sin ninguna necesidad de acuerdo entre los investigadores de los países. Es precisamente lo que pasa ahora con el Derecho Financiero, que desde hace unos 20 años representa la disciplina de derecho público más rápida y vigorosamente desarrollada, según un sistema propio original, que está ejerciendo notable influencia sobre la legislación y la codificación en casi todos los Estados”.

En todos los países ha existido un sistema de procedimiento y de competencia, que Jarach ha caracterizado con su adjetivo tan gráfico de “deshomogeneizado”. El señor Ministro de Rela-

ciones Exteriores en su primera conferencia y refiriéndose a una época ya más "homogeneizada", nos habló de un sistema de "jurisdicción retenida", que operaba así: El Ministro de Hacienda dictaba resolución sentencia después de terminado un juicio sumario sobre el reclamo del contribuyente. El término o definición no es apropiado, pero la diferencia no resultaría notoria, pues si bien no cabe hablar de "jurisdicción retenida" sino en el campo jurisdiccional y no en el jerárquico, a menos que la resolución del Ministro a la que hizo referencia el conferencista, se diese en un contradictorio que impugne una primera resolución administrativa, en cambio en la realidad de los resultados, éstos habrían sido los mismos hubiere o no una primera resolución administrativa, y la del Ministro habría sido de naturaleza semejante a las que se dictan en la jurisdicción retenida.

Cuando ya surgió el ambiente propicio de que habla Pugliese, se dictó la **Ley de Justicia Fiscal**, que fue el antecedente previo a la expedición del Código Fiscal. No conozco el texto de la Ley, ni tampoco se habló gran cosa de ella en la predicha conferencia, limitándose a manifestar el conferencista que el Código, de mayor contenido, vino a reemplazar a la Ley de Justicia Fiscal, que trataba de competencia y procedimiento.

## II.—PARALELO ENTRE LOS CODIGOS Y TRIBUNALES FISCALES DE MEXICO Y ECUADOR.—

### A) EL CODIGO FISCAL MEXICANO.—

El Código Fiscal se dictó en 1938, y entró en vigencia desde el 1º de enero de 1939. Algunas resistencias tuvo que vencer la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Código Fiscal hasta obtener su promulgación. El más fuerte de los argumentos opositoristas era el de la inconstitucionalidad, por cuanto se afirmaba que, conforme a la Constitución Mexicana, no podía



existir un Tribunal Jurisdiccional Administrativo para resolver el contradictorio tributario, siendo esa función del Poder Judicial. Fue necesario, para acallar todo escrúpulo, que mediante Ley se admitiere la creación de un Tribunal Administrativo, con la competencia del Fiscal.

Cabe recordar las palabras con las cuales al profesor **Alfonso Cortina**, miembro de la Comisión, se refiere a esta obra:

"Desde ya hace unos lustros, no menos de tres, se realizó en la República Mexicana un esfuerzo para concordar su legislación tributaria con los principios de los técnicos de la Ciencia Financiera y para abandonar el empirismo tradicionalmente empleado en la elaboración y aplicación de las leyes tributarias del país".

"No es posible, sin embargo, dejar de reconocer, que el sistema constitucional del Estado Mexicano, impide aceptar, **en toda su pureza**, los lineamientos del proceso de formación del crédito fiscal en sus dos partes sucesivas: la fase oficiosa y la fase contenciosa de la determinación de la relación tributaria. La primera se desarrolla ante los órganos de la administración activa, y la segunda ante los de la jurisdicción administrativa", (Cortina parece decidirse por la distinción entre una parte o fase **jerárquica**, que no tiene la clásica conformación de controversia, y la **jurisdiccional** o **contenciosa**; y parece que el distinguido profesor se decide, también, por el sistema de jurisdicción "**delegada** o mixta", que es una expresión pura de la teoría de la división de los poderes, conforme a la cual el acto del "accentamento", que es un acto netamente administrativo, debe iniciarse "jerárquicamente" y terminarse "jurisdiccionalmente" a nivel administrativo, esto es, dentro de la propia Administración Pública.

En México ha sido preciso que estos dos órganos se enmarquen dentro de la Administración Pública, es decir, dentro del Poder Ejecutivo, para abrir, después de dictado el fallo de la jurisdicción administrativa, una nueva vía jurisdiccional, que habrá de seguirse ante el Poder Judicial de la Federación.

**B.—PARALELISMO ENTRE LOS TRIBUNALES Y CODIGOS FISCALES DE MEXICO Y ECUADOR.—**

**1) EL TRIBUNAL FISCAL.—**

	<b>MEXICO</b>	<b>ECUADOR</b>
Año de creación . . . . .	1936	1959
Naturaleza . . . . .	Organismo jurisdiccional de carácter administrativo independiente.	
Número de Salas (En el Ecuador a pedido del Presidente del Tribunal, el Ejecutivo puede crear una Sala más)	7	1
Número de Magistrados . . . . .	21	3
Categoría Presupuestaria . . . . .	Magistrados del Organismo Judicial que sigue a la Corte Suprema.	Magistrados de la Corte Suprema.
Competencia Territorial (General) . . . . .	Contribuciones del Gobierno Federal.	Contribuciones de todo el Sector Público.
Competencias Especiales (En el Ecuador se limita a las que establece responsabilidad económica por Resoluciones de la Contraloría, en materia de su competencia) . . . . .	Contribuciones del Seguro Social. Resoluciones que establezcan responsabilidades de los funcionarios (1).	
Sistema de Jurisdicción (Se aclarara el concepto más adelante) . . . . .	Mixto-Judicial.	Mixto-puro.
Jurisdicción . . . . .	Especial cuasi-plena.	Especial plena
Cosa Juzgada: a) Cuestiones de hecho y técnicas . . . . .	Plena o definitiva.	Plena.

b) Cuestiones de Semi-plena. Plena.  
derecho . . . .

Recursos: Recursos contra sen- Recurso de Am- Ninguno.  
tencias del Tribunal Fis- paro para ante  
cal. Consecuentemente: . . la Corte sobre  
cuestiones de  
derecho.

JURISPRUDENCIA.—Las sentencias de las salas constituyen ju-  
risprudencia obligatoria para las autorida-  
des administrativas demandadas y para el  
propio Tribunal. Solo éste constituido en  
pleno, puede variarla, por recurso de queja  
(México); como acción separada de las  
autoridades administrativas, en cualquier  
tiempo que lo demandare (Ecuador).

c) Los reclamos que motiven la recaudación de contribucio-  
nes que, conforme a las Leyes o Reglamentos correspondientes,  
deben efectuar los propios sujetos activos de la obligación tribu-  
taria, sean personas de derecho público o privado, como la H.  
Junta de Agua Potable de Guayaquil o las CAJAS DE PREVISION,  
se presentarán ante las autoridades que ordenen o deban ordenar  
el cobro de dichas contribuciones y la correspondiente emisión de  
las cartas de pago. **“De las resoluciones que tales autoridades dic-  
ten en última o única instancia, habrá lugar a 'a acción contencio-  
so-tributaria, que considera el Título IV de este Código”**.

Esta disposición está contenida en el literal a) que confiere  
competencia al Tribunal Fiscal para conocer de las demandas de  
impugnación acerca de Resoluciones de última o única instancia  
administrativa, que dicten las autoridades competentes del sec-  
tor público, esto es, los funcionarios fiscales, los municipales y  
las autoridades de Organismos autónomos, sean de cualquiera de

(1) Al momento de escribir este estudio, regía todavía para el Seguro Social  
las disposiciones pertinentes del Código Fiscal, que decían: Art. 55 “Pro-  
cedimiento en los reclamos sobre contribuciones descentralizadas o de  
participación en las fiscales.—

los dos sectores, cuando se trata de resoluciones por reclamos administrativos que se presenten con motivo de reclamos por actos administrativos en los que se establezcan u ordenen el cobro de contribuciones.

El fundamento de estas disposiciones estriba en que el Código Fiscal considera todo lo relativo a la aplicación de leyes tributarias, sean especiales o se trate de disposiciones en una Ley, también especial, en la que se establezcan contribuciones para el financiamiento de servicios públicos, que estén a cargo de tales organismos.

En la teoría económica, en la financiera y la tributaria, se consideran **impuestos especiales** a las contribuciones bipartitas que deben aportar las empresas cuyos trabajadores constituyen una parte o la totalidad de la población asegurada. En libros de Economía, en Tratados de Finanzas Públicas, en estudios especiales, como el que se ha publicado en México sobre "Impuestos Especiales", se considera entre ellos estos aportes que se denominan bien "impuestos a la nómina", porque **nómina** es el cuadro estadístico-contable-tributario, en el que figuran los empleados y obreros que deben aportar para el seguro social, y las correspondientes aportaciones que deben los patronos para igual fin; bien "**contribuciones o impuestos de la Seguridad Social**". De ahí que en las estadísticas relativas a ingresos de Entidades Autónomas, que se elaboran en el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central, siguiendo la nomenclatura y la clasificación internacional de estos ingresos, se hacen constar, en grupo separado, los pertinentes a estas contribuciones, con la designación de "Impuestos a las Utilidades". Igual criterio se sienta en publicaciones sobre financiación de la Seguridad Social, cuadros estadísticos y Balances de este servicio, como puede verse en las obras de Beveridge.

Pero en unas reformas últimas a la Ley del Seguro Social, figura el Art. 14, que dice muy apresuradamente: "El inciso I del artículo 97, dirá:

"La Caja Nacional del Seguro Social se halla investida de la JURISDICCION COACTIVA, para el cobro de aportes, fondos de

reserva, descuentos y sus intereses y multas de responsabilidad patronal. . . . . Esta JURISDICCION coactiva POR SU NATURALEZA Y FINES, es privativa de la Caja y es distinta y ajena a la jurisdicción del Tribunal Fiscal, **pues los aportes y fondos de reserva emanan de relaciones de trabajo y no constituyen impuestos. Los juicios de coactiva** que se produjeran, se sustanciarán ante juez ordinario y tampoco podrán llevarse a conocimiento del Tribunal Fiscal".

Si los señores dirigentes del Seguro Social en el Ecuador piensan que con ese ordenamiento se hallan mejor servidos los intereses de este importantísimo servicio público, en cuestión que no me interesa comentar en esta oportunidad; pero debo anotar que, de un lado, hablar de "**jurisdicción coactiva**" y de "**juicio de coactiva**", es continuar repitiendo expresiones que no corresponden al contenido de ese mero "**procedimiento de ejecución**" de actos administrativos firmes. No hay tal jurisdicción, simplemente, porque el Tesorero o Recaudador del Seguro Social, o el Funcionario Ejecutor, no dicen "EL DERECHO", y por ende, ni hay juez ni hay controversia en el referido procedimiento. Lo que hay es ejecución: "PAGUE O DIMITA BIENES EQUIVALENTES". Si se proponen excepciones, el flamante Juez deja de serlo y las envía al verdadero juez: el civil o el de lo contencioso tributario.

En cuanto a que esos aportes, individuales y patronales no son impuestos, es la única opinión en el mundo entero, que sostiene esta tesis.

Asimismo, habría sido preferible que la reforma consista escuetamente, en restar de la competencia del Tribunal Fiscal estas acciones, en lugar de razonar una disposición de Ley, en el mismo artículo que la establece, y con razonamientos que causarían mal efecto en autorizadas personas que en el exterior conocen bien esta materia.

## 2.—El Código Fiscal.

Como cuestión previa podría presentarse esta interrogación: "¿Es lo mismo, es decir, es igual el contenido de un "**Código Tri-**

butario" que el de un "Código Fiscal"?, y la pregunta surge por cuanto mientras en países, como en Alemania existe el famoso RAO (REICHSABCABENORDNUNG), en México, el "CODIGO FISCAL", en Ecuador, también el "CODIGO FISCAL", en el Perú acaba de promulgarse un "CODIGO TRIBUTARIO", en Argentina el doctor **Giuliani Fonrouge** trabaja y publica un "ANTE-PROYECTO DE CODIGO FISCAL" y recibe del Gobierno de su República, el encargo de formular un proyecto de "CODIGO TRIBUTARIO", y lo presenta en 1964. Por otra parte una Comisión, formada por los profesores **Giuliani Fonrouge**, **Gomez de Sousa**, de la Universidad de Gómez Sousa y **Ramón Valdés Costa**, de la Universidad de Montevideo, recibe el encargo de formular un Proyecto de "CODIGO TRIBUTARIO" que serviría, en principio, de modelo para todos los países de América Latina.

Personalmente estimo que aun cuando el contenido de un **Código Tributario** sea muy semejante al de un **Código Fiscal**, el de éste será siempre más amplio, pues contendrá disposiciones y aun capítulos que trascienden de lo tributario, propiamente. Si no se podría sostener que entre los dos Códigos exista una diferencia igual a la que diferencian el Derecho Financiero del Derecho Tributario, alguna relación existe, en mi concepto, entre uno y otro. El Código Tributario se limitará a los asuntos que son tributarios por su naturaleza y aun cuando el plan general de la materia coincidirá con el de un Código Fiscal, éste tratará con mayor detenimiento materias como el de la competencia, que a nivel fiscal puede tener mayor amplitud que a nivel tributario, simplemente. Más adelante daré un ejemplo notorio de esta diferenciación, al comentar la "**Compensación de Créditos**", en lo tributario, y lo fiscal. El Código Tributario tratará de la compensación por créditos y débitos tributarios, exclusivamente, mientras en un Código Fiscal se puede tratar de compensación por otra clase de créditos contra el Fisco, que no sean de exclusiva procedencia tributaria. Por ahora, en apoyo de esta tesis, añadiré que en la distribución de la materia, los Códigos Tributarios, o sus Proyectos, han tratado la importante materia que se refiere a lo que el profesor Jarach llamó "**el ilícito tributario**", en forma demasiado sintética,

por ende, incompleta, bastante distinta de cómo se aborda el asunto en el RAO alemán, o el Código Fiscal Mexicano o el anteproyecto de Código Fiscal del Dr. Giuliani Fonrouge, antes citado. Por ahora, también, me limitaré a un sucinto paralelo entre las disposiciones fundamentales del Código Fiscal Mexicano y del Ecuatoriano.

#### a.—**Competencia en materia de créditos fiscales.**

**Código México.**— La competencia del Tribunal Fiscal, por ende, la aplicación de las disposiciones del Código Fiscal se extiende a todo **crédito fiscal**, entendiéndose como tal, según la jurisprudencia del PLENO: "cualquier crédito en favor del Erario Federal, sin que importe la índole o situación jurídica del deudor, ni la fuente de la obligación, la que puede derivar de una norma tributaria o de una actividad del Estado, en su carácter de persona privada". Esta jurisprudencia está conforme a lo que dispone el Art. 1, del C. Fiscal, que dice: "Los **impuestos, derechos y aprovechamientos** que establezca la Ley de Ingresos del Erario Federal se regularán por las disposiciones de este Código y por las leyes fiscales especiales.—Los **productos** se regularán por las indicadas disposiciones de este Código y por las Leyes Fiscales especiales".

El citado Código da en los artículos siguientes unas definiciones de lo que se entiende por impuestos, derechos y aprovechamientos y productos. Se entra así en el difícil asunto de las definiciones, y se ha comentado la que trae el Código mexicano, por expertos de fuera y dentro del país, y también yo lo hago en "Estudios de Derecho Fiscal". Pero sea cual fuere el acierto o desacierto en las definiciones, se considerarán como ingresos fiscales las "**contribuciones**" y demás ingresos de derecho público, y los ingresos de derecho privado, que el Código denomina "productos". De esto se sigue como consecuencias: Que la competencia del Tribunal Fiscal y las disposiciones del Código Fiscal son aplicables a las controversias y ejecución de toda clase de ingresos fiscales, "que conforme a esa definición el Tribunal Fiscal constituyen

“créditos fiscales”; pero en punto a multas, la jurisprudencia del Tribunal limita su competencia a las que se aplican por disposiciones de las leyes tributarias o fiscales. Todo ésto limitado al Estado Federal.

**Código Ecuador.**— Nuestro Código Fiscal, en materia de créditos fiscales, con una sola excepción que se dirá más adelante, ha limitado la competencia del Tribunal, por ende, la aplicación de las disposiciones del Código Fiscal a las contribuciones y multas que provienen y se aplican por delitos o contravenciones tributarias, esto es, aplicadas de acuerdo con leyes tributarias. Sigue así el ejemplo del Anteproyecto de **Giuliani Fonrouge**, que limita este campo también a los tributos y está de acuerdo con el inciso primero del artículo 1 del “**Modelo de Código Tributario para América Latina**”.

En tal virtud, la competencia para las controversias respecto de créditos fiscales, del grupo que se denomina “**ingresos patrimoniales o contractuales**”, “**productos**”, según la terminología que emplea el Código mexicano, ha de ventilarse ante la justicia ordinaria y el procedimiento será el que contiene el Código respectivo.

Para estar más acorde con la naturaleza de las cosas, pues las divergencias que se presenten, por ejemplo, con motivo de un contrato de arrendamiento o de venta, deben ser conocidas y resueltas por la justicia ordinaria, por lo mismo que no entrarán en juego principios de orden financiero ni de orden público, sino que se deberán aplicar las normas de los respectivos códigos que rigen las relaciones privadas, y se acepta que el Estado, cuando contrata económicamente, lo hace como persona de derecho privado y no de derecho público.

Sin embargo, hay una situación en la cual la justicia está mejor servida con el sistema mexicano: Como el Estado, el Municipio y otros Organismos de Derecho Público, tienen la acción coactiva, esto es, que pueden hacer ejecutar sus créditos, aún de origen contractual privado, mediante órdenes de cobro (en el Ecuador denominados “**Títulos de Crédito**”) y que son títulos eje-



cutivos, ocurre que para formular excepciones, esto es, plantear la controversia y oponer a la exigencia fiscal, deberían depositar previamente el valor del crédito o deuda exigida, sin poder asegurar, simplemente, el interés fiscal. De esta manera, el ciudadano que contrata con el Estado se encuentra en situación más apurada que un contribuyente, pues éste podrá asegurar el interés fiscal, fácilmente, para proponer su excepciones o solicitar la suspensión del procedimiento de ejecución.

b).—**Aplicación del principio de "saive et repete"**.

Antes de efectuar la comparación acerca de la forma de aplicar este principio, cuyo fundamento es la presunción de **legitimidad** y **ejecutoriedad del acto administrativo firme**, advertiré que cuando se dictó el Código mexicano y se aprobó el ecuatoriano, la teoría que fundamenta este principio no había aún recibido el rudo golpe que significa el elocuente hecho de que el **Tribunal italiano** que conoce de las garantías constitucionales, lo declaró **"INCONSTITUCIONAL"**, en 1963. Ignoro cómo se habrá enmendado la clásica teoría y si en alguna forma se aplicará aún este principio en el país que fue cuna del mismo. Ahora conviene anotar que, tanto en México como en el Ecuador, se consideró aún entonces que no era aceptable la aplicación rígida e inexorable de **"pagar previamente"** la obligación tributaria establecida en acto administrativo firme, para poder presentar la demanda contenciosa de impugnación, que en esa forma venía a ser en la realidad un recurso de pago indebido y no un recurso para que un acto administrativo no vulnere un derecho subjetivo del contribuyente.

**MEXICO** Como la competencia del Tribunal Fiscal, por ende, el contenido de una demanda son más extensos, ya que la aplicación del principio se extenderá a toda clase de créditos fiscales, las formas de afianzar el interés fiscal son más variadas, admitiéndose: a) **Pago bajo protesta**; b) **Depósito en dinero**; c) **Fianza de Compañía autorizada**; d) **Prenda o hipoteca**;

e) **Secuestro provisional convencional en la vía administrativa, de negocios o inmuebles;** f) **Fianza de persona física o moral.**

Lo que hace más dura esta exigencia es que la calificación de la garantía, cuantitativa y cualitativamente, la efectúa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando parece más adecuado que sea ésta una facultad del Tribunal Fiscal.

ECUADOR Siendo una consecuencia lógica del principio o presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo, que deba o pueda ejecutarse, pareció natural, de un lado, que podían coexistir sin implicar contradicción, la iniciación del procedimiento de ejecución (proceso administrativo que se denomina inadecuadamente "**juicio ejecutivo**", error en el que también se incurre en los proyectos de Códigos Tributarios antes mencionados); y, de otro, la contenciosa ante el Tribunal Fiscal, la suspensión del procedimiento mencionado sólo podría ocurrir mediante petición ante el Tribunal Fiscal y resolución de éste. Por lo mismo, el afianzamiento del interés fiscal se ha de considerar y resolver por este Organismo. Con este criterio de mayor consideración a la justicia intrínseca que se subleva contra una aplicación del citado principio, nuestro Código es más benévolo para el afianzamiento del interés fiscal y sólo distingue dos sistemas:

- a) Depósito en el Banco Central, a las órdenes del Tribunal Fiscal, de la cantidad exigida; y,
- b) Asegurar la obligación tributaria mediante hipoteca o prenda, fianza bancaria u otra forma a satisfacción del Tribunal, el que ha aceptado inclusive fianza personal.

c) **Una cualidad de las reformas de 1964.—**

Duramente combatía algunas de las reformas de febrero de 1964, especialmente las que modificaron el sistema del procedimiento y jurisdicción en el proceso del "**acertamiento**". Sin em-

bargo hay que admitir que algo tuvo de interesante esa reforma, si bien, de ser exacto el comentario que sigue, se pudo obtener el mismo resultado sin destrozar el sistema de lo contencioso-tributario.

La aplicación rigurosa, o semirigurosa, del principio o presunción de **legitimidad** y ejecutoriedad del acto administrativo de última instancia a ese nivel, estriba, como se ha dicho, "**en que tiene que ejecutarse**". Consecuencia lógica del sistema italiano era que se debe primero "**pagar para luego repetir**", siendo ésta la aplicación estricta del "**solve et repete**". Una atenuación al sistema, que incurre en el grave defecto que dificulta o imposibilita la defensa a quien no tiene fondos disponibles, fue el "**afianzamiento del interés fiscal**". Pero los jurisconsultos reformadores de 1964 querían algo más: **la supresión de este principio**, por la razón indicada, que limita y dificulta el derecho de defensa. Pero el sistema que idearon para lograr el resultado fue lo inconsulto de la reforma, cuando bien se pudo ir directamente al asunto sin destrozar el contencioso.

Al admitir que el proceso administrativo no termina con la única instancia administrativa, y al conceder "recurso de apelación" para ante el Tribunal Fiscal, convirtieron al recurso jurisdiccional y contencioso en algo que parecía **jerárquico**, sin controversia, pues el asunto debía resolverse "por los méritos del proceso". De esta manera, mientras no dictare sentencia o resolución el Tribunal, no había acto administrativo firme y no podía darse la orden de "**ejecutar**" al contribuyente. Solo dictada esa sentencia, cabía la emisión del "**título de crédito**" u orden de cobro.

Si ése era el propósito, se pudo perfectamente modificar el sistema, atenuándolo aún más, en esta u otra forma parecida:

- a) No exigir el afianzamiento del interés fiscal en las pequeñas controversias, por definición de personas de escasos recursos.
- b) Dar amplia facultad al Tribunal Fiscal para ordenar la

suspensión del procedimiento de ejecución, con o sin dicho aseguramiento del interés fiscal.

De esta manera, la exigencia sólo quedaría para las controversias en las cuales el derecho del contribuyente sea muy discutible u oscuro, así como para los que con evidencia pueden dar la seguridad sin mayor dificultad.

### 3.—De la compensación

MEXICO.—Sólo se reconocen dos casos de compensación: uno en el sector público y otro para el sector privado, frente al Estado Federal:

- I. Los Estados, Territorios, Municipios, pueden compensar sus créditos contra el Estado Federal, o viceversa, sea cual fuere la fuente del derecho u obligación. Esta compensación ha de efectuarse mediante convenio.
- II. Las personas del sector privado pueden solicitar la compensación de créditos tributarios a su favor con créditos tributarios en su contra, sólo con el Estado Federal y respecto de una **misma fuente de obligación o ley tributaria.**

ECUADOR.—Por lo mismo que no se trata de un **Código Tributario** sino de un **Código Fiscal**, hemos creído que la compensación debe regir para toda clase de crédito en su favor, que puedan invocar los ciudadanos, porque parece injusto que si un proveedor del Fisco, por ejemplo, tiene un crédito por un millón, el Estado pueda ejecutarle por un crédito de unos miles de sures. Esto es fundamentalmente cierto. Por lo mismo: a) La compensación procede en todo el sector público, entre sí, y en todo el sector público en sus relaciones con el sector privado.

- b) Los diferentes casos de compensación serán, pues:
  - 1) El mismo reconocido en el numeral I del Código mexicano.

- 2) El mismo reconocido en el numeral II, pudiendo resolverse por petición del interesado o "**de oficio**", modalidad muy razonable que no se restilla aquí.
- 3) En el caso de **créditos** del contribuyente por **motivos diferentes de la fuente tributaria**, cuando se trata de deudas reconocidas por Acuerdos de Transferencia del ejercicio vigente.
- 4) En el caso de créditos reconocidos por acuerdos de transferencia del ejercicio anterior o de anteriores, el Ministro de Finanzas solicitará informe al Contralor sobre la realidad de la existencia del crédito. Aun cuando no lo dice expresamente el Código, es natural que al existir deudas que no han dado lugar a un acuerdo de transferencia, también procederá la compensación, pero será preciso comprobar su existencia por informe del Contralor, y que exista posibilidad presupuestaria. Caso contrario, si hay dificultades contables de ejecución, se **suspenderá** el cobro del crédito tributario hasta que se resuelva la dificultad.
- 5) Se extiende la compensación a los intereses de mora, en favor y en contra del Fisco.
- 6) Todas estas disposiciones se aplican también a las relaciones entre los contribuyentes y las autoridades locales y, en su caso, descentralizadas.

d).—**Caducidad.**

MEXICO.—No admite el principio de "**caducidad**" y sólo trata de la "**prescripción**".

ECUADOR.—La admite expresamente para el derecho de fiscalizar o determinar de oficio la obligación tributaria. El término o plazo es de cinco años. Por ende, si no han pasado los dichos 5 años desde la fecha que determina la Ley como de nacimiento de dicha obligación, o de formular la respectiva declaración, "**caduca**" el derecho fiscal. Por lo mismo que se trata de "**caducidad**" y no de "**prescripción**", se interrumpe únicamente

con la notificación de la determinación de oficio o con el acta de fiscalización. Es decir, en términos internacionales, con el "aviso de **accertamento**", y no con la notificación de que se va a proceder a una fiscalización o determinación de oficio, ni con el hecho de iniciarla, sino con el hecho de haberlos ejecutado. Por lo demás, el plazo es bastante largo.

#### e.—**Prescripción.**

MEXICO.—La prescripción existe tanto para el derecho de liquidar la obligación tributaria como para el de ejecutarla. El plazo de la prescripción es de 5 años. Su interrupción sigue los principios del derecho civil, no obstante que se ha reconocido, también en México, que el Derecho Financiero se rige por sus principios. Por ende, se interrumpe:

- I. Por cualquier acto de la autoridad que tienda a la **determinación o cobro** del crédito fiscal, **siempre que se notifique al deudor.**
- II. Por cualquier acto o gestión del deudor en el que se exprese, **tácita o expresamente**, la existencia de la prestación fiscal de que se trate.

ECUADOR.—Aun cuando el Código Fiscal habla de "**prescripción**" del derecho del Fisco para hacer efectivo su crédito fiscal, se trata en realidad de "**Caducidad**", pues sigue rigiendo el principio, más apropiado en el derecho público, de que el delegado o funcionario fiscal ejecutor, tiene la OBLIGACION de ejecutar al deudor fiscal y no puede dejar de hacerlo. En tal virtud, **o lo hace o no lo hace**, y la aplicación del sistema de interrupción tácita carece de sentido en esas relaciones de derecho público. Diversa cosa ocurre en el derecho privado, pues el titular de un derecho puede o no hacer uso de sus facultades para interrumpir una posesión, por ejemplo, o desarrollar actitud semejante en casos en los cuales de no hacerlo prescribirá su título. Esta teoría ha sido enfáticamente apoyada y defendida por

el doctor José Federico Ponce y los no menos versados juriscónsultos que han intervenido en la discusión y redacción del Código Fiscal, entre ellos los doctores Genaro Jaramillo, Juan I. Lovato, Alfredo Pérez Guerrero y otros más. Los plazos de la prescripción son:

a) Si se ha llegado a emitir título de crédito, esto es, orden de cobro, el derecho fiscal prescribirá en cinco años a contarse desde la notificación con esa emisión, Pero no será inferior el plazo de 10 años contados desde la fecha de nacimiento de la obligación tributaria.

b) **Diez años** a contarse desde las fechas que se determinan, como de nacimiento de la obligación tributaria, según se debe o no presentar declaración por parte del contribuyente.

La prescripción no se interrumpe sino por la orden de pago, o "**auto de coactiva**", con el que cumple el empleado recaudador su obligación de ejecutar el crédito fiscal. No se admite, pues, el reconocimiento tácito del deudor, ni el expreso, sino un acto concreto de ejecución, como es el referido auto que ordena el pago inmediato o la dimisión de bienes correspondientes.

f).—**Acción de pago indebido.**

MEXICO.—Es curioso que en el primitivo Código Fiscal no exista un título o capítulo para tratar de esa materia, de indispensable atención en un Código Tributario o Fiscal. Sin duda esta omisión se habrá subsanado en ulteriores reformas que no conozco.

ECUADOR.—Esta materia se ha tratado ampliamente en el Código Fiscal, por considerarse que se trata de una cuestión que atañe directamente a la justicia tributaria. El principio que inspira en esta parte la legislación ecuatoriana es que "**la obligación tributaria nace cuando se han producido los presupuestos de hecho o de derecho, de los que la Ley hace nacer la predicha obligación**". El error, descuido u olvido del ciudadano,

de cualquiera naturaleza que sea, o en cualquier momento que ocurra, no son "CAUSA DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA"; por ende, si ha efectuado "UN PAGO QUE NO SE DEBE", le asiste el derecho de "REPETIR LO PAGADO", mediante la acción correspondiente, siempre que la ejerza dentro del plazo de prescripción, que es de tres años, a contarse desde la fecha en la que efectuó el pago.

El Código Fiscal ha dedicado un capítulo para la "**Acción de Pago Indebido**". El Art. 151 legaliza el principio antes mencionado y dice: "Habrá lugar al recurso administrativo de pago indebido, y en su caso, a la acción de pago indebido ante el Tribunal Fiscal, siempre que se pague una contribución **sin que haya nacido la respectiva obligación tributaria, conforme a los presupuestos de hecho y de derecho que contemplan las leyes para su nacimiento**".

Los artículos 153 y 154 del citado Código, explanan el contenido legal y financiero de ese principio, y enumeran los distintos casos en los que, por consecuencia, cabe la predicha acción. No ha incurrido nuestro Código en el indiscutible error que consta en los artículos **178, 180 y 236 del Proyecto de Código Tributario Nacional de la República Argentina**, conforme a los cuales si se deja ejecutoriar la Resolución administrativa de última instancia, sin "**apelar**" de dicha resolución ante el Tribunal Fiscal, o paga sin manifestar expresamente que lo hace sin perjuicio de intentar luego la acción de pago indebido, se ha de considerar legal y definitivo el pago y el contribuyente no puede reclamar, así sea, financieramente, un pago no debido.

Conforme a lo dispuesto en el Art. 154 de nuestro Código, de acuerdo con los principios que inspiran el Derecho Tributario, hay lugar a dicha acción, sea que el contribuyente haya dejado ejecutoriar la resolución de última instancia administrativa y no tenga ya la opción de acudir al Tribunal Fiscal para su enmienda o anulación, sea que haya efectuado el pago voluntariamente, o por razones de necesidad, con protesta o no de que intentará luego la tantas veces mencionada acción; pues, en principio, el fundamento de la acción de pago indebido es la ausencia de la obli-



gación tributaria y no un descuido o error del contribuyente que paga el tributo por ignorancia o cualquiera otra razón, sin deberlo legalmente.

g).—**Competencia y Composición del Tribunal Fiscal.**

No estimo necesario añadir comentarios, que pudieran resultar interesantes, sobre competencia y composición del Tribunal Fiscal, pues lo fundamental queda establecido en el cuadro comparativo que antecede. No es el propósito de este paralelo entre los dos Códigos tratar de todo su contenido sino de ciertos aspectos interesantes del mismo, aclarando, que los dos Códigos se parecen notablemente, por lo mismo que el mexicano sirvió de modelo al ecuatoriano, tanto en la distribución de la materia, por **Títulos, Capítulos y Secciones**, esquema de distribución que sigo encontrando magnífico y ahora considerado preferible a la algo indiscriminada distribución de la materia en el Proyecto de Código Tributario para América Latina.

h).—**Ejecución de los Créditos Tributarios.**

MEXICO.—Insistiré acerca de que todo lo relativo a la ejecución de los Créditos Tributarios, incluyendo embargo y remate de bienes, en México se refiere únicamente a los Créditos Fiscales del Estado Federal, de manera que la ejecución de créditos tributarios de los Poderes Locales se regirán por sus propias leyes. En cambio, aún los créditos fiscales no tributarios, quedan sujetos a este sistema.

ECUADOR.—La aplicación de las disposiciones del Código Fiscal es más amplia en cuanto se refiere a créditos tributarios de todo el Sector Público, no sólo el estatal central. En cambio, se limita a Créditos Tributarios, incluyendo sólo las regalías mineras, por su semejanza, así como los créditos fiscales por sanciones tributarias y los que provengan de responsabilidades que establezca la Contraloría respecto del manejo de fondos públicos.

i). — **Jurisprudencia.**

Aquí conviene aclarar o justificar la terminología empleada en la comparación que contiene el cuadro sintético del paralelismo entre los dos Tribunales Fiscales.

Los tratadistas de Derecho Administrativo admiten que existen tres sistemas de ordenación, en punto a competencia y procedimiento, de lo "**contencioso-administrativo**", siendo esta doctrina extensible al "**contencioso-tributario**":

a) **Sistema administrativo** de "**jurisdicción retenida**". b) **Sistema Judicial**; y c) **Sistema Mixto** o de "**Jurisdicción Delegada**".

a) **Sistema administrativo.** "El **sistema administrativo**, como su nombre lo indica, consiste en atribuir a la Administración misma, por medio de sus propios organismos, a los que se les otorga la categoría de "**Tribunales**", el trámite y resolución del recurso". (Córdova Guerrón).

**Royo Villanova** lo juzga así: "En el sistema de jurisdicción retenida, el Tribunal Administrativo no ejerce por sí mismo la función judicial, sino que se limita a preparar el ejercicio de esta función por el Poder Ejecutivo. En este sistema no se dan verdaderas sentencias sino consultas que el Ejecutivo puede aceptar o no".

b) **Sistema judicial.** No se trata aquí de justificar este sistema o no. Pero cabe únicamente observar que no es precisamente una consecuencia de la teoría de la división de los Poderes la que conduce a una revisión total del acto administrativo por parte de la Función o Poder Judicial. En efecto, este sistema, en toda su pureza, daría a los Tribunales de la Justicia ordinaria la competencia y jurisdicción para reverter, anular o enmendar las resoluciones administrativas de última instancia, que haya dictado el funcionamiento o autoridad competente en un reclamo. El sistema conocería, pues, del procedimiento, nulidades, determinación de la obligación tributaria en su medida, esto es, aplicación técnica del arduo problema de establecer la materia

imponible; y, naturalmente, las cuestiones de derecho. Vale la pena, también, observar que en el informe del técnico belga, sobre las "Consultas Previas", recalcó que como en su país se admite y aplica a cabalidad la teoría mencionada, la Función Judicial se limita a "**analizar si se la aplicado bien la Ley**", de donde se deduce que el sistema puro de "Jurisdicción Judicial", al menos para lo contencioso-tributario, no es una solución adecuada, por ser el acto del "accertamento" **un acto esencialmente administrativo**. Conviene añadir que, en un tiempo remoto, este era el sistema más aplicado en México, Italia y Argentina, por no referirme sino a tres países en los que la teoría y la aplicación de los principios del Derecho Tributario está bien avanzada.

c) **Sistema mixto o de jurisdicción delegada.** La aceptación de este sistema significa dos cosas: a) que se parte del supuesto indiscutible de que el "**accertamento**" es un acto esencialmente administrativo, y b) Que, por ende, a nivel administrativo, un **Tribunal Especial**, de organización y función jurisdiccional, con entera independencia y cuyas sentencias tengan el carácter de **jurisprudencia obligatoria y constituyan cosa juzgada perfecta**, es la mejor solución.

d) **Sistema ecléctico. De eclécticos**" cabría denominar a los que no se deciden ni por el **sistema judicial puro** ni por el mixto puro, de jurisdicción delegada; sino que por razones que no vienen a cuento, han creído una buena solución; o intercalar en el sistema organismos jurisdiccionales, que se consideran y actúan como administrativos, de cuyas sentencias se concede nuevo recurso jurisdiccional, que en teoría sería el verdadero contencioso-tributario, pero que en la práctica sólo es una verdadera "casación", para ante los **Tribunales de la Justicia Ordinaria**; o conceder un recurso adicional o nuevo, para ante la Función Judicial, sea como un recurso extraordinario de legalidad, sea como un recurso de amparo, ceñido también exclusivamente a las cuestiones de legalidad o constitucionalidad.

La primera solución la han adoptado **España e Italia**, con sus **Jurados Tributarios** la primera, con sus **Comisiones Tributarias**, la segunda. Argentina ha optado por el segundo sistema,

un tanto ambiguamente; y **México**, por las razones que explica el profesor **Cortina**, ha debido aceptar, también, el segundo método mixto.

El Ecuador, que yo sepa, es el único país que ha aceptado el sistema de **Jurisdicción Delegada**, en toda su pureza; sistema que conforme al criterio del citado profesor Cortina se ciñe mejor a los principios, si bien el aceptado transaccionalmente en México tiene sus méritos y quizás sea buena medida el adoptarlo en el Ecuador, en lugar de abandonar el sistema actual, que se aceptó luego de largo y sereno meditar, por una Comisión de notables jurisconsultos, en lugar de, a la hora de nona, cambiar de sistema, y optar por el Judicial puro, pese a la experiencia de 100 años en otros países.

**MEXICO.**—El artículo 203 del Código Fiscal dice: "Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada". Sin embargo, las partes pueden presentar recursos de queja para ante el Pleno, el mismo que fija entonces la jurisprudencia obligatoria del Tribunal; o puede hacerlo a pedido de las autoridades demandadas. Si no existieran otras disposiciones legales que rigen la materia, se habría de concluir que el sistema es de Jurisdicción Delegada pura, y que no hay más recurso contra las sentencias de las Salas que el referido ante el Pleno, esto es, ante el mismo Tribunal Fiscal; pero por disposición constitucional, y entiendo que también de la **Ley de Justicia Fiscal**, en la parte que ha quedado en vigencia, se admite "**Recurso de Amparo**" para ante la **Justicia Ordinaria**, que es análogo a un **recurso de casación**, al menos en sus efectos.

**ECUADOR.**—Como el sistema que se ha aceptado es el de "**Jurisdicción Delegada**", en toda su pureza, las sentencias del Tribunal Fiscal son **cosa juzgada perfecta**, la **jurisprudencia** que sientan las sentencias de la Sala es obligatoria tanto para el propio Tribunal como para las autoridades administrativas que son parte en las demandas propuestas contra aquél. A pedido de ellas puede el Tribunal, reunido en pleno, variar la jurisprudencia o confirmarla. El incumplimiento de las sentencias del Tribunal, como el de las de la Justicia Ordinaria, constituye delito de

prevaricato, y da lugar a acción penal contra la autoridad, administrativa o no, que no cumpla una sentencia del Tribunal; pero éste ha sentenciado que no es de su competencia ordenar a tales autoridades el cumplimiento de sus sentencias, siendo igual la posición del Tribunal Fiscal Mexicano, que en una de sus sentencias declaró que no era de su competencia ordenar el cumplimiento de sus sentencias, y que el interesado ha de acudir al Tribunal de Garantías, cuya función ejercería en el Ecuador, en este punto, el Consejo de Estado, y en el momento actual, el señor Presidente interino de la República.

j).—**De las pruebas y de las facultades del Tribunal para apreciarlas y dirigirlas.**

MEXICO.—La presentación de las pruebas se efectúa en la audiencia que debería efectuarse, en principio, en el mes siguiente a la fecha de aceptación de la demanda. El procedimiento se halla rigurosamente determinado en la Sección Séptima, que trata de la Audiencia y del fallo, remitiéndose a los principios generales del procedimiento civil que rige esta materia. Sin embargo, en virtud de las disposiciones que cito a continuación los Magistrados del Tribunal tienen amplia facultad para dirigir la prueba, y aún suplir el silencio o faltas de las partes y para apreciar el valor probatorio de las pruebas presentadas, de manera que el principio general de referencia a las disposiciones que regulan el procedimiento civil no resulta sino algo supletorio y que ha de seguirse cuando conduce al propósito fundamental de establecer la verdad.

“Las Salas gozarán de la más amplia libertad para ordenar la práctica de cualquiera diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos y para pedir la exhibición de cualquier documento”.

“Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el Tribunal adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá no sujetarse a los pre-

ceptos del Código, pero deberá entonces fundar cuidadosamente esta parte de la sentencia".

Estas disposiciones y reformas que se habrán practicado, sin duda, permitirán dar mayor elasticidad a la siguiente norma VII del artículo 200, que parece aceptar el principio del procedimiento común, conforme al cual la resolución impugnada se ha de considerar según lo actuado en la instancia administrativa: "Se apreciará la resolución impugnada tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal, a menos que ésta se haya negado a admitir pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario no haya tenido el actor oportunidad de ofrecerlas". La parte final de la disposición permitirá, generalmente, que se presenten nuevas pruebas, si son esenciales para el esclarecimiento de la verdad, y los Magistrados, inspirados en modernos conceptos, seguramente admitirán pruebas que no se ofrecieron en el proceso administrativo.

ECUADOR.—Sin perjuicio de que, en forma y para necesidades puramente supletorias, se acuda a los principios y métodos del procedimiento civil, nuestro Código se inspira decididamente en los siguientes principios:

- a) Es deber del Juez establecer la verdad acerca de la obligación tributaria, supliendo hasta donde sea factible las deficiencias de las partes y ordenando de oficio la presentación de informes y de pruebas, o esclarecimiento de hechos, a fin de obtener la información necesaria para resolver conforme a justicia.
- b) La causa de la obligación tributaria reside en la real aparición de los presupuestos de hecho o de derecho, conforme a la Ley Tributaria. En forma alguna se debe aprobar una liquidación tributaria o una impugnación correspondiente, por deficiencia en el planteamiento del problema y sus pruebas, en favor o en contra de una de las partes.
- c) Sin perjuicio de procurar ordenamiento en el proceso a seguirse en el contencioso-tributario, en forma que las partes presenten oportunamente las pruebas, se han de admitir las que establezcan claramente la verdad, así fueren presentadas fuera del término de prueba y antes de que se dicte sentencia.

d) Conforme al pensamiento de **Pugliese**, el procedimiento y la dirección de las pruebas son fundamentalmente distintos en los juicios civiles y en los contencioso-tributarios. En los primeros rige el principio o teoría del **cuasi contrato de litis pendentia**, conforme al cual el Juez es imparcial catador de las pruebas que cada parte estime del caso presentar, así no sean las pertinentes para justificar su derecho; mientras en el segundo, el juez dirige la prueba, por ende, puede pedir de oficio informes, documentos, actuaciones, etc., que estime las adecuadas para el esclarecimiento de la verdad y la correcta aplicación de la justicia tributaria. Por lo mismo, no ha de estar limitado a las pruebas que se hayan presentado en el procedimiento administrativo, pues a menudo son insuficientes o mal encaminadas o defectuosas por más de un motivo sino que ha de admitir las nuevas que se presenten, sin limitación de ninguna clase, ya que la función de este contencioso es establecer la verdadera obligación tributaria y su estricto nivel.

Consecuentemente con estos principios, que fueron expresamente aprobados, unos, y virtualmente otros, por haber constituido el criterio real de la mayoría de los jurisconsultos y expertos tributarios que asistimos a IV Jornadas de Derecho Tributario, realizadas en Buenos Aires en 1964, nuestro Código contiene las siguientes disposiciones y lo que falta ha sido suplido por la jurisprudencia del Tribunal.

1) **Art. 114.** "Serán admisibles todos los medios de prueba determinados por la Ley, excepto la confesión de las autoridades demandadas, siempre que se hayan ofrecido presentar en la demanda o su contestación, o, posteriormente antes de que se notifique a las partes para sentencia".

"Las pruebas que en la demanda se ofrezcan presentar y las que se presentaren dentro o fuera del término probatorio, podrán ser nuevas y complementarias de las que se hayan tenido en cuenta en la sustanciación de los reclamos de los contribuyentes y en la resolución impugnada; pero respecto de las que se presenten vencido el término de prueba, serán aceptadas siempre que a juicio del Tribunal sean necesarias o convenientes para la de-

mostración del derecho de las partes o para ilustrar el criterio de los Magistrados". Cuando se planteen cuestiones de carácter técnico tributario, aún de oficio podrá ordenar la práctica de la prueba pericial correspondiente".

**Art. 145.** "La valoración de las pruebas se regirá por las normas siguientes; y, supletoriamente, por las que consigna el Código de Procedimiento Civil, o, en su caso, el de procedimiento Penal:

- a) "En general, la valoración de las pruebas la hará el Tribunal dentro del más amplio criterio judicial".
- b) "El Tribunal podrá invocar los hechos notorios, aun cuando no se haya rendido prueba respecto de ellos".
- c) "La impugnación de los hechos o documentos que invoquen las partes deberá efectuarse en la demanda o en su contestación. Podrá también hacerse dentro del término probatorio o antes de que se notifique a las partes para sentencia".

**Art. 148.** Consigna igual principio al que contiene el Código Mexicano, facultando al Tribunal para sentenciar conforme al criterio que se haya formado en la controversia sobre su verdadero fundamento, así sea diverso del que las partes atribuyan a dichos documentos o hechos, debiéndose fundamentar ampliamente la sentencia en esta parte.

k). — **De las Nulidades.**

MEXICO.—La doctrina que consigna el Código Fiscal es normalmente la clásica en esta materia, tanto respecto de nulidades relativas y de las absolutas. **El Art. 202,** dice: "serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

- a) Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o haya tramitado el procedimiento impugnado;
- b) La omisión o incumplimiento de las formalidades que legal-



mente deban revestir la resolución o procedimiento impugnados;

- c) Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracción de las leyes fiscales”.

Conforme al principio que rige el procedimiento civil, como también, por norma analógica el contencioso-tributario, constatada una causa de nulidad se ordenará la reposición del proceso al estado correspondiente, y ésto sería lo procedente, en especial, en tratándose de nulidades absolutas, por ejemplo de competencia, conforme a la teoría generalmente admitida de que tales actos serían “nulos inexistentes”.

ECUADOR.—El Código Fiscal Ecuatoriano se inspira en el principio utilitario y de justicia de que cuando un vicio de nulidad no perjudica para el esclarecimiento de la cuestión de derecho, o de la verdad, y la parte actora, que no es la culpable del respectivo vicio, no sufre perjuicio alguno para demostrar su derecho, nada se gana y mucho tiempo y aún dinero se pierde, al ordenar la reposición del proceso al punto correspondiente, pues ello sólo significaría meses más de retardo en la declaración del derecho; esto es, para que el Fisco reciba lo que se le debe o para que se absuelva al actor de una obligación que no se ha causado, o se le devuelva lo que ha pagado en demasía o sin fundamento. Esta doctrina, fácil de aceptar en tratándose de ciertos vicios de mero procedimiento, se la ha extendido aún para causas de nulidad absoluta, asimilando lógicamente la situación a ausencia de resolución por parte de la autoridad que la debió dictar y no lo ha hecho, no por culpa del actor, o al menos, por culpa subsanable, ya que en la administración financiera si se presentare mal encaminado un recurso, lo más procedente es que se lo dé el trámite correcto y se lo envíe al despacho de la autoridad que es la competente para resolverlo. En tal caso, sería, en principio, invocable la figura conocida como “**silencio administrativo**”.

**Art. 149.** Considera la teoría clásica, con cierta modificación saludable:

"Son causa de nulidad de una resolución o de un procedimiento administrativo:

- a) La incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución o providencia.
- b) La omisión o incumplimiento de las formalidades que se deben seguir para dictar una resolución o iniciar un procedimiento de acuerdo con la Ley, cuya violación se denuncia, **siempre que dicha omisión o incumplimiento afecte al derecho de las partes, influya o pueda influir en la decisión de la causa**".

**Art. 150.** "Cuando los vicios de procedimiento no afecten a la determinación del derecho, el Tribunal no declarará la nulidad y se pronunciará sobre la cuestión de derecho".

"Si la resolución que se impugnare resultare **nula por falta de competencia de la autoridad que la dictó**, o por otro motivo, y el actor no hubiere demandado que se declare su nulidad, el Tribunal podrá tramitar la demanda **considerando como producido el caso de silencio administrativo**".

"Sólo cuando el actor demandare la declaratoria de nulidad, o cuando los vicios de procedimiento impidan la clara determinación del derecho, se declarará la nulidad del proceso y se ordenará su reposición al estado que corresponda".

"Si se tratare de impugnación del procedimiento de ejecución por vicios que comporten su nulidad, ésta se declarará y se ordenará subsanar tales vicios y que continúe dicha ejecución una vez cumplida la sentencia".

A menudo puede tratarse de emisión de la orden de cobro, en tiempo improcedente, de manera que el excepcionante no haya podido ejercer su derecho de reclamo. En tal caso, declarada la nulidad del procedimiento de ejecución, el actor podrá presentar su reclamo administrativo, y mientras no se dicte resolución firme no cabrá convaler la emisión del título ejecutado para el cobro, ni iniciarse o seguir un procedimiento de ejecución.

### III.—DOS ALTOS FUNCIONARIOS MEXICANOS Y CUATRO PROFESORES Y EXPERTOS EXTRANJEROS EN DERECHO

## FINANCIERO, SUSTENTAN CONFERENCIAS EN LA SALA DE SESIONES PUBLICAS DEL TRIBUNAL FISCAL MEXICANO.

A.—Conferencia del doctor Riofrío Villagómez, Presidente del Presidente del Tribunal Fiscal del Ecuador y Profesor de Derecho Fiscal y Ciencia de las Finanzas en la Universidad Católica del Ecuador.

El suscrito presentó un trabajo elaborado "en función del tema y no del tiempo normal para esta clase de actos". El trabajo completo sobre el presente tema aparecerá publicado en folleto especial del Ministerio de Finanzas, y por ello y por cuanto me vi obligado a resumir notablemente el extenso desarrollo de ese tema, aquí se presentará solo una síntesis de la conferencia, con los aspectos más salientes de la materia tratada.

El tema de la Conferencia fue: "Validez y efectos de la resolución de última instancia en lo tributario".

El pensamiento céntrico de la Conferencia es "la necesidad de dar a las resoluciones que en última instancia dictan las autoridades administrativas, una firmeza que permita a los contribuyentes reposar en ella para gobierno de sus actividades así como la seguridad de que su situación tributaria ha quedado regulada y al abrigo de la arbitrariedad que supone un continuo cambio de criterio en la administración".

Las razones fundamentales que conducen a la necesidad de esa solución, son:

- a) La complicación de las leyes tributarias cuyo conocimiento se hace cada vez más difícil en el complejo mundo moderno tributario.
- b) Consecuencia de la situación anterior es la dificultad de interpretar y aplicar correctamente leyes técnicas en materia tributaria, por lo cual es indispensable que las interpretaciones y aplicaciones de las leyes tributarias que necesariamente contienen las resoluciones y ciertos actos administrativos tengan la firmeza necesaria para sentar preceden-

tes que signifiquen normas y guías seguras para las actividades económicas de los contribuyentes.

- c) El desconcierto que en esas actividades provocan la falta de firmeza en los criterios administrativos, si no es a menudo, la arbitrariedad crea el desconcierto y la inseguridad correlativas en la actividad privada.

Convencido por la necesidad de reglar mejor la fase llamada "**jerárquica**" en el proceso de los reclamos de los contribuyentes, e instado por dos eminentes jurisconsultos ecuatorianos, el doctor **Luis Felipe Borja**, que años antes de su sentida muerte me preguntaba: por qué no admiten ustedes en lo tributario la "**cosa juzgada**" y afirman la "**jurisprudencia administrativa**", y el doctor **José Federico Ponce** que unió su criterio en aquella charla, defendiendo igual necesidad; propuse en 1959 al Ministro de Finanzas la aprobación de un **Acuerdo Ministerial**, que tenía los fundamentos antes mencionados y la teoría jurídico-administrativa, que paso a esquematizar para luego explicarla con alguna detención.

- a) En el proceso jerárquico se "**dice también el derecho**" y, por ende, se ha de formar una "**jurisprudencia**".
- b) En dicho proceso se "**juzga también la cosa**", por lo que a nivel administrativo jerárquico se debe reconocer la "**cosa juzgada**".
- c) En el referido proceso existente o comparecen, en la realidad objetiva, dos **partes** y se produce, en dicha realidad, una verdadera "**controversia**", sin que todo estos hechos y figuras jurídico-administrativas sean propiedad exclusiva de la "**jurisdicción judicial**".
- d) Finalmente, no se puede admitir en **derecho tributario** la "**revocabilidad**" del acto administrativo como propiedad inherente a dicho acto.

1. **Desconcierto e inseguridad de la actividad económica ante la complejidad de las leyes tributarias.**

Esta materia como la mejor manera para resolver este problema, se estudió exhaustivamente en la 19ª reunión del "**Congreso Internacional de Finanzas y Derecho Fiscal**", que tuvo lugar en 1965 en Londres. Nada mejor que las palabras del Relator General, doctor **Edward Andersson**, para pintar el cuadro y la necesidad de poner remedio a ello con la institución de las "**Consultas Previas**", solución que se debe considerar determinadamente sin objetarla a fondo, como suelen hacer aún hombres empapados en el Derecho Financiero, pues en Europa y algo en América, esa es la tendencia que se admite en la ordenación legal o la reglamentario-administrativa.

"Se puede constatar que en todos los países de fiscalidad desarrollada y en los que se siente una presión fiscal fuerte, la legislación fiscal se ha vuelto altamente complicada. Estamos bien lejos de una legislación fiscal ideal, que pueda ser leída y comprendida por todos los contribuyentes. (En el Ecuador, la resistencia al Fisco ha llegado a sostener, entre otras cosas incomprendibles, que las leyes fiscales deben ser "tan claras" que las entiendan todos los ciudadanos) Es inútil ahora tratar de analizar las razones para tal estado de cosas, así fuera fácil, de una parte, llamar la atención hacia el carácter cada vez más diversificado de la vida económica y, de otra, el temor de la administración por el fraude y la evasión fiscales. Vale más, según nuestro criterio recalzar aquí el hecho de que los contribuyentes están obligados a observar todas las disposiciones legales, aun cuando les es difícil encontrar un guía seguro para desenvolverse en el dedalo actual de la ley, mientras la presión fiscal puede ser extremadamente grave por cualquiera error o incompreensión. El viejo principio fiscal según el cual todo impuesto debe tener un carácter neutro, no resiste a la oposición que significa la práctica; y aun cuando fuera más lógico que el impuesto se adaptase a la actividad económica del contribuyente, sucede a menudo todo lo contrario y los contribuyentes deben adaptar sus actividades al tenor de la legislación fiscal".

"Es, pues, de grande importancia para el contribuyente conocer el alcance y la conducta que debe desarrollar ante la legis-

fación tributaria a la que halla sujeto. Cualquier error por su parte puede tener graves consecuencias. Es, por ende, razonable que el Estado que reivindica una parte considerable de las rentas del contribuyente, provea para que éste pueda tener información segura acerca de la interpretación y aplicación de la Ley Fiscal. La incertidumbre eventual respecto de las consecuencias fiscales de ciertas transacciones pueden descorazonar a la industria y a los hombres de negocios; y por consecuencia, puede producirse una incidencia paralizante de la actividad económica del país. Es evidente que tal incidencia sería deplorable desde el punto de vista social".

"La legislación fiscal es diferente de un país a otro. Ciertos países prefieren disposiciones de carácter general pero que formen un todo coherente. Mientras otros optan por una legislación detallista en la cual las excepciones se suman a las excepciones. Debo subrayar que en un caso como en el otro, los contribuyentes necesitan informaciones complementarias. Cuando las disposiciones fiscales son muy detalladas es notoriamente de temer que el contribuyente se pierda en el dédalo de los párrafos. Cuando las disposiciones tienen un carácter más general ponen la capacidad de entendimiento en los contribuyentes a muy ruda prueba". Sobre este interesante tema de las **'consultas previas'** trataré con la debida atención en otro artículo.

**2. La difícil interpretación de las Leyes Tributarias.** Las leyes tributarias legislan sobre hechos complejos y de índole técnica, muy a menudo. Aquí el campo de la **"interpretación literal"** es a menudo muy deficiente y conduce a conclusiones reñidas con la técnica, con la naturaleza de los presupuestos de hecho y de derecho de los que, conforme a la Ley y a la voluntad del Legislador, nace la obligación tributaria. (Así **"presupuestos"** y no **"supuestos"**, como han corregido inteligentes y versados (en otras materias) profesionales que han debido leer y formular modificaciones a los textos legales, de proyectos legales en materia financiera o tributaria). El principio que inspira este criterio de interpretación, ha llevado a decir a hombres de la talla de **Laurent** y **Luis Felipe Borja** (padre). **"Cuando el senti-**

do de la Ley es claro, no se ha de desatenderlo a pretexto de invocar su espíritu o propósito. No hay razón para aceptar que el Legislador no ha encerrado en esas "claras" disposiciones su pensamiento".

Sin embargo, a menudo se trata de una redacción impecable en lo gramatical, pero cuya aplicación a la letra conduce al quebrantamiento de las fundamentales normas de la "generalidad" o la "uniformidad", vale decir, la "justicia tributaria".

Por ello, en la interpretación de la Ley Tributaria se admiten y aún preconizan otros criterios de interpretación a fin de captar el pensamiento financiero del Legislador, de quien no podemos suponer que ha querido apartarse de las dichas normas ni quebrantar la justicia tributaria.

A menudo, pues, el Funcionario administrativo, inclinando la balanza de la justicia con el peso de facultad o "**potestad de mando**", aún desempeñando honestamente su función de aplicar la Ley e imponer su mandato obligando al ciudadano al que se supone que no quiere enmarcarse dentro de dicho mandato, incurre en errores de interpretación, **leves, graves** y aún "**groseros**", siendo la terminología de la Corte Suprema de la República Argentina. En otras ocasiones, esos defectos de interpretación obedecerán a falta de educación jurídica o a falla en los amplios conocimientos de orden técnico que debería tener quien aplica las leyes tributarias. Sin entrar en tan compleja materia, sólo añadiré que el Funcionario administrativo, de quien se ha dicho con razón y también sin ella, pues de ambas cosas hay, que es "juez y parte", por la función que desempeña y que no es, simple y obligadamente, la de "**descubrir la verdad para dar al Fisco lo que es del Fisco y dejar con el contribuyente lo que es de él**", puede incurrir más fácilmente en defectos de interpretación, que el Funcionario jurisdiccional, cuya función es descubrir la verdad y aplicar la ley de acuerdo con la íntima convicción que sobre esa verdad se ha formado.

Antes de reproducir las palabras del doctor **Andersson** sobre este punto, conviene desvirtuar un error en el que incurren a veces los contribuyentes, mejor dicho, sus defensores, cuando pro-

ponen una demanda contencioso-tributaria, y que es hasta cierto punto disculpable, si se tiene en cuenta que en la jurisprudencia de la sabia Corte Suprema Argentina, se incurre en igual defecto.

El contribuyente confunde a menudo "**legalidad**", "**nulidad**" y "**error de interpretación**", por ello, cuando un fiscalizador levanta una "**acta de fiscalización**" con gruesos errores contables o financieros, —o así lo cree el contribuyente—, o cuando el Funcionario que dicta resolución en su reclamo, razona y resuelve contra su criterio, tachan de ilegal al **acta mencionada** y de nula a la **resolución**, por haber incurrido en errores de interpretación. La mencionada Corte distingue entre errores leves o no graves y "**errores groseros de interpretación**" considerando nulos por tal defecto los respectivos actos administrativos.

Una acta de fiscalización, por equivocada o arbitraria que sea, no es nula, pues el empleado fiscal actúa en virtud de legítima competencia según la Ley. Esta no puede establecer como carácter ineludible en el empleado o funcionario que ejecutan actos administrativos de la naturaleza de los mencionados, "que no se equivoquen". Por ende, la equivocación sólo es tal equivocación. El acto será legal, en cuanto a competencia se refiere; y se lo considerará contrario a lo que ordena la Ley, esto es, simplemente, ilegal por quebrantar la Ley, o equivocado, por quebrantar la técnica correspondiente. Pero no será el acto "nulo", por error grosero de interpretación. Justamente, el Magistrado o el Tribunal Jurisdiccional, considerando legítimo y firme el acto administrativo, verá si se ha quebrantado o no la Ley o la técnica financiera o la contable, y revocará, anulará o enmendará la resolución administrativa, o el acto administrativo de "acertamiento", según la forma de procedimiento que se haya adoptado.

"Ningún país ha llegado, y no parece que ninguno esté próximo a lograrlo, a elaborar una legislación fiscal que establezca claramente la forma de computar el monto imponible que corresponda a cualquiera situación imaginable, el Legislador más preciso no encuentra siempre los términos más exactos para ilustrar



su pensamiento; y es imposible, aun a los más sabios prever todas las situaciones posibles. El Legislador previsivo lo sabe y pide a menudo al redactor que emplee un lenguaje vago, esperando que dentro de estos términos se puedan comprender en la práctica los casos no previstos... **Existe una diferencia** marcada entre el **Derecho Fiscal** y otras legislaciones. En tratándose de éstas, los ciudadanos evitan salir del camino trillado, mientras que en materia de Derecho Fiscal, existe una tendencia a salirse del camino derecho. Señalemos también otra diferencia: ciertas disposiciones fiscales, como las relativas al impuesto a la renta, versan sobre un vasto dominio y deben aplicarse virtualmente a cada género de operaciones efectuadas por un ciudadano. **Ningún país ha logrado elaborar una disposición, clara y detallada, de renta en materia de imposición**".

En el informe italiano, más apropiado para nuestras administraciones, por lo mismo que es enorme la influencia en ellas de los maestros italianos, se dice: "En substancia, pues, los métodos para interpretar las leyes, son, en su orden el **literal** el **lógico**, el **sistemático** y el **histórico**. Recurrieron a estos instrumentos la interpretación puede constatar que la expresión que emplea el legislador no es oportuna porque ha dicho algo menos o algo más de lo que tenía la intención de decir. Por ello, el resultado al que llega el interpretador puede ser "**declarativo**", si se concluye que la letra de la Ley corresponde al pensamiento del Legislador; "**extensivo**", si se entiende que la fórmula legislativa es más restringida que su pensamiento (*minus dixit quan voluit*), "**Restrictivo**", en el caso contrario. (*Plus dixit quan voluit*). Puede darse que algún caso no haya sido directamente considerado en la Ley. El intérprete deberá acudir entonces a la "**analogía**", es decir, a **buscar la voluntad implícita de la Ley**, recurriendo a la analogía de los casos semejantes, o de las materias análogas (**Analogía legis**). Es indiscutible el valor y propiedad de este sistema, sumando o tomando como antecedente la historia y los debates o exposiciones de motivos, a fin de que no se quebrante la justicia tributaria por una laguna o vacío de la Ley, y el rígido tenor y aplicación del principio que debe ser norma general pero

no exclusiva, para todos los casos, y que dice "**No hay impuesto sin Ley que lo establezca**", pues en determinados casos la Ley ha establecido el tributo para situaciones generales, enumeradas a menudo taxativamente, no habiéndose hecho para alguna fórmula nueva, o de "**evasión legal**", admitir entonces este último principio, equivaldría en la práctica a aceptar una exención sin fundamento y a quebrantar los principios de la **generalidad** y de la uniformidad. Este criterio de la analogía debería ser cuidadosamente manejado, para no incurrir en arbitrariedad y abuso, siendo éste el argumento capital de quienes desechan la "**interpretación analógica**" de la Ley. El recurso último de casación, para que un Tribunal competente resuelva si la interpretación analógica se fundamenta correctamente y no es fruto de la imaginación o arbitrariedad, sería suficiente para justificar su aceptación.

### **3. El Acuerdo 061, de julio de 1959.**

Ya he hablado acerca de los antecedentes para haber presentado a la consideración del señor Ministro de Finanzas el proyecto del Acuerdo N. 061. Los considerandos de dicho Acuerdo significan el reconocimiento de la doctrina sustentada acerca del contenido del acto administrativo tributario, especialmente las Resoluciones en los reclamos de los contribuyentes y las notificaciones con las actas de fiscalización o control o determinaciones de oficio. Dicen:

#### **EL MINISTRO DEL TESORO**

#### **Considerando:**

"Que es indispensable mantener el **principio de certeza** y seguridad en las relaciones entre el Fisco y los contribuyentes, limitando los casos excepcionales en los que es procedente la nueva fiscalización a un mismo contribuyente y por un mismo ejer-

cicio; así como determinar, de manera clara y concreta, las condiciones de ejecutoriedad de las actas de fiscalización y de la determinación de oficio de los impuestos causados”.

“Que es urgente establecer las bases y fundamentos de la cosa juzgada en el campo tributario, para prevenir la arbitrariedad o incertidumbre en perjuicio de los contribuyentes y también, en ocasiones, del propio Fisco”.

El texto del Acuerdo se contrae a establecer la firmeza o ejecutoriedad de las actas de fiscalización o estimaciones de oficio, de manera que para los contribuyentes tales actos administrativos queden firmes si no formulan reclamo alguno ante la autoridad competente dentro del término de 30 días; y para el Fisco si dentro del plazo de seis meses (elevado ahora a un año) la autoridad competente no ordena nueva fiscalización, por algún motivo razonable. Todo ello, salvo el caso de dolo por parte del contribuyente.

El Acuerdo reguló igualmente el procedimiento a seguirse en los reclamos de los contribuyentes, materia ahora regulada más ampliamente por el Código Fiscal.

#### 4. **Jurisprudencia, cosa juzgada en materia tributaria. Revocabilidad del acto administrativo.**

En la conferencia cuya síntesis se expone, se mantuvieron los siguientes principios o tesis:

a) En la Resolución administrativa de última instancia, se **“dice también el derecho”** y se constituye, por ende, una jurisprudencia administrativa, no siendo estas características cualidades exclusivas de la jurisdicción judicial. El contenido material viene a ser semejante y la variación o distinción reside únicamente en el procedimiento y otras cuestiones de forma.

b) En las mencionadas resoluciones **“se juzga también la cosa o materia del reclamo que formula el contribuyente”**, de manera que se puede hablar de una **“cosa juzgada en la resolución administrativa, especialmente en lo tributario, sin que sea**

ésto exclusivo de los **actos o sentencias jurisdiccionales**, como quiere la doctrina ortodoxa.

c) No es exacta la distinción, al menos en la extensión que pretende la teoría que confiere la "**dicción del derecho**" y la "**cosa juzgada**" exclusivamente a las sentencias jurisdiccionales, que los extremistas pretenden sea atributo exclusivo de las sentencias que dictan los tribunales de justicia ordinaria, entre una "**fase oficiosa**", en la que no hay "**partes**" ni "**controversia**" y la **fase contenciosa**, en la que se distinguen **dos partes**: la **actora** (el contribuyente) y la **demandada** (la autoridad administrativa que dictó la sentencia o resolución). Aun cuando es verdad que el formalismo y el procedimiento es más nítido en la fase llamada contenciosa, que es la jurisdiccional propiamente dicha, y la función y la iniciativa y las facultades que se reconocen a los funcionarios administrativos y a los magistrados o miembros de un Tribunal Jurisdiccional: "**ejercer una potestad de mando**", en el primer nivel. "**Establecer la verdad**", en el segundo nivel, no se puede desconocer la existencia en la llamada "**fase administrativa**" de un "**derecho de partes**", según la atinada expresión y la doctrina de Mayer. En la realidad concreta, de un lado discute el contribuyente, de otro, el funcionario que ha de dictar la resolución, escucha los informes de sus técnicos, que representan el interés del Fisco, y el funcionario representa más al Fisco que a la justicia tributaria, mientras el Juez jurisdiccional representa a dicha justicia y para él, el Fisco está a igual nivel que el contribuyente, y no se ve coaccionado o inspirado por una "**potestad de mando**".

Asimismo, en el fondo, y a menudo en la forma, existe una verdadera "**controversia**", ya que el contribuyente impugna el acto administrativo y alega sus derechos, aduciendo las pruebas que estima apropiadas. Por la otra parte, la fiscal, los técnicos y abogados consultores, defienden el acto administrativo, presentan informes, aducen pruebas, de orden contable o técnico. No es una "**amigable composición**", como suele decirse con notoria impropiedad, pues no sólo generalmente no hay nada de "amiga-

ble", sino que, como manifestó el Abogado del Ministerio de Hacienda de España que visitó el Tribunal, en esa discusión a menudo hay una parte que invoca la justicia tributaria y otra que hace oídos de mercader ante los alegatos, muchas veces conforme a derecho, y no analiza adecuadamente las pruebas que se presentan. En todo caso, existe una verdadera controversia y sólo en el acto administrativo que los italianos y en los Códigos Fiscales de México y del Ecuador se denomina "**concordato**", se presenta una solución amistosa y equitativa, que podría llamarse de "**amigable composición**". Y antes de citar muy suscintamente los criterios de los numerosos tratadistas que están conformes con esta teoría, añadiré que el profesor **Dino Jarach**, que ha sostenido enfáticamente una tesis contraria a la de su colega **Giuliani Fonrouge**, sobre la distinción nítida de las dos fases y sus consecuencias y conclusiones lógicas, me manifestó su entera conformidad con la doctrina desarrollada en la conferencia y me enseñó un documento que contiene la discusión que al respecto ha sostenido con uno de los más brillantes cultivadores del Derecho Tributario en América, el Profesor **Gómez de Sousa**.

No me detendré a exponer la teoría que puede llamarse ortodoxa, sostenida por numerosos tratadistas de Derecho Financiero, Público y Administrativo, conforme a la cual sólo a las sentencias judiciales o jurisdiccionales se les puede atribuir los atributos de "**decir el derecho**" y, especialmente, de la "**cosa juzgada**", entendiéndose como tal que sean definitivas sin recursos alguno, cosa bien cierta pero que no se opone a que igual cosa o muy semejante en el fondo, ocurra en el campo administrativo, con las resoluciones que en ese campo son igualmente definitivas, causan estado, quedan firmes y, por ende, gozan de las presunciones de **legitimidad y ejecutoriedad**. Conocidos son, por lo demás, los referidos argumentos clásicos, cuya inflexible ortodoxia condujo en Argentina a que reputados jurisconsultos negasen al Tribunal Fiscal de la Nación el carácter de "jurisdiccional", por cuanto sus sentencias no eran cosa juzgada, reservando esta cualidad solo a las que pronuncia la Corte Suprema, teoría que motivó desconcierto y equivocación en el Profesor Allorio, en los

primeros momentos, rectificando luego ese criterio extremista por las razones expuestas por el profesor Giuliani Fonrouge, y manifestando que antes de aquella opinión, su criterio había sido igual al de Fonrouge. Me limitaré, pues, a sistematizar la teoría, que con mayor o menor amplitud y decisión sostiene un grupo de notables tratadistas de Derecho Público y Financiero.

#### i.—**Tratadistas germanos.**

En este grupo de tratadistas de habla alemana se encuentran los mejores y más claros argumentos para defender esta tesis. Citaré únicamente a tres de ellos:

BERNATZIC en el libro "**Rechtskraft**" cuyo título pudiera traducirse por "**fuerza jurídica**" se hace el primer ensayo serio para justificar la extensión de los efectos de la **cosa juzgada a los actos administrativos**. Verdad es que el escritor austriaco habla de "**fuera jurídica**" del acto administrativo y por emplear esta terminología tan precisa como adecuada se ha pretendido concluir por quienes no comulgan con esta tesis, que si bien en el derecho germano se la puede aceptar, no ocurre lo propio en nuestras legislaciones, en las que se habla de "**cosa juzgada**" y no de "**fuerza jurídica**", como si la naturaleza y valor de las instituciones dependiera de cuestiones de mera terminología y no de su contenido. Después, siguiendo esta tendencia, numerosos autores han desarrollado la doctrina, descollando los que han tratado de la **teoría pura u orgánica del derecho**, de entre los cuales me referiré a tres de los más caracterizados y prestigiosos.

a) MERKL.—Este autor parte del principio de que la "**autoridad de la cosa juzgada**" es común a todos los fenómenos jurídicos comprendidos dentro de la "**norma jurídica**", por lo que habría una solución uniforme para toda la gama del orden jurídico, dentro de los diversos grados de declaración concreta del derecho. El **contenido jurídico del acto**, y no su denominación de "**sentencia**" o "**resolución**", composición del órgano que lo dicta, o procedimiento formalmente contradictorio, sería, pues, lo que decide la cuestión. He ahí lo que piensa, autor de tanta pres-

tancia y para mí, siempre ha sido esa la forma de entender la naturaleza, contenido y efectos de una resolución administrativa que dé término a un procedimiento de reclamación, reglado a semejanza del procedimiento contradictorio jurisdiccional, y de contenido material semejantes.

**“Efecto o autoridad de cosa juzgada”**, según este publicista es **“esa propiedad de ciertos actos administrativos mediante la cual no pueden modificarse, en ningún caso, por actos de la misma especie: o lo son bajo determinadas condiciones bien precisas.**

He ahí por qué los autores que, como BIELSA, sostienen la **“revocabilidad del acto administrativo”** como inherente a él, no admiten la extensión de la cosa juzgada al campo administrativo, mientras los que no admitimos que el acto administrativo sea esencialmente revocable y creemos que puede serlo dentro de ciertas y precisas condiciones de tiempo y procedimiento, admitimos esa extensión.

MERKL admite la distinción establecida por los juristas alemanes entre **“cosa juzgada en sentido FORMAL y cosa juzgada en sentido MATERIAL”**. Lo primero ocurre cuando la resolución administrativa no puede ser atacada por las partes interesadas; pero podría serlo por la misma autoridad que la dictó, cumpliendo naturalmente ciertas condiciones. La cosa juzgada material se presenta cuando la inmutabilidad del acto rige para las partes y para la propia autoridad.

Para MERKL, y refiriéndome especialmente al acto administrativo en lo tributario, la **resolución administrativa** y la **sentencia jurisdiccional**, constituyen categorías de actos jurídicos idénticos en su fondo legal, porque se trata siempre de normas jurídicas. Por lo mismo, el asunto de la autoridad de cosa juzgada se plantea de una manera análoga para todos los fenómenos, en cuanto sean **normas jurídicas**.

b) **MAYER**.—Distingue este autor los actos administrativos en dos categorías: a) **decisiones**; y b) **disposiciones**. Las primeras son las que establecen para casos particulares derechos u obligaciones mediante la aplicación concreta de una norma ju-

rídica. Son, por ende, **actos reglados**. La decisión **no dice lo que DEBE SER EL DERECHO**, sino que **declara lo que ES EL DERECHO**, exactamente como las sentencias de los tribunales de justicia que aplican la norma jurídica al caso concreto "**diciendo el derecho**". Por lo mismo, la resolución administrativa actúa lo mismo que la sentencia civil, determinando para el caso individual lo que debe ser el derecho. De esta manera, como también sostiene DUGUIT, se confunden **justicia administrativa** con **jurisdicción**, que es declaración de lo que es el derecho en un caso individual. Por lo mismo, resultaría impropio denominar "**sentencia**" sólo a la **resolución jurisdiccional**, y la función de "**decir el derecho**" no resulta privativa de la jurisdicción administrativa o de la judicial.

Este autor da una importancia substancial al "**derecho de partes**", entendiendo por parte el derecho de los particulares de ser admitidos en el procedimiento administrativo e impulsarlo. Como corolario de esta teoría —que es la que he sostenido por mi cuenta y antes de conocer la doctrina de estos autores, surge lógicamente la naturaleza de la "**justicia administrativa**" y de la "**sentencia administrativa**". **Justicia administrativa** es la actividad que tiende a realizar un acto administrativo con la admisión de los intereses de los interesados como partes y con el efecto de que el acto pueda pasar en "**autoridad de cosa juzgada**", todo ello con el mismo sentido material que ocurre en el campo civil. "**Sentencia administrativa**" es el acto administrativo cumplido con intervención de partes y que **pasa con autoridad** de cosa juzgada". Ya se habrá advertido que el concepto de "**partes**" no sería el mismo que se tiene en el procedimiento jurisdiccional, como la concurrencia del demandante y el demandado. **Parte** sería, simplemente, el interesado contribuyente que es admitido a una verdadera controversia o discusión administrativa, con igual derecho y concepto que la **parte** en lo jurisdiccional, en cuanto a derechos y acciones se entiende.

c) SPIEGEL.—Este tratadista manifiesta su acuerdo general con la teoría que admite que los actos administrativos que deciden una cuestión de derecho, pasan en "**autoridad de cosa juz-**



gada"; pero sólo para estos actos, lo que para mi propósito es suficiente. Entonces, el problema radicaría en distinguir qué actos administrativos son de "**realización jurídica**", pues la referida autoridad de cosa juzgada no alcanzaría a los demás. La **autoridad de cosa juzgada** sería esa eficacia que la ley atribuye a la sentencia y ese efecto es independiente de la condición del funcionario que la emite. La característica de relativa o absoluta dependerá de quien pueda invocar esa inmutabilidad y de quien pueda denunciarla, distinción que es un viejo resabio de vetustos procedimientos, en los que el juez estaba a disposición de las partes, según denuncia este autor.

## ii.—**Tratadistas Españoles.**

GASCON MARIN. Estima este tratadista de Derecho Administrativo que cuando la administración resuelve recursos propuestos por particulares "**desde el derecho**" que ha de aplicarse en un caso concreto y realiza, por ende, una función análoga a la judicial y que denomina "**Potestad Jurisdiccional Administrativa**". De esta manera, si se asimilan esos actos administrativos que se producen en un procedimiento jerárquico a los jurisdiccionales, queda resuelto el problema de la cosa juzgada administrativa".

Al hablar de la "**irrevocabilidad o revocabilidad**" de los actos administrativos, asuntos enteramente conexos con el de la cosa juzgada, me referiré a otros autores españoles que se han pronunciado por la irrevocabilidad, o la revocabilidad condicionada del acto administrativo.

## iii.—**Un tratadista Sudamericano.**

JOSE FRANCISCO LINARES, admite terminantemente que por la analogía indiscutible que existe entre los actos administrativos y los jurisdiccionales, la cosa juzgada es también propia de aquellos. "La función administrativa, dice, al igual que la jurisdiccional, es individualización y concreción de normas ge-

nerales. Parte de esa individualización que integra la función administrativa no se diferencia en nada, salvo en lo que respecta al tipo de órgano que la realiza y los procedimientos que emplea, pues en la función jurisdiccional el fin del Estado se persigue con igual técnica jurídica y social. Se trata entonces de una ejecución "**indirecta**" de la Ley, en cuanto el órgano que realiza la conducta perseguida es en realidad el individuo mismo. **En este tipo de administración la diferencia objetiva entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional no parece en ningún sentido apreciable**". En otros términos, la distinción entre "**administración directa y administración indirecta**", dice relación a la misma que existe entre "**ejecutar la Ley**" y "**decir el derecho**". La administración directa ejecuta la Ley y realiza el derecho, directamente. La administración indirecta establece lo que es el derecho, es decir, lo que ha de hacerse para ejecutar o realizar el derecho; y, en esta medida, los actos administrativos, más concretamente, las resoluciones que resuelven cuestiones controvertidas de derecho, o una oposición en materia de derecho, haya o no partes, son idénticas en el fondo al acto jurisdiccional que resuelve un derecho.

Linares funda su teoría en la de KELSEN "**La teoría pura del Derecho**", conforme a la cual diluye la diferencia entre "**creación y aplicación**" del derecho, de manera que no estarían frente a frente la Ley y la Sentencia, sino que se integrarían mutuamente en el concepto de **norma**. "La verdad y conclusión de esta teoría pura o normativa del derecho, dice **Linares**, es que la administración indirecta del Estado constituye "**jurisdicción**", antes que "**administración**" **objetivamente**, esto es, prescindiendo del órgano que la ejecuta.

#### iv.—Un Tratadista Francés.

DUGUIT. Finalmente, me referiré al gran tratadista francés, cuando luego de señalar dos características esenciales que distinguen lo jurisdiccional de lo jerárquico, en forma "que lo jurisdiccional debe su carácter específico al hecho de ser una ma-

nifestación de voluntad, consecuencia necesaria de una comprobación en la esfera de "derecho objetivo o del derecho subjetivo", añade una tercera condición que concurre también en los actos administrativos que no serían jurisdiccionales en el sentido clásico; no toda decisión que resuelva una cuestión de derecho es un acto jurisdiccional; es preciso, además, que la autoridad se proponga resolver un problema jurídico, es decir, que sea un **fin** y no sólo un medio, pues si sólo pretende realizar un medio para cumplir el derecho, y no persigue el derecho como fin, no sería acto jurisdiccional sino administrativo, simplemente. Pero cabe observar que mientras, por ejemplo, efectuar un acto de accertamento, o emitir un catastro, sería realizar un medio para un fin administrativo, dictar una resolución que resuelve una cuestión de derecho, conforme a un reclamo o petición de una parte, no sería un simple medio sino **un fin**, que al mismo tiempo dice el derecho y lo ejecuta, pues no se puede **ejecutar sin decir el derecho**.

#### 4. **Revocabilidad del acto administrativo.**

Como síntesis de la doctrina que invoca la **revocabilidad del acto administrativo**, con todas sus consecuencias y antecedentes, me permitiré concretar en esa forma la que sostiene uno de sus adalides más conocidos en América, el profesor BIELSA. La resumiré en esa forma, que se refiere más concretamente al acto administrativo no tributario, pero que seguramente el autor la extiende también a los tributarios, sin hacer distinción alguna, quizás porque no acepta la autonomía del **Derecho Tributario** frente al **Administrativo**:

- a) **La actividad jerárquica e esencialmente distinta de la jurisdiccional.**
- b) **Sólo cabe la cosa juzgada en la actividad y el procedimiento jurisdiccionales.**
- c) **Los actos administrativos son revocables, de oficio o por recurso. DE OFICIO son revocables no solo los actos viciados**

con nulidad absoluta o inexistentes (entonces, si no existen ¿cómo se los revoca?) y los que adolecen de error de hecho, sino también los ilegítimos y aún los que **incurren en el defecto de equivocación interpretativa.**

d) También son revocables los que crean derecho subjetivo y causan perjuicio patrimonial con dicha revocación; pero en este caso habrá lugar a recurso contencioso-administrativo y a indemnización de perjuicios.

**Una atenuación.** En general, la teoría admite que no son revocables los actos **administrativos, cuando generan derechos subjetivos perfectos.** Esto conduciría a que no son revocables de oficio, pues en punto a revocabilidad **por recurso,** es ya una cuestión distinta, pues el interesado particular no propondría revocación de actos administrativos que han creado para él un derecho subjetivo perfecto; y en punto a la administración sólo cabría aceptar la revocación por acción que invoque ante un Tribunal Judicial o Jurisdiccional Administrativo, por LESIVIDAD, que habría de declararse previamente, para luego solicitarse la revocación.

#### **Diferencia entre el acto administrativo no tributario y el acto administrativo tributario.**

Es muy oportuno observar que los fundamentos generales en los que se apoya la teoría de la revocabilidad del acto administrativo "**por oportunidad**" no tienen igual fuerza cuando se refieren al acto administrativo, simplemente administrativo pero que resulta inaplicables o muy poco aplicables, a los actos administrativos en lo tributario, especialmente las resoluciones en los reclamos de los contribuyentes, que es lo que nos interesa. He aquí la argumentación fundamental de notables publicistas y tratadistas de derecho político o administrativo, como **Jellinek, Kormann y Stein.**

"Los fundamentos para la inmutabilidad de las sentencias en el orden jurídico no son aplicables a las resoluciones de las auto-

rdiades administrativas. En lo judicial no es tolerable importunar por segunda vez en el examen de un asunto ya fallado y que se desenvuelve con las mismas partes. Para los Tribunales de Justicia la realización del derecho **no es un medio sino un fin**. En cambio, para la Administración la realización del derecho **no es un fin sino un medio para un fin**. La función de la actividad administrativa no es **proporcionar la certidumbre de cosa juzgada**. —Esto es misión de la sentencia civil—, sino, en consecuencia, conseguir un resultado material útil para el Estado dentro de los límites del derecho. **Lo que hoy es bueno para el interés general, después puede ser perjudicial**, porque han cambiado las circunstancias... Si las autoridades estuvieran ligadas a las órdenes o resoluciones que han dictado, no podrían apartarse de ellas cuando el interés público requiere una ordenación diferente; y una situación que va contra el interés público no puede subsistir ni un día más. Por esta razón, la autoridad administrativa no puede estar vinculada a sus órdenes como el tribunal a su fallo. A las órdenes de las autoridades administrativas les falta la fuerza de ley material, **por ello son esencialmente revocab'es**".

La argumentación que antecede, que es de **Fleiner**, sintetiza lo que este grupo de publicistas opinan respecto de la revocabilidad de las órdenes y actos administrativos "**por oportunidad**", esto es, cuando el interés público así lo requiere; pero tocante a los actos en el orden administrativo, como una estimación de oficio, para la cual se ha analizado todas y cada una de las situaciones del contribuyente, o una resolución, que se dá luego de discutir exhaustivamente los presupuestos de hecho y de derecho, de los que depende el nacimiento de una obligación tributaria, para un caso individual, el interés público, como lo ha razonado tan elocuentemente el doctor **ANDERSSON**, exige la certidumbre y firmeza de esos actos administrativos, para evitar todas las consecuencias que denunció el citado doctor. El interés en nada se afecta porque una resolución en el orden tributario se la repute firme y no revocable. Si la autoridad se equivocó en ese caso individual, que sienta sin embargo una jurisprudencia, y quiere enmendar su error, no precisa que revoque la resolución

administrativa-tributaria, sino que modifique para el futuro esa jurisprudencia, por las razones que invocará, sin dar lugar a la incertidumbre y falta de firmeza en el pensamiento de la administración respecto de las situaciones tributarias. De ahí que el propio autor antes citado, añade que es lo aplicable aun dentro de esa teoría, a estos actos administrativos-tributarios, respecto de los cuales existen los mismos motivos para darles autoridad de cosa juzgada, que se invoquen para igual consecuencia en las sentencias civiles, tanto que si la teoría contraria fuera doctrinariamente la más correcta, habría que aceptar que en lo tributario se debe admitir igual doctrina, por razones semejantes a la del gran hombre de Estado que dijo: **"Si no hubiere Dios habría que inventarlo, porque no se puede administrar a un pueblo sin Dios ni Religión"**.

He aquí lo que dice también **Fleiner**, sin contradecirse por lo mismo que se trata de dos órdenes diversos de actos administrativos: "la inmutabilidad de esas disposiciones que originan derechos y deberes y que han podido ser dictadas por la autoridad, **solamente después de un previo y complicado procedimiento de reclamación o información**, pues con ese procedimiento ha lugar a que se examine a fondo cuanto se refiere al interés público y garantizar al ciudadano la inmutabilidad de la orden que ha seguido ese trámite". Si restamos las palabras **"cuanto se refiere al interés público"** y las sustituciones por **"cuanto se refiere a la obligación tributaria del ciudadano con el Estado"**, esa inmutabilidad que se refiere a esas disposiciones, parece todavía más lógica para las resoluciones en el orden tributario.

**Opinión de algunos autores que no aceptan como norma general la revocabilidad del acto administrativo, o la aceptan conforme a una regulación en el tiempo y el fondo.**

Ya vimos la definición de cosa juzgada que da **Mekl**, consecuentemente, su pensamiento respecto de la revocabilidad del acto administrativo es la siguiente: Para los actos administrativos que constituyen normas jurídicas, como para las sentencias, **rige**

**una presunción de inmutabilidad** que sólo puede alterarse mediante disposición concreta legal; y así, cuando la ley estime que tales actos administrativos, que entran dentro de esa categoría jurídica, no deben tener efectos de cosa juzgada, es decir, que pueden ser revocados, ha de decirlo así expresamente.

GARCIA OVIEDO. Después de aceptar la revocabilidad de ciertos actos —generalmente por oportunidad—, dice: Sin embargo, hay casos en los que la revocación no debe producirse. Ocurre así cuando el acto ha sido declaratorio de derechos para una persona. La realización del fin jurídico impone esta limitación. **No habría orden jurídico estable** si las situaciones subjetivas de derecho estuviesen a merced de una revocación administrativa. Las legislaciones así lo han establecido, y en garantía de ese orden ha sido creado el recurso contencioso-administrativo”.

JOSE MARIA VILLAR Y ROMERO.—Admite la irrevocabilidad de los actos declaratorios de derecho, dice: “esta irrevocabilidad se halla proclamada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia española”. Por tanto, “las decisiones administrativas firmes, dictadas en consecuencia de un proceso administrativo, son, en principio, total y plenamente irrevocables, de tal modo que su revocabilidad sólo puede acordarse por la Administración, previo expediente en el que se declare la lesividad de la decisión. Verificada esta declaración, no queda revocado automáticamente el acto o decisión administrativos que se ha declarado lesivo, sino que es preciso impetrar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el recurso pertinente para que se declare la nulidad del acto o decisión de que se trate”.

### **Conclusiones respecto de la irrevocabilidad de los actos administrativos-tributarios.**

En primer lugar, parece indudable que las sentencias o resoluciones administrativas de última instancia, que han llegado a causar estado, es decir, que son firmes y gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, entran en la categoría a la que se refieren los dos autores últimamente citados, cuya doctrina

es bien generalizada en la materia. Su revocabilidad no podría admitirse sino en las condiciones que establece **Villar y Romero** (por haberme referido a él, pues su doctrina no es exclusiva de él). Por lo mismo, estimo que podría regularse en esta forma, teóricamente, la revocabilidad de un acto administrativo que, en principio, se ha de considerar no revocable, por las razones de orden financiero y social, en suma público, que se han anotado.

1. **Resoluciones favorables al reclamante.** Parece conveniente que distingamos las resoluciones favorables de las desfavorables; esto es, las que admiten las impugnaciones del contribuyente al acto del "accertamento" o se dictan en condiciones semejantes, y las que niegan las observaciones o peticiones del contribuyente.

a) Cuando la resolución no es todavía firme porque no se ha ejecutoriado, cabe que el funcionario pueda revocarla y dictar otra, y en tal caso estaríamos frente a la resolución negativa, contra la cual se pueden intentar y proponer los recursos jerárquicos o jurisdiccionales que la Ley ha contemplado.

b) Cuando el acto ha quedado firme, la revocación sólo debería producirse previa la ya comentada declaración de lesividad y mediante acción o petición ante el Tribunal Jurisdiccional, y ésto si la Ley lo ha establecido y regulado en tal forma, pues de lo contrario, si se trata de lesividad que se ha producido sin dolo por parte del funcionario que dictó la resolución, la mera equivocación de interpretación y aplicación de la Ley no da motivo para revocar la resolución y la Administración podrá cambiar la jurisprudencia para el futuro.

c) La Ley debería siempre establecer un plazo adecuado dentro del cual se pueda intentar la acción de revocación por lesividad, según las circunstancias que rodeen al acto administrativo.

2. **Resoluciones desfavorables.** Una resolución desfavorable al contribuyente dará lugar a la formulación del recurso correspondiente, ya sea jerárquico, ya sea jurisdiccional. En este sentido, no hace falta que se regule la revocabilidad del acto, que es lógico que la autoridad administrativa puede hacerlo mientras



no quede firme o haya perdido su competencia para juzgar el recurso ante él propuesto.

Formulado el recurso contencioso-tributario, aun cuando la autoridad haya perdido su competencia, podría revocar o modificar favorablemente la resolución y así quedaría terminado el juicio contencioso, o reformado, pues si la predicha autoridad reconoce su error y da la razón, total o parcial, al contribuyente, no cabría que el Tribunal Jurisdiccional declare nula la resolución predicha y continúe el proceso contencioso-tributario, pues en el peor de los casos, el asunto sería semejante al de un allanamiento, que no motivará sanción en costas.

Igual cosa debería aceptarse para el caso que dé resolución firme, por no haberse interpuesto recurso jurisdiccional, y se ha iniciado la ejecución del crédito. La autoridad, si reconoce el error, podría revocar o modificar su anterior resolución, pues no sería buena administración obligar a que pague el contribuyente lo que no debe, a pretexto de que luego puede proponer acción de pago indebido. Pero esa resolución revocatoria debería subir en consulta jerárquica al superior, a fin de asegurar la corrección en el procedimiento.

En cuanto a los errores de hecho, podrían enmendarse dentro de un plazo que resulte de prescripción, por lo mismo que la autoridad o el interesado, pueden: éste pedir la modificación de la resolución por error de hecho, y aquella podría también enmendarla cuando se constate el error de hecho. Transcurrido el plazo, que podría ser relativamente largo, se produciría la prescripción, en favor o en contra del contribuyente.

Esta podría ser una doctrina o jurisprudencia aceptable, en ausencia de disposición o regulación expresa de la Ley para la facultad de revocación de los actos administrativos-tributarios, pues si existe Ley que ordene esta situación, a ella habrá que recurrir.

**En conclusión:** Por todas las razones de buena administración financiera, para la necesaria seguridad de las actividades económicas, para prevenir la arbitrariedad administrativa, esto es, en suma, por razones de orden público, **se debe aceptar la asimilación de las resoluciones o sentencias administrativas, jerár-**

**quicas o de administración directa, en lo tributario especialmente, a las SENTENCIAS CIVILES.** Para terminar, citaré la definición de **cosa juzgada** en lo administrativo que nos da Linares, sintetizando la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina:

**“Constituyen cosa juzgada en lo administrativo, los actos que reúnen estas condiciones: Unilateralidad. Que causen estado y sean firmes. Que reconozcan algún derecho subjetivo perfecto. Que sean reglados y regulares. Que no exista facultad legal para su revocación o modificación”.** Añadiré sólo que las resoluciones administrativas en lo tributario entran lógicamente entre las que reconocen un derecho subjetivo perfecto, que en lo tributario sería el derecho de no pagar una contribución al Estado, o de pagarla en determinada medida.

#### **B.—Conferencia del Profesor SAINZ DE BUJANDA.**

Como ya he manifestado, no se distribuyeron ejemplares de las conferencias de los distinguidos profesores que asistieron a las ceremonias conmemorativas del 30avo. aniversario de la creación del tribunal Fiscal y de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, por lo que resulta aventurado hacer algo más que un pequeño esbozo sobre la materia tratada, haciendo únicamente hincapié sobre la importancia de la misma. Oportunamente reproduciré esas conferencias, cuando lleguen los textos ofrecidos, en la **Revista de Derecho** que se edita en esta ciudad.

El tema de la conferencia que sustentó al Profesor de la Universidad de Madrid, que me confirió en 1964 el honor de inaugurar su Curso de Derecho Financiero en la predicha Universidad, fue la “EDUCACION TRIBUTARIA”, esto es, la necesidad de educación sobre lo que es el impuesto y el contenido y fundamento de la obligación de pagar impuestos, para el mejor cumplimiento de esa obligación, por parte de los ciudadanos; y la necesidad correlativa por parte de los funcionarios de la administración tributaria, para una aplicación técnica y justa de las leyes fiscales. El importantísimo tema, de hoy y de siempre, se inspiró en una nueva materia de la enseñanza universitaria y de la investigación de

los tratadistas que escriben sobre los impuestos, que se ha denominado "**Psicología Fiscal o Tributaria**".

Uno de los cultivadores de este nuevo tema de investigación metódica, que por ello bien puede constituir una de las ramas del "Derecho Financiero", fue el Profesor **Henry Laufenburger**, de la Universidad de París, autor de una monumental obra en varios tomos, "**Ciencia de las Finanzas Públicas**", habiendo figurado el citado Profesor, (que falleció hace poco tiempo) como una de las más notorias autoridades sobre estudios presupuestarios y "**Derecho Fiscal Comparado**".

Ya un escritor sobre cuestiones financieras, italiano, había llamado la atención sobre la necesidad de una amplia difusión acerca de la naturaleza y del empleo y justificación de los tributos que se van a crear, pues estimaba el autor que buena parte de la resistencia de los ciudadanos a aceptar tales cargas tributarias se debía a la falta de explicaciones y propaganda.

**Laufenburger** dice, en un pequeño opúsculo sobre "**El Impuesto**", destinado a divulgar qué es el impuesto y por qué se lo ha de pagar, que podemos distinguir tres mentalidades o psicologías en los pueblos, a este propósito: La **sajona**, especialmente la **inglesa**; la **germana** y la **latina**.

La mentalidad inglesa, tanto en los ciudadanos contribuyentes como en los funcionarios es en realidad bien singular para nosotros los latinos. El ciudadano inglés paga los tributos porque es un deber ciudadano hacerlo y estima que la **evasión fiscal** es un delito tan vergonzoso como otros delitos. El funcionario inglés considera obligación de conciencia y que atañe a la honra suya al aplicar la ley tributaria con honorable sentido de técnica y equidad. También constituiría vergonzoso estigma para el funcionario inglés la verídica acusación de falta de equidad en su deber de verdadero juez tributario en lo administrativo. De ahí que el número de controversias en materia tributaria sea relativamente escaso en Inglaterra, pues "**amigablemente**", en la realidad, a nivel administrativo se resuelve la mayor parte de los reclamos tributarios. El alemán los impuestos **porque así lo ordena la Ley y hay que cumplir los mandatos legales como cues-**

**ción de disciplina ciudadana.** El **latino** procura evadir el impuesto por todos los medios posibles. "**Robar al Fisco**", al igual que **robar flores** y **robar libros**", dice la opinión popular que "**no es pecado**".

Concienzudo estudio en las universidades sobre los impuestos y de las diversas materias que comprende el Derecho Financiero, sería una de las fórmulas académicas de resolver y disminuir la magnitud de este problema.

El distinguido Profesor no tocó otro punto candente que conduce a la evasión fiscal y es la complicidad de los empleados encargados del control de las declaraciones y de las estimaciones de oficio o "**actas de fiscalización**" como llamamos al documento que establece los resultados del análisis contable o estimación directa, en su defecto o falta, y consigna los ingresos y utilidades reales de un ciudadano contribuyente, sea por investigación directa en su contabilidad, sea presuntivamente, conforme a métodos acertados que permita la Ley.

En todos los países debe presentarse este fenómeno del agente fiscal que **admite o propone el soborno o cahecho**, vicio que está tomando proporciones alarmantes en el país. Pero es indudable que disminuir el volumen de fiscalizaciones, descartando las que se reputa innecesarias porque pueden sustituirse presuntivamente por coeficientes razonables de estimación de ingresos y utilidades, como se hace en **México**, hasta un volumen muy apreciable. Pagar bien a los fiscalizadores, pues "**no hay administración más cara que la mal pagada**", como dijo con tanto acierto el Profesor **Gastón Jéze**, dar garantías efectivas a los ciudadanos honorables para que tengan la seguridad que las fiscalizaciones ilegales o deshonestas prevalecerá en los reclamos que formulen administrativamente; castigar con mano férrea a los que o propongan o acepten el soborno, pueden ser buenas medidas, así como una propaganda más efectiva y más psicológica que la tan infantil que por la radio hace el Fisco y el Municipio, supongo que sin mayores resultados.

### C.—**Conferencia del Profesor Dino Jarach.**

El Profesor **Dino Jarach**, es ahora uno de los más distinguidos profesores de las Universidades de Sud América, como lo fue antes en Italia, dicta sus sabios cursos sobre **Derecho Financiero** en la Universidad de Buenos Aires; y entre otras obras y numerosos folletos que contienen metódicos e inapreciables estudios, ha escrito su "**Curso Superior de Derecho Financiero**" y otra monumental obra en numerosos tomos, sobre "**Derecho Tributario práctico**", encaminado especialmente a ilustrar la aplicación de la **Ley de Impuesto a la Renta**.

El tema de su conferencia fue el candente de lo "**ILICITO TRIBUTARIO**". Por demás está decir que la conferencia trató cumplidamente, a nivel del estrecho tiempo que se dispone para una de estas conferencias, de la teoría jurídica y financiera del delito fiscal, sus tipos, que son fundamentalmente dos: **La defraudación fiscal y el contrabando**, con sus características peculiares en materia aduanera y en los impuestos de fabricación.

A grandes rasgos, su pensamiento coincide con la jurisprudencia sentada en muchas sentencias del Tribunal Fiscal Ecuatoriano en esta materia, especialmente en los delitos aduaneros, tan poco conocida en el Ecuador, pues basta decir que no se enseña esta rama del Derecho Financiero en las Universidades de la República y que es frecuente encontrar que los "**Jueces de Contrabando**" en lo aduanero son iletrados.

Los dos aspectos o temas más relevantes por su importancia en el pensamiento del ilustre conferencista fueron los siguientes:

a) La aceptación, franca y decidida, de que el delito fiscal no debe tipificarse y juzgarse por principio diversos de los que rigen en el **Derecho Penal Común**, naturalmente, fuera de ciertos aspectos peculiares en el **Derecho Penal Fiscal**, que han de ser expresamente consignados en las leyes correspondientes, y que dentro de la tendencia de los países a contar con Códigos Fiscales, podrían consignarse en ellos.

b) La definición de lo "**ilícito tributario o fiscal**" como aquello que no contraviene las expresas disposiciones o mandato de las leyes tributarias o no está prohibido y tipificado como delito por ellas.

Aquí regiría el mismo principio que reza "**no hay impuesto sin Ley**", pues igualmente se ha de decir y aceptar que "**no hay pena sin ley que la establezca**". De este principio se seguiría: 1) Que no se pueden establecer penas en los Reglamentos de las leyes tributarias, a no ser con expresa y concreta facultad establecida, cualitativa y cuantitativamente, en su medida, por la propia Ley. 2) Que no puede ser "**ilícito**", lo que la Ley "**faculta hacer**".

Entramos aquí en el delicado campo de lo que se llama "**evasión legal**" y que, aceptando una expresión que no existe en español, pero que es muy elocuente y la acepta y maneja el Profesor Narciso Amorós en su trabajo sobre la "**elusión fiscal**", que vendría de una españolización de la palabra inglesa "**avoidance**", sería eludir la obligación tributaria, en todo o en parte, empleando fórmulas, figuras u organizaciones que la Ley permite y reconoce, sin que constituyan un "**hecho colusorio**".

No sería aceptable la definición de "evasión fiscal" que nos da **Fasiani** en el magnífico tratamiento, por otra parte, que hace del delito fiscal en sus "**Principios de Hacienda Pública**", comprendiendo en ella la "**obstención del consumo gravado**", pues donde no hay materia imponible no puede existir impuesto y renunciar a la renta o al consumo, es una forma de conducta que puede obedecer a una resistencia a pagar el tributo mediante una conducta heroica que no es precisamente la evasión legal, pues con esta no se renuncia a la aparición del hecho imponible sino que se procede a su eliminación, a empuje dolorosa para el ciudadano.

El conferencista no entró a analizar la compleja sistemática de la "**repulsa, elusión o evasión**", ni yo pretendo referirme a la repulsa que significa la **traslación del impuesto**, pues es impropio considerarlo como sistema de elusión o repulsa, ya que el sujeto pasivo legal empieza pagándolo al Fisco y lo hace soportar luego,

en la realidad económica, por otra persona, distinta de la legalmente obligada.

Al analizar el conferencista lo que sería "**lícito**" y lo que ya no lo sería, "legal o jurídicamente", manifestó que su primera tesis era considerar "ilícita" cualquiera fórmula o actitud que tomare el contribuyente, que resulte **inapropiada** para representar la verdadera situación económica, por ende, tributaria, del agente, considerando como tal aún fórmulas que conforme a la Ley serían permitidas; pero que luego de discutir ampliamente este concepto con el Profesor **Sainz de Bujanda**, había modificado su pensamiento, descartando de lo ilícito lo que sería lícito o permitido por la Ley, así se desvirtuase o acomodase la situación económica en forma tal que de ello resulte menor impuesto o su ausencia, porque no cabía considerar "**ilícito lo que la Ley tiene por lícito**".

Quizás los siguientes ejemplos servirían para concretar el pensamiento del Profesor **Jarach**, y así una vez más estaríamos de acuerdo en importantes problemas o temas de Derecho Financiero.

a) **Ejemplo de evasión legal, esto es, lícita.** Cuando el impuesto a las ventas es de una sola fase o nivel al **productor**, en forma que el comerciante no volvería a pagar sobre el precio de venta de los artículos industriales por cuya venta ya pagó impuesto el industrial, se puede disminuir la materia imponible en esta forma, admitida por la Ley civil: La industria se organiza como una persona jurídica que produce y vende a un "**precio industrial**", esto es, costo más una pequeña utilidad (y aún ninguna), a otra empresa que se constituye como persona jurídica o sociedad distinta de la otra, que compra a la primera y vende realizando la "**utilidad comercial**". En la realidad económica, los accionistas de la segunda sociedad pueden ser los mismos que los de la empresa o sociedad industrial, o pueden aparecer unos pocos más para la mejor apariencia legal. Financieramente se pagaría, pues, el impuesto a las ventas sobre una magnitud inferior a la que sería la normal de no haber acudido a este subterfugio legal, de formar otra sociedad que constituye una persona jurídica diversa. La Ley o el Reglamento pueden anular esta forma de

evasión legal como ha tenido que hacerse en el Ecuador para ciertos casos notorios y que entrarían en la fórmula aceptada finalmente por **Jarach**, de desfiguración plena, con apariencia legal sofisticada de licitud.

b) **Fórmulas netamente inapropiadas con apariencia de legalidad.** En este caso, la figura adoptada es aparentemente legal, pero una interpretación jurídica de la Ley Tributaria, podría establecer que se trata de una conducta inapropiada francamente. Tal sería el caso considerado por una disposición reglamentaria conforme a la cual se resolvió que en esos casos, el industrial debería el impuesto por el valor de sus servicios y el pretendido comerciante **mandante**, pagaría sobre el "valor agregado", esto es, precio total menos valor o precio de los servicios.

c) El tercer ejemplo del "**Ilícito Tributario**", estaría dado por los "**actos o hechos colusorios**", esto es: los forjados para perjudicar dolosamente al Fisco.

Sin embargo, hay casos en los cuales no se estima el hecho punible sino impropio puramente, por lo que el Fisco cobra el impuesto que corresponde al hecho que se presume real, sin establecer pena.

Así, por ejemplo, si en un testamento se reconocen servicios o deudas en favor de una persona, sin pruebas suficientes, el Fisco reputa tal reconocimiento o manda, un **verdadero legado** y cobra el impuesto que a él corresponde, sin perjuicio de los efectos jurídicos que el testamento tenga para los herederos.

#### D.—**Conferencia del Profesor CESARE COSCIANI.**

El tema de la conferencia del Profesor **Cesare Cosciani** no se prestó para elucubraciones o disquisiciones de carácter académico, pues si por ellas hubiera optado el ilustre Profesor de la Universidad de Roma, lo hubiera hecho a nivel de su sabiduría, pero poco habría tratado del tema que se le sugirió: "**La reforma tributaria y la de lo Contencioso-Tributario**" en marcha en Italia.

Como aún concretándose a este tema un tanto monótono para una concurrencia que habría querido escuchar al Profesor



Cosciani en una exposición de elevado sentido académico, el conferencista optó por decir muy pocas palabras sobre la reforma tributaria, limitándose a hacer saber a su auditorio, que los varios y desorganizados tributos directos que afectan a rentas y utilidades, se transformarían en un sólo **impuesto a la renta**, personal y altamente progresivo.

En cuanto el impuesto que afecta a las ventas se lo compondría en la reforma proyectada adoptando el modelo en boga que grava el "**valor agregado**".

### **La reforma del contencioso-Tributario.**

A nivel puramente jerárquico, no existe propiamente proceso de discusión, que termine en resolución de autoridad administrativa sino para ciertos impuestos indirectos. En tratándose del **impuesto a la renta**, mejor dicho, lo que en el sistema tributario italiano corresponde a nuestro impuesto a la renta,

La Administración efectúa el acto administrativo que constituye el "**aviso de accertamento**", que equivale a nuestra "**acta de fiscalización o estimación de oficio**". Una de las fórmulas para efectuar este "**accertamento**", acepta la intervención del contribuyente, pero no para una discusión sino para que pueda proporcionar los elementos, generalmente, contables, de juicio. Contra este "**accertamento**", el pesado sistema en vigencia permite tres clases de recursos al contribuyente que se cree perjudicado por ese **accertamento**:

- a) **Jerárquico**, que no tiene la misma amplitud que en los sistemas de amplia aceptación de este procedimiento, al menos para el impuesto a la renta.
- b) **Jurisdiccional** (directo para tributos directos) a las **Comisiones Especiales** que conocen de estos recursos, a tres niveles; y,
- c) La **Acción Judicial**, que es el **contencioso-tributario** que se propone ante los Tribunales de la Justicia Ordinaria, igualmente a tres niveles.

No entró el conferencista a discutir la naturaleza, **jurisdiccional** o **meramente administrativa**, de las **Comisiones Administrativas**. Alguna referencia sobre esta discusión se hace en el trabajo "**El Contencioso Tributario**", que en gran formato, en su nivel de "folleto mimeografiado", se publicó en el Ministerio de Finanzas, con una extensión de 83 páginas, y que pudo servir de base para una de las proyectadas conferencias en universidades de México; y en el trabajo, más limitado a la "**evolución del contencioso-tributario en Italia, España, México y Argentina**", que aparece en el último número de la "**Revista de Derecho**", que se edita en Quito. Pero creo que se puede afirmar que la teoría que pudiéramos denominar general, acepta su carácter "**jurisdiccional**". En todo caso, el contribuyente y el Fisco discuten en esas Comisiones, hay, pues, **controversia**, y la sentencia que dicta en instancia definitiva, generalmente en la Comisión Central, tiene autoridad de cosa juzgada para cuestiones de hecho, y a menudo queda igualmente como definitiva, y con ese carácter, aún en cuestiones de derecho, si no se formula la acción judicial, que tiene un carácter más acentuado de recurso contencioso, que en México.

Actualmente funcionan dos clases de Comisiones: a) **Las Censuados** y b) las **Administrativas**, que son las jurisdiccionales y conocen de los recursos contra el accertamento administrativo. Funcionan a tres niveles, por lo que el recurso ante ellas, que en la terminología del derecho italiano se conoce como "**el juicio o juzgamiento tributario**", sigue un larguísimo procedimiento: 1) **Las Comisiones de Distrito**; 2) **Las Comisiones Provinciales**; y 3) **La Comisión Central**.

De la sentencia que dice la Comisión Central, se concede recurso "**contencioso judicial**", que denomina "**Acción Judicial**", asimismo, a tres niveles.

El Profesor **Cosciani** manifestó que este pesado funcionamiento, que a menudo significaba eternas discusiones que duraban hasta 10 años, había dado lugar, con sobrada razón, a agudas críticas. Por otro lado, en la Comisión Central estaban por resolverse más de DOS MILLONES de procesos, siendo una de las

causas de esta lentitud y ese acumulo, de doble origen: a) De un lado, la Administración, cuando se trataba de recurso por pago indebido, no tenía el menor interés en enviar el proceso a las Comisiones, demorándose indefinidamente dicho envío. (También aquí ocurre algo de eso, pero en muy inferior escala o nivel, porque el conflicto se resuelve en corto tiempo, relativamente, con una petición del interesado para que el Tribunal Fiscal comine a la Subsecretaría de Renta, o a la respectiva autoridad administrativa, a fin de que envíe el proceso, no siendo siempre necesario ese envío, pues con las pruebas que presenta el demandante en el Tribunal Fiscal, se puede dictar sentencia). b) De otro lado, si se trata de una conminación de pago, para hacer efectivo el "**aviso de accertamento**", el actor no tiene tampoco mayor interés en agilizar la causa. No es del todo convincente la explicación, ya que un Tribunal, jurisdiccional o no, tiene la facultad de dirigir la prueba y bien puede dictar sentencia, finalmente, pese al entorpecimiento que pueda suponer la abstención del recurrente. Por todos estos motivos está en marcha la reforma del contencioso-tributario, y el Profesor Cosciani comentó los principales proyectos o sugerencias que se habían propuesto, siendo una de las causas de que todavía no se haya dictado la Ley respectiva, aun cuando **Allorio**, manifestó en 1961, en Buenos Aires, que el proyecto estaba listo, una discusión que no la entendemos bien, acerca de si primero se debe efectuar la reforma tributaria, y luego la de su contencioso, o viceversa.

Uno de los proyectos que entiendo que goza de mayor aceptación es el que explicó el Profesor **Allorio** en **Buenos Aires**, conforme al cual se suprimiría un grado en el procedimiento jurisdiccional administrativo, y también otro en el procedimiento judicial. El esquema de esta reforma sería:

- a) "**Accertamento**" y su aviso.
- b) **Recurso jurisdiccional especial** (administrativo) ante la Comisión Distrital, para cuestiones de hecho y de derecho.
- c) **Recurso jurisdiccional especial**, de segundo grado, ante la Comisión Provincial.

d) Si el contribuyente opta por este recurso de segundo grado, ya no habría acción o recurso ante la Comisión Central, sino el recurso para ante el Tribunal Judicial, que sería de segundo grado, y se propondría ante la **Corte de Apelación**.

e) De la sentencia que dicte esta corte habrá **recurso de casación** ante la **Suprema**.

El procedimiento sería optativo: Si el contribuyente opta por los dos primeros recursos, habrá cosa juzgada para las cuestiones de hecho y para las de derecho se acude directamente ante los Tribunales Civiles. Si el contribuyente está de acuerdo con la cuestión de hecho y no con la de derecho, prescindirá de las dos primeras Comisiones y acudirá a la **Central**. De su sentencia, el contribuyente o la Administración podrán acudir a la jurisdicción judicial, que lógicamente se limita a las cuestiones de derecho.

#### E.—**Conferencia del Profesor C. GIULIANI FONROUGE.**

Este distinguido profesional en el campo del derecho civil y el tributario, ha escrito obras varias, una de ellas sobre "**Derecho Tributario**", cuya última edición salió a luz el año anterior. Ya en los años 40 elaboró un Anteproyecto de Código Fiscal y en 1964 recibió el encargo oficial de estudiar y redactar el proyecto de Código Tributario para la República Argentina, con el carácter de nacional. En este año, junto con sus colegas de Comisión, y por encargo de la OEA, se ha redactado el "**Proyecto de Modelo de Código Tributario para América Latina**", que se ha aprobado en la 6ª reunión de San Pablo, habiendo sido sus colaboradores los profesores **Gomez de Sousa y Valdes Costa**. El tema de la conferencia del doctor Giuliani Fonrouge fue la explicación y justificación de este MODELO.

El propósito fundamental, como fácilmente se colige, es que los países de América Latina cuenten con un documento, redactado por tan prestigiosos autores, a fin de que puedan aceptarlo, con ciertas modificaciones, generalmente extensivas, de acuerdo con las modalidades nacionales. Naturalmente, la utilización

será bien inferior en países que, como México y el Ecuador, cuentan con **Códigos Fiscales** más completos en muchos aspectos que el MODELO, si bien varias de sus disposiciones podrían adoptarse en una reforma que los complemente y perfeccione.

Me limitaré a dar la estructura general del MODELO que, como composición general, encuentro inferior a la que tienen los dos Códigos antes mencionados y aún el mismo proyecto primitivo del Profesor Giuliani Fonrouge, no faltando expresiones o disposiciones que son francamente inaceptables. Añadiré que fue lamentable el olvido de citar al Ecuador como uno de los países que contaban con un Código Fiscal, que en ciertos aspectos es más avanzado y más ceñido a los principios puros del Derecho Financiero, por ende, de la justicia tributaria que el mismo Código mexicano, con ser tan bueno; olvido tanto más lamentable cuanto que yo había dicho a amigos de Argentina y en sus propios oídos, que el autor expiritual del Código Fiscal ecuatoriano era el doctor C. **Giuliani Fonrouge**, porque con el envío que hizo de su Anteproyecto, en aquél pretérito año, me indujo a seguir tan laudable empeño.

### **Esquema del MODELO DE CODIGO TRIBUTARIO PARA AMERICA LATINA.**

Consta de 193 artículos, divididos en cinco **Títulos** con 25 **Capítulos**. Cada **artículo** tiene, en el margen y en mayúsculas, un título relativo a su contenido, lo que ayuda notablemente su manejo.

El **Título I** considera las "**Disposiciones Preliminares**", con dos Capítulos, el primero para las normas tributarias. El artículo 1 no está bien concebido, pues mientras su inciso primero limita el contenido del Código a los "**tributos**", debiendo quedar excluidos los créditos no tributarios, especialmente, los patrimoniales, el segundo inciso, dice: "También serán aplicables a las **obligaciones legales** establecidas a favor de personas de derecho público" y una obligación contractual es legal, pero no tributaria, si versa sobre materia patrimonial. En este capítulo se tratan de

importantes cuestiones como: Fuente de la obligación, criterios de interpretación, aceptándose la **analógica**, vigencia de la Ley Tributaria. El Capítulo II se dedica a los "Tributos" y da definiciones, no obstante que muchos tratadistas, **Fonrouge** entre ellos, critican el que un Código o Ley den definiciones, pues resultan a menudo malas.

El Título II se destina a la "**Obligación Tributaria**". El **Capítulo I** contiene las "**Disposiciones Generales**". El **Capítulo II** trata del **sujeto activo** de esa obligación. El **Tercero** se refiere al **Sujeto Pasivo**, definiendo sus diversas clases en la **Sección 1ª**. La Cuarta trata "**Del Domicilio**". El **Capítulo IV** se dedica al "**Hecho Generador**" de dicha obligación. El **Capítulo V** regula la "**Extinción**" de la predicha obligación: pago; compensación (tiene una defectuosa redacción, que Sainz de Bujanda considera "confusa", pero lo es por falta gramatical, principalmente); transacción (se refiere a lo que en el Derecho Italiano, el Mexicano y el nuestro, se denomina "**concordato**" o "acuerdo tributario", y que no es la "**transacción contractual**" del Código Civil, pues no puede haberla en materia de derecho público); **confusión**; **condonación** o **remisión**; **Prescripción** con su interrupción según la tradición civilista. El **Capítulo VIII** trata de la importantísima cuestión de las "**Exenciones**".

EL TITULO III pasa a las "INFRACCIONES Y SANCIONES", materia que se trata bien sintéticamente, seguramente para limitarse a los principios o consideraciones generales, que pueden ser un común denominador para todos los países, dejando a cada cual lo que es su pensamiento peculiar en la materia. No se caracteriza nítidamente la distinción entre "**defraudación y contrabando**", pues en las definiciones correspondientes hay un caso común para ambas: "**inducir a error**", lo que según la jurisprudencia de nuestro Tribunal Fiscal es propio de la **defraudación**, y no del contrabando, que radica esencialmente en ejecutar los hechos dolosos a espaldas de la vigilancia de las autoridades; por lo mismo, ciertos delitos que serían propiamente "**contrabando de producción o tráfico**", se tipifican como actos de "defraudación". En el "**ilícito tributario**", se incluye el "**incumplimiento de**

**los deberes por los funcionarios fiscales"; "La instigación a no pagar tributos"; la "contravención"; la "mora", que se pena con el 100% del interés de compensación por la mora que no es una infracción tipificada como infracción. Finalmente, el "incumplimiento de los deberes formales.**

En mi concepto, y como observación general, encuentro preferible tratar de esta materia como una **Segunda Parte del Código Tributario**, según ocurra en el Fiscal de México y ocurrirá con el nuestro.

EL TITULO IV se destina a los "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS"

El **Capítulo I** trata de las "**Facultades de la Administración**".

Como tales se consideran: la facultad normativa, la fiscalización, las facultades generales. El Art. 129, cuyo título es "RESOLUCION FISCAL", quizás debería estar en el lugar correspondiente de los recursos. Lo interesante de este artículo es que impone a la Administración la obligación de dictar resolución dentro de un término variable, según se trate de: a) **Una petición**; b) el **recurso de revocación o reconsideración**; y c) **los recursos jerárquicos**.

De no dictarse resolución dentro de esos plazos, se produce el "**silencio administrativo**", quedando FACULTADOS los interesados para proponer los recursos o acciones que correspondan".

El **Capítulo II** se destina a la "DETERMINACION".

La determinación de la obligación tributaria debe hacerse por los contribuyentes cuando no "proceda la intervención de la Administración", reza el Art. 32, lo que no deja de ser bien confuso porque la intervención mencionada procede siempre y sólo es cuestión del tiempo y el momento.

Lo que es muy interesante en este capítulo es que la determinación de oficio, a base presuntiva, no puede efectuarse sino cuando no ha presentado el contribuyente los hechos y elementos de juicio que la Administración le haya exigido para realizar la determinación directa. Entonces, la impugnación a esa deter-

minación presunta no puede fundarse en los referidos elementos de juicio que no se presentaron.

El **Capítulo III** establece los "**Deberes Formales**" de los contribuyentes.

El **Capítulo IV** establece el "**TRAMITE ADMINISTRATIVO**":

Presentación de las peticiones o recursos, notificaciones. **La prueba**, que se regula en esta fase de la determinación de la obligación tributaria según los principios generales, dan pleno derecho a los interesados al acceso de las actuaciones y debiendo impulsar de oficio el procedimiento por parte de la Administración.

El **Art. 156** enumera "**constancias**" que han de figurar en una Resolución Administrativa, como apreciación de las pruebas, fundamentos de la decisión; los elementos de la determinación presuntiva, en su caso.

El **Capítulo VI**. Contiene la importantísima institución de las "**CONSULTAS PREVIAS**", se considera con algún detenimiento el caso de que el propio consultante dé su "**opinión fundada**", esto es, cuando el mismo resuelve la consulta; pero no se dice casi nada para el caso contrario. Sin embargo, es interesante la iniciativa que esto supone y cada país debería aceptarla y complementarla adecuadamente.

El **Capítulo VII** trata de las "**ACCIONES Y RECURSOS**".

Se limita a conceptos fundamentales, pues el procedimiento se trata en los capítulos anteriores. El recurso de **revocación** procede ante la misma autoridad que dictó la resolución correspondiente. Si aquella está sujeta a jerarquía, se supone interpuesto subsidiariamente el recurso jerárquico.

EL TITULO V dedica sus seis artículos a regular el "**CONTENCIOSO TRIBUTARIO**", que para tal propósito resultan, evidentemente escasos. Se limitan, pues, y no puede ser de otra manera en esas condiciones, a un esbozo de dicho contencioso.

Esa ordenación considera:

- a) Es una demanda contra la resolución administrativa que sea la final en el orden administrativo antes comentado. No se



- determina el término dentro del cual se la puede proponer, pues se deja a voluntad de cada país.
- b) El contencioso tendría dos instancias: La primera ante un **"Tribunal especializado, de plena jurisdicción, independiente de la Administración"**. Se trataría, pues, de un Tribunal de jurisdicción delegada, que funciona con independencia pero dentro de la Administración. No se determina su composición ni nombramientos ni se determina en qué consiste la independencia.
- c) No hay disposición especial sobre su competencia que, en general, sería conocer de la impugnación de los contribuyentes o responsables contra la indicada resolución administrativa.
- d) No se aplica el principio de **"solve et repete"**, esto es, no precisa el pago previo del crédito fiscal ni su aseguramiento.
- e) El procedimiento será el determinado en el **Título IV** de este Código y en su defecto por el determinado en el derecho común para el juicio ordinario, con cuatro variantes que se establecen en el Art. 178: 1) La facultad de los Magistrados para impulsar de oficio el procedimiento, pudiendo ordenar las pruebas que encuentren necesarias.
- 2) Los hechos que deben probarse serán determinados en una audiencia previa con intervención personal "del magistrado" (¿cuál?).
- 3) La Administración está obligada a remitir todos los antecedentes y elementos de prueba que tenga en su poder, y el Tribunal podrá aceptar las afirmaciones del demandante si la Administración no los envía.
- 4) La causa será vista oralmente, en audiencia pública, diligenciada la prueba o vencido su término, el Juez (¿cuál?) fijará la fecha de la audiencia.
- f) De la sentencia del Tribunal habrá apelación ante... (Se deja a elección de cada país que el Tribunal de última y definitiva instancia sea administrativo mismo o judicial).
- g) En principio, esta segunda instancia sería de derecho, simplemente, pero los interesados pueden pedir que se revise la

prueba. Asimismo, podrá ordenar diligencias necesarias para mejor proveer si estima que el proceso de primera instancia es deficiente para ello.

EL CAPITULO III lleva este Título: "JUICIO EJECUTIVO".

Tal como está concebido este "juicio", parece considerar el "**procedimiento de ejecución**" o sea la acción que tiene la Administración para exigir el pago de sus créditos tributarios, que consten de título ejecutivo. No se trata, al menos no se ve dónde se haya establecido la competencia de un juez que dirime una controversia entre la Administración ejecutante y el contribuyente ejecutado, para que se hable de un "juicio ejecutivo".

El Art. 186 establece los requisitos que debe reunir el documento administrativo para que sea título ejecutivo.

El Art. 187 enumera las únicas excepciones que se pueden proponer en este "juicio", y son: omisión de alguno de los requisitos que enumera el artículo 186; pago efectivo; plazo concedido administrativamente antes del embargo; prescripción; inexistencia del crédito tributario, declarada por sentencia jurisdiccional ejecutoriada.

El Art. 188 considera dos casos de suspensión de este procedimiento:

a) "Cuando al ser citado de excepciones (dice bien impropiamente el inciso 1, ya que las excepciones las ha de proponer él, esto es, el ejecutado) el ejecutado acredite que ha iniciado la acción ordinaria contra la resolución que se pretende ejecutar". Entonces, dictada la sentencia se "**citará nuevamente de excepciones a pedido de parte**". El exacto cumplimiento y concordancia de esta disposición sólo podrá darse si la ejecución de la resolución administrativa firme no puede ejecutarse antes de que venza el plazo dentro del cual se puede proponer demanda contenciosa contra la misma. De lo contrario, en cual estado del procedimiento de ejecución que se entable tal demanda, podrá pedirse la suspensión del procedimiento.

b) Cuando la Administración haya concedido plazo después del embargo.

Como este Capítulo está en el Título que trata del contencioso, **es de suponer** que las excepciones serán conocidas por el Tribunal de dicho contencioso; pero sería bueno que esto no deba "suponerse", solamente, sino que así ha de determinarse o ha de decirse otra cosa.

El **Capítulo IV** trata de la "ACCION DE REPETICION".

Consta de un solo artículo, muy corto por lo demás, insuficiente para tratar de esta importante materia. Con seguridad se puede suponer que se trata de la constancia de esta indispensable acción y se deja su regulación a cada país.

El **Capítulo final**, el X trata de la "ACCION DE AMPARO".

Se trata del recurso que se concede al interesado cuando la Administración demora demasiado en proveer sobre peticiones de los interesados, de lo que se siga, perjuicio no reparable en otra forma para aquellos.

Está muy bien que se ordene separadamente el procedimiento a seguirse cuando se trata de esta acción especial; pero como el Art. 129 indica el plazo dentro del cual la Administración ha de proveer a una petición, parece inútil hablar, entonces, de "demora excesiva". Asimismo, parece que el recurso contra esta falta de decisión de la Administración, no da lugar a recurso jerárquico, sino directamente al contencioso, y que así ha de entenderse la disposición del Art. 129, cuando dice: "quedando los interesados facultados para interponer los recursos y acciones que correspondan", redacción que habría permitido suponer que puede haber lugar a un recurso jerárquico, primeramente.

#### F. **Conferencia del señor Ministro de Hacienda**

Lamentablemente, como he dicho, no dispongo de un ejemplar escrito de la valiosa conferencia que dictó el señor Ministro de Hacienda de la Federación Mexicana, sobre tema tan importante como la "**Política Fiscal**" seguida en esa gran Nación; y como por añadidura no pude escuchar toda la conferencia, pues casi al mismo tiempo debía sostener yo una charla sobre un tema semejante de la política fiscal en general y, en especial, de la

presupuestaria, apenas podré mencionar dos o tres aspectos bien interesantes de esa conferencia:

La Nación Mexicana ha desarrollado una política fiscal efectiva, sin las perturbaciones o interferencias de carácter demagógicas que la hechan al traste, muy notablemente, como ha ocurrido por desgracia en el Ecuador. El desarrollo económico y la visible prosperidad económica en ese país es algo que salta a la vista.

Su política monetaria y presupuestaria se ha llevado dentro de los márgenes y niveles de ponderación y posibilidad sin sacrificar la realidad a teorías inaplicables en los medios en las que no encajan fácilmente.

En punto a protección aduanera a la industria, se practica el "DRAW BACK" de exportación a toda cabalidad, en forma que se devuelven a las industrias que exportan una parte de su producción todos los impuestos internos y externos que ha soportado la fracción exportada de la exportación, inclusive el tributo a la renta.

En la protección interna, se ha llevado a la práctica, con gran provecho, el incentivo tributario, conforme a la teoría general en la materia.

Uno de los métodos de mayor alcance ha sido la aplicación al más alto grado de la "**amortización acelerada**", conforme al cual la empresa puede amortizar sus inversiones fijas hasta en un año, considerándose esta fórmula como un verdadero "préstamo sin intereses" que otorga el Gobierno, según la atinada comparación de **Urquijo**.

En la aplicación al Impuesto a la Renta se han aceptado dos notables principios, que agilitan su administración:

(a) No se parte del supuesto de que "**toda declaración de impuesto es falsa**", como sucede en muchos países, especialmente en el Ecuador; sino que, por el contrario, se da una aceptación y confianza al declarante, y en lugar de tratar de controlar y fiscalizar todas y cada una de las declaraciones, con lo cual se pierde mucho tiempo, a menudo inútilmente, se procede a la mencionada fiscalización, con el sistema de "**muestreo**".

b) Para las pequeñas y muy medianas empresas, se ha sustituido la declaración y ese control excesivo por un método presuntivo, tanto para establecer el volumen y cifra de ingresos, como para fijar la utilidad neta, que según entiendo, era del 15%, coeficiente que sería en muchos casos excesivos, por lo que se permitirá respecto de tales casos que sean analizados y modificado el coeficiente, en el reclamo que presente el contribuyente. Como es natural, la Administración ha de contar con estadísticas adecuadas y suficientes para poder conocer las situaciones de estos contribuyentes y proceder a tarifaciones razonables.

## EL PAPEL DE LA PLANIFICACION Y LA TAREA DE LOS TECNICOS

## EL PAPEL DE LA PLANIFICACION Y LA TAREA DE LOS TECNICOS

Econ. OSWALDO DAVILA A. (\*)

Las economías de mercado logran una distribución óptima de los recursos, solamente bajo las siguientes condiciones:

1. Competencia perfecta tanto en los mercados de productos, como en los mercados de factores;
2. Eficiencia tecnología y organizacional;
3. Disponibilidad de una información completa, tanto para los consumidores, como para los productores.

Es bien sabido que estas condiciones no se cumplen, particularmente en las economías en desarrollo donde se encuentra una gran cantidad de desempleo tanto de trabajo como de recursos, donde existen monopolios y la información referente a costos, tasas de rendimiento y oportunidades de inversión, es muy imperfecta y se halla completamente diseminada.

---

(\*) Profesor de las Facultades de Ciencias Económicas de las Universidad Central y Católica del Ecuador.

Además de estas imperfecciones competitivas que pertenecen a las condiciones de optimalidad en un sentido estático, uno puede hacerse una pregunta de carácter más general en el sentido de si las economías de mercado pueden anticipar con la debida aproximación (en un sentido dinámico) los precios, las demandas y los costos futuros, así como las condiciones ambientales no económicas que originan las incertidumbres en la mente de los inversionistas se abstengan de invertir por completo, o efectúen las inversiones privadas. Estas incertidumbres pueden hacer que los inversionistas en empresas menos riesgosas que pueden muy bien no ser las más productivas. En cualquier caso, las **condiciones actuales** de mercado no son de mucha ayuda para tratar de predecir las **condiciones futuras** del mercado, o para reducir las incertidumbres que surgen en la mente de los inversionistas potenciales.

Aún una economía que sea perfectamente competitiva puede no conducir a una óptima distribución de recursos si hay economías o deseconomías externas, las cuales, como se sabe, son de mucha importancia en los países en desarrollo.

Tampoco puede ser demostrado ni nadie puede estar seguro de que un equilibrio dinámico puede alcanzarse comenzando desde una posición de desequilibrio, típica de las economías subdesarrolladas, o que las fuerzas del mercado pueden hacer que se alcance el equilibrio en el corto período de tiempo que las expectativas económicas exigen.

Finalmente, y en forma independiente de esas imperfecciones que pueden o no existir, aún un mercado que sea "eficiente" puede conducir a una distribución de recursos que puede estar lejos de ser la óptima desde un punto de vista social en el sentido de que esta distribución de recursos muy bien puede no proveer de las ventajas que el crecimiento económico trae consigo a aquellos miembros de la sociedad que por incapacidad física o mental, o por defectos estructurales del sistema mismo, no están en condiciones de participar plenamente en el proceso productivo.

Todas estas razones han llevado a los países en desarrollo a usar algún tipo de planeamiento. Se arguye que el planeamien-

to evita los defectos que se presentan en las economías de mercado, defectos que, por lo menos en parte, son responsables de la situación presente de estos países. La planeación del desarrollo aglutina los recursos limitados, reduce las desigualdades e incertidumbres, utiliza las economías externas y, aunque no hiciera nada más, hace que los ciudadanos se acostumbren a la idea de cambio que trae consigo el crecimiento y a la disciplina que el proceso de desarrollo requiere.

Sin embargo, los métodos y procedimientos de planeación también han sufrido de defectos e inconsistencias a causa de que muchos factores importantes han sido omitidos, se ha dispuesto de información muy incompleta y muchas veces se han utilizado análisis imperfectos y juicios intuitivos. Aún la literatura teórica referente a criterios de inversión y otros criterios guías para desarrollar rápidamente ha estado llena de contradicciones e inconsistencias, y no todas ellas pueden ser explicadas por las distintas condiciones ambientales que afectan a los diferentes países en proceso de desarrollo.

Una falsa concepción de lo que es "planeamiento" ha hecho que se demoren demasiado actitudes racionales hacia la planificación y que se haga un uso racional de este concepto. Gradualmente, sin embargo, algunas de las exageraciones emocionales que el planeamiento ha causado han ido disminuyendo, y un enfoque más científico, más metodizado y más técnico, ha ido desarrollándose. A pesar de esto, aún subsiste una serie de conceptos erróneos sobre lo que la planificación significa y, especialmente, sobre la tarea que las personas que hacen planificación desempeñan en este proceso. El planeamiento no es un proceso de "imposición" sino uno de "convicción". Es el reconocimiento de la necesidad de organización en todas y cada una de las funciones y tareas que aceleran el crecimiento económico.

El aspecto más obvio en que cualquier economía necesita planeación es la determinación de los modos más eficientes "eficientes" en términos de desarrollo económico —de que un gobierno financie sus gastos. Si tiene que existir un gobierno, su operación debe financiarse de un modo racional. Este financiamien-



to —sea mediante impuestos o deuda— no puede evitar de ningún modo influenciar en la economía.

Es sorprendente, pero cierto, que en diferentes situaciones de la economía, un cierto método de financiamiento de los Gastos de Gobierno puede tener efectos contradictorios. A veces el financiamiento de una gran parte de los gastos gubernamentales mediante empréstitos, puede tener un fuerte impacto inflacionario. Otras, en cambio, en vez de producir este efecto, puede contribuir a un uso más intensivo de los recursos nacionales. Y se necesitan técnicos muy bien entrenados, para determinar si esta acción es beneficiosa o perjudicial para la colectividad. El ciudadano corriente, el hombre de negocios, el banquero, y aún los líderes políticos generalmente no tienen ni la preparación ni el entrenamiento necesarios para hacer esta clase de decisiones.

Aún más, en cuanto la operación gubernamental se financia con impuestos, la clase de imposición que se utiliza tiene un tremendo impacto en las decisiones de los individuos y de los empresarios y hombres de negocios. El mismo volumen de imposición obtenido por un método, puede ser perjudicial para la colectividad, en tanto que obtenido por algún otro, puede contribuir a una mejor utilización de los recursos colectivos. El ser capaz de determinar los mejores métodos impositivos para lograr ciertas metas específicas, requiere un alto grado de preparación y experiencia.

Otro campo obvio en el cual se requiere una extensa y cuidadosa planificación, es la de aquellos bienes y servicios que no pueden ser vendidos "al detalle" en los mercados: el sistema vial, el abastecimiento de agua, las centrales eléctricas, necesitan ser planeadas por técnicos expertos en ingeniería, economía, agricultura, urbanismo. Normalmente los proyectos de esta clase contribuirán a la rentabilidad de las empresas privadas, al mismo tiempo que benefician al individuo y a la colectividad.

Otro aspecto del mismo problema es aquel de los "beneficios y costos sociales". Aunque bienes y servicios tales como la educación por ejemplo, pueden "venderse" en el mercado, es probable que la cantidad "comprada" por el individuo, sea menor que

lo que la sociedad, como un todo, necesita. Por tanto, lo que podría ser "lo mejor" desde un punto de vista estrictamente individual, puede no ser "lo mejor" desde el punto de vista social".

Cuando un individuo se educa más y mejor, normalmente no sólo se beneficia a sí mismo, sino también a otros, a través de su mayor capacidad para contribuir a la sociedad, no sólo en producción, sino también en términos de contribuciones sociales y cívicas. Pese a las consideraciones anteriores, el individuo sólo "compra" educación en la cantidad en que ésta le beneficie a él mismo, pero desde que otros individuos también se benefician, la sociedad en total gana al pagar impuestos que permitan disminuir los costos de educación del individuo, dándole así oportunidad de elevar su nivel de conocimientos.

No es suficiente decir, sin embargo, que se debería tener entonces educación gratuita, hospitales gratuitos, eventos culturales gratuitos. Una sociedad —y un gobierno— tienen recursos limitados, y es sumamente difícil determinar con exactitud en qué actividades debe la sociedad —ej.: el gobierno— crear impuestos con el fin de proveer bienes y servicios gratuitos. Sólo investigaciones y estudios realizados por técnicos pueden permitir tomar decisiones de este tipo.

En ocasiones, ciertos productos, o más bien el proceso para obtenerlos, involucran costos sociales invisibles, que no se reflejan ni en la estructura de los costos de producción ni en los precios, pero que afectan al bienestar colectivo. Por ejemplo, cuando la fabricación o el uso de cierto producto contaminan el aire o el agua, la imposición de altos gravámenes sobre esas actividades pueden contribuir a aumentar el bienestar colectivo. Sin embargo, el identificar estos productos, el determinar los niveles de tributación adecuados, así como la más conveniente utilización del espacio físico, es un trabajo sumamente delicado que requiere la contribución de técnicos y científicos altamente calificados.

Otro ejemplo de la tarea de los técnicos es, simplemente, la provisión de información, sea ésta sobre mercados, exportaciones, demanda de productos nacionales y, en general, cualquier clase de información económica que tiene una productividad so-

dial muy alta, y aun más, contribuye a aumentar los beneficios privados cuando se sabe usarla. Los servicios de información estadística del Gobierno son una de las contribuciones más útiles en este aspecto. Sin embargo, ¿qué información deben estos servicios estadísticos obtener y distribuir?, por qué medios y sistemas?, ¿cuánto de los recursos de la colectividad deben dedicarse a este objeto?. Técnicos y expertos en cada campo son indispensables para dar las respuestas.

Es, sin duda alguna, muy beneficioso para la sociedad el iniciar nuevas industrias de alta productividad social y apreciables beneficios potenciales para los empresarios individuales. Pero algunas de estas industrias también pueden implicar mucho riesgo y, por tanto, desalentar la inversión privada. El riesgo para la sociedad como un todo es, sin embargo, menor, y ciertas políticas como subsidios, exención de impuestos, ayuda financiera, pueden contribuir a desarrollar industrias que sin estas medidas jamás existirían. Pero la determinación de qué industria, qué proyectos, qué productos, deben ser objeto de esta política, tiene que ser el resultado de una muy cuidadosa planificación que determine la acción más aconsejable en el sector más adecuado.

Un ejemplo muy claro de un sector donde pueden existir elevados beneficios sociales, pero en la que los riesgos son altos para permitir niveles óptimos de operación, es el de los recursos naturales, la explotación de los cuales está sujeta a la posibilidad de su existencia. ¿Debe ser el Gobierno quien efectúe las exploraciones y asuma los riesgos de descubrirlos, o no? ¿O deben adoptarse políticas de incentivos? ¿O deben concederse derechos monopolísticos? O tal vez puede usarse alguna combinación de estos elementos?. Sólo un estudio profundo, efectuado por expertos en este campo, y una cuidadosa planificación podrán conducir a la mejor política posible.

Es obvio que los préstamos externos a largo plazo pueden contribuir enormemente al desarrollo de una economía. Sin embargo las fuentes externas de capital en la mayoría de los casos, y más aún, tratándose de economías subdesarrolladas, dudan mucho en hacer préstamos directos a empresas individuales en pla-

zos y condiciones realmente beneficiosos. La existencia de instituciones financieras nacionales e internacionales, para canalizar estos fondos, al disminuir el riesgo del prestamista externo y proveerle de liquidez en el momento oportuno, facilita la obtención de estos créditos. El Gobierno, por otro lado, está en condiciones de lograr de otros gobiernos ciertos préstamos que los individuos como tales no pueden alcanzar. La pregunta que surge es, entonces, la de hasta dónde es conveniente desarrollar las instituciones financieras, y hasta donde la economía de un país está en capacidad de usar y de pagar la deuda externa. En este aspecto, son los planes de desarrollo los que pueden dar las indicaciones correctas.

Respecto al financiamiento interno, la posibilidad de canalizar fondos para nuevas inversiones de poco riesgo y gran beneficio y liquidez pueden incrementar el ahorro individual. Los Bancos, por ejemplo, básicamente deberían desempeñar este papel, pero la verdad es que muchas veces la estructura oligopolística del Sistema Bancario retarda el desarrollo, en lugar de acelerarlo.

Hasta dónde el Gobierno, mediante impuestos a la fusión de instituciones, por ejemplo, puede disminuir el grado de monopolio, y contribuir a que las decisiones individuales beneficien a toda la sociedad, son aspectos sumamente delicados que deben ser analizados por expertos, y los resultados obtenidos, incorporados en un plan global para el desarrollo.

Muchas veces existe una distribución de los recursos que retarda el desarrollo: hay unos cuantos ricos y muchísimos pobres. En estos casos, medidas como impuestos muy fuertes sobre la herencia, por ejemplo, que tienden a mejorar la distribución de la riqueza y el ingreso, puede conducir a un más elevado nivel de bienestar de la sociedad. Sin embargo, si no son adecuadamente planeados, pueden desalentar la iniciativa individual, disminuir la oferta de recursos, y la productividad total.

Una economía de libre empresa opera a través de muchas decisiones individuales las cuales pueden conducir —e históricamente han conducido— a problemas más o menos graves, aun-

que la misma evidencia histórica y la teoría económica, indican que el mismo sistema genera fuerzas correctoras que tienden a eliminar estos problemas. Sin embargo, la historia también demuestra que estas correcciones toman muy largo tiempo; demasiado largo para ser política, social y económicamente aceptable el esperar sus resultados. Además, los desórdenes económicos disminuyen el ritmo de crecimiento, y las pérdidas experimentadas en el sistema durante las crisis es muy difícil recuperarlas.

Problemas críticos como la inflación, la desocupación franca o disfrazada, que pueden y deben ser solucionados mediante programas y políticas de gastos, impuestos, manejo de la deuda e incentivos al Sector Privado, deben ser cuidadosamente planeados y ejecutados por el Gobierno, a fin de lograr un crecimiento rápido y, sobre todo, oportuno para evitar que se precipiten crisis que todo el sistema lamentaría luego.

Cada uno de los aspectos hasta aquí discutidos brevemente en forma individual, y muchos otros, son considerados e integrados dentro de un plan global, para asegurar que las decisiones que se toman en un sector no creen problemas en los otros ni obstaculicen las decisiones hechas en otros sectores.

La clase de problemas expuestos y las decisiones planeadas que deben tomarse, expresadas de una manera simplificada, no pueden ser resueltos ni pueden ser tomados por experimentados hombres de negocios, o por ciudadanos muy cultos y educados. Una persona, al tomar cotidianamente sus decisiones, lo hace mirándolas desde su punto de vista de individuo; sin embargo, es muy frecuentemente el caso en que la interacción de los fenómenos económicos, en la sociedad como un todo, es completamente diferente de lo que podría esperarse desde el punto de vista individual. Se requiere mucho entrenamiento y gran experiencia en el estudio e investigación que cada día debe hacerse para que una persona se acostumbre a pensar no en términos de relaciones individuales, sino de las relaciones globales que existen en todo sistema económico.

En la mayoría de los casos, es difícil comprender cómo un gobierno, al aumentar los impuestos, puede recibir menos ingre-

sos, o, como el demasiado ahorro individual puede empobrecer a una sociedad, o cual es la gran diferencia entre las obligaciones financieras individuales y las del gobierno a causa de la deuda que está en manos de los propios ciudadanos de un país.

Todos estos son unos cuantos ejemplos de las diferencias de apreciación que existen a nivel individual y a nivel colectivo. Es difícil esperar que aquellos que durante toda su vida miran los acontecimientos desde un punto de vista puramente individual, comprendan los problemas a nivel nacional, como están en capacidad de hacerlo quienes se han preparado para ello, y han adquirido experiencia a través del continuo análisis de la estructura económica y social.

El resultado de este estudio analítico de la realidad, determina la concepción y recomendación de políticas que, bien aplicadas por quienes están en obligación de hacerlo, determinan el mejor camino hacia etapas superiores de bienestar social.

El proceso de planificación, resultado del esfuerzo conjunto de técnicos en todas las ramas de la ciencia, ha sido concebido para operar en una estructura básica de libre competencia, buscando estimular la iniciativa privada y orientarla hacia actividades que redundan en crecimiento económico, desarrollo social y estabilidad. Si este proceso tiene que ser criticado, tiene que serlo en aquellos aspectos específicos en que realmente existan errores. No se puede criticar inconscientemente al proceso de planificación que, como lo demuestran las consideraciones antes anotadas, constituye un imperativo impostergable.

Aquellos que cada día, mediante opiniones expresadas por los más diversos medios, sugieren "lo que debería hacer un gobierno", tienen hasta cierto punto razón. Están contribuyendo a lograr que se sigan las rutas ya propuestas por la planificación, y son aquellos que a nivel político toman las decisiones, quienes deben y tienen que aceptar las críticas dirigidas, por falta de conocimiento o mala intención hacia la planificación y la técnica, expresión la primera de madurez en las concepciones sociales; expresión la segunda de superación individual, con miras al bienestar de los más.

## LA REFORMA AGRARIA ECUATORIANA

Econ. EDUARDO SANTOS ALVITE.

La importancia de la Reforma Agraria debemos evaluarla en tres dimensiones: económica, social y política.

Desde el punto de vista económico la Reforma Agraria tiene como objetivos:

Integración al circuito monetario de los auto-consumidores destruyendo el latifundio y minifundio, formas socio-económicas de tenencia de tierras que propician el aislamiento de importantes sectores de la población de la economía de precios; integración que se realiza al dar la tierra a quien la trabaja y fundir los minifundios en unidades con capacidad de absorción de la tecnología moderna. Señalaremos:

La única Reforma Agraria que en el Ecuador rompa con las formas tradicionales de tenencia de tierras será aquella que dé las tierras a los campesinos; nuestro país es esencialmente agrícola y superar las trabas estructurales del campo, es un paso que por ningún concepto puede no darse o desvirtuarse. Sin Reforma Agraria, la industrialización seguirá estancada o a un ritmo de crecimiento que no implique transformación estructural como su-

cede en la actualidad; la movilidad social será una aspiración y el desarrollo económico tendrá que esperar hasta que las grandes mayorías demanden por medios violentos lo que la legislación vigente les niega.

La Reforma Agraria implica lucha contra los terratenientes y su resolución es eminentemente política; si no lo comprendemos, seguiremos formulando lo que llamaremos reglamentos agrícolas que les podremos dar el nombre que querramos inclusive el de Reforma Agraria sin que hayamos superado las caducas estructuras de latifundio y minifundio. Mas, la cabal realización de la Reforma Agraria, no termina con el reparto de tierras, es también función:

Dotación de instrumentos de producción y tecnología a través de institutos especializados en programación agropecuaria a la par que difusión intensiva de uso de fertilizantes, semillas mejoradas, rotación de cultivos, control fitosanitario, etc.

La Reforma Agraria requiere de una cuidadosa planeación para conseguir la comercialización masiva de los productos agropecuarios. Sin modernos sistemas de mercadeo no puede superarse la etapa de auto-abastecimiento, esto implica que la planeación debe considerar la necesidad de existencia de un sistema vial debidamente intercomunicado, ya que sin caminos, la Reforma Agraria resulta una ilusión.

El Sector Campesino debe ser sujeto del crédito ágil y oportuno. Es indispensable tener instituciones financieras de carácter público y privado especializadas en crédito agrícola.

Contar con incentivos como fijación por parte del Gobierno de precios de garantía y salarios mínimos que signifiquen una redistribución de ingreso por parte de los otros sectores productivos hacia el "más vulnerable de la economía".

Programación del sector agropecuario señalando metas realistas que emerjan de una cuidadosa evaluación de las posibilidades productivas, considerando, tanto las perspectivas del mercado nacional como las expectativas de exportación tradicionalmente integradas por productos agrícolas: café, banano, cacao, etc.



A continuación reseñamos el punto de vista social:

La Reforma Agraria es garantía de una plena capilaridad social al impulsar al hombre del campo a romper con sus formas tradicionales de vida generando nuevas concepciones permeables al proceso tecnológico.

En el Ecuador, la dimensión óptima de la Reforma Agraria, talvez esté dada por el rescate de miles de hombres que con su mentalidad ancestral ponen una barrera a toda transformación, tal es el caso de nuestros indios, que parece que en el cuadro social no vislumbran ninguna posibilidad de reivindicación. Sugé- rimos:

En la Sierra ecuatoriana, será imprescindible romper con los lazos que fijan al hombre a la tierra, por lo que creemos, que la política de desarrollar las comunidades indígenas tiene serias limitaciones. Debemos acabar con las formas productivas que hacen del indio un elemento étnico con características propias e integrarlo a un profundo proceso de mestizaje, única base de un sentido de ecuatorianidad, que en síntesis, es la homogenización del pueblo ecuatoriano acabando con la discriminación abierta o velada de determinados grupos humanos. Talvez se reproche que al matar las formas tradicionales de vida del indio se lo está castigando sicollógica y sentimentalmente, mas, no estamos con esa línea de pensamiento, somos conscientes de que el desarrollo económico y social es un fin necesario que da al hombre una mayor dimensión para realizarse material y espiritualmente.

Por último, en función del enfoque político, la Reforma Agraria propicia la creación de una paulatina politización de las masas campesinas que adquieren conciencia de su rol en el juego social al pasar de siervos a propietarios.

Prosigamos señalando algunos aspectos importantes de la Reforma Agraria ecuatoriana.

El latifundio debe superarse en sus dos modalidades, la hacienda en la Sierra y la plantación en la Costa. Recordemos a Myrdal "la plantación es la más reciente encarnación feudal del capitalismo". Sin embargo, la realización de la Reforma Agraria en la Costa debe coordinarse con la política de comercio ex-

terior. Nuestro modelo de crecimiento es función en gran parte de nuestra capacidad para importar dada por las exportaciones. Modelo a superarse después de muchas décadas al conseguir una genuina industrialización: aquella que va más allá de la sustitución de importaciones; por tanto, no se debe descuidar ni permitir que la redistribución de la tierra afecte drásticamente a nuestras exportaciones; nunca se debe interpretar estos conceptos como respeto a las formas tradicionales de explotación, mas, no debemos perder de vista, que tenemos un margen amplio de flexibilidad en la Política Agraria de la Costa, dada la posibilidad de ampliación de la frontera agrícola, al contar con muchas tierras con posibilidades de integrarse a la producción, al respecto debemos señalar:

En función de las grandes extensiones marginadas del proceso productivo existentes en el Ecuador, la colonización es un elemento de suma importancia para el desarrollo económico por lo que se hace indispensable apuntar, que la colonización no es un sustituto de la Reforma Agraria (aunque si da contornos más flexibles a la política Agraria) por las siguientes razones:

De no superarse el latifundio y minifundio las nuevas tierras que entran en producción se convertirán en estos tipos de explotación.

Además, así las nuevas tierras que se incorporan a la producción no revistan formas de carácter anacrónico de tenencia de tierras (hecho casi imposible); no es justo que en países tan pobres como el nuestro se desperdicien las mejores tierras, aquellas que ya cuentan con obras de infraestructura.

De importancia capital, tomando en consideración que un punto clave de estrangulamiento es la escasez de capital, resulta el hecho de que el costo por hectárea a colonizarse es mayor que el costo por hectárea sujeto a Reforma Agraria, inclusive, considerando la posibilidad de pagar las tierras sujetas a expropiación, criterio, al que somos opuestos, ya que la Reforma Agraria en

último término implica redistribución de ingreso, acción que se nulificaría en parte si se pagan las tierras expropiadas.

En síntesis, el punto crucial es destacar: en el Ecuador se debe acabar con el latifundio, si realmente queremos tener un cambio de estructura económica, política y social generador de la transformación del capitalismo mercantil a industrial.

En el aspecto de las formas que revistan las operaciones de reparto de tierras sugerimos que deben nacer de una cuidadosa evaluación de nuestra realidad agropecuaria.

La Ley de Reforma Agraria debe señalar dos criterios básicos: la necesidad de redistribuir la propiedad concentrada en unas cuantas manos y una cierta flexibilidad en los procedimientos, lo que nunca debe interpretarse como respeto hacia la supervivencia de formas anacrónicas de tenencia de tierras. La ley debe ser clara y terminante: su objetivo destruir el minifundio por medio de sistemas cooperativos de producción por ejemplo, y superar el latifundio a través del traspaso de propiedad de manos de los terratenientes hacia manos campesinas.

Una buena legislación Agraria debe financiarse en puntos como los siguientes:

Contar con una política agraria que surja de una filosofía de desarrollo económico cuya base sea: cambios estructurales como punto obligado de partida para dar capacidad dinámica de crecimiento al producto per-cápita.

Es indispensable tener un gobierno consciente de los problemas agropecuarios, con un profundo sentido de las necesidades del campo. Recordemos: el Ecuador es un país esencialmente agrícola.

Aceptación por parte de todos los sectores productivos que corresponde al Estado ser el realizador de las grandes transformaciones estructurales.

Debe ser un precepto constitucional, el que garantiza al Estado, la capacidad de dar a la propiedad de la tierra las dimensiones óptimas, en función, de las necesidades productivas para cubrir la demanda interna y externa, o sea, sería conveniente,

seguir la experiencia mexicana; país en que en su artículo 27 constitucional se dice: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada... (y lo que es más importante) ..."**la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público**, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Se ha tomado a la Reforma Agraria mejicana como ejemplo para América Latina ya que se realizó en el marco de relaciones capitalistas de producción tanto para combatirla como para convertirla en fuente de inspiración para nuestros pueblos. Los críticos nos dicen: si bien la Reforma Agraria mejicana dio una mayor movilidad social ampliando el mercado interno, devino a través del sistema de ejidos en minifundios sin posibilidad de redención tecnológica. El criterio de "dar la tierra a quien trabaja" trae como consecuencia la parcelación y división de la tierra hasta ahogar o constituir un serio obstáculo para la producción, esto especialmente, en función de las elevadas tasas de crecimiento demográfico presentes en Méjico. Pensamos que esta no es una crítica sólida y fundada, si bien es cierto, que existen muchos minifundios, su existencia no tiene como origen el criterio de reparto de tierras, nace del hecho, de que la industrialización no fue suficientemente acelerada ni lo es todavía como para absorber el excedente de mano de obra campesina, lo que determina una presión del hombre sobre la tierra que no ha llegado a ser explosiva gracias a la válvula de escape que constituye el bracerismo (éxodo de fuertes contingentes campesinos hacia los Estados Unidos). Estas tendencias se están modificando en la época actual gracias al incremento de la industrialización. La experiencia de Méjico señala la necesidad de planificar el desarrollo agropecuario en función del desarrollo

industrial, cuya tasa de crecimiento debe ser extraordinariamente acelerada en las áreas subdesarrolladas.

En favor de la Reforma Agraria Mexicana está la mayor capilaridad social y el desarrollo sostenido de la economía frente al panorama poco atractivo de los demás países americanos.

Tiempo es de señalar, que un proceso como el de Reforma Agraria no es reversible y además, no puede ser lento y pausado, es un cambio radical, implica superación de las trabas semi-feudales que estrangulan la ampliación del mercado interno, premisa indispensable de un poder de compra en constante incremento, única base de un proceso de inversiones que canalizadas hacia la industria puedan presagiar la superación del subdesarrollo en un futuro más o menos cercano.

La falta de una orientación precisa en materia agraria ha sido y es el factor limitante decisivo para que la Ley de Reforma Agraria ecuatoriana no haya obtenido logros sustanciales quedándose en la etapa de reparto de huasipungos y de pequeños reasentamientos de núcleos marginales campesinos en las haciendas del Estado. El latifundio y minifundio permanecen casi inviolados frente al compromiso adquirido en "Punta del Este" en cuya carta se dice: "Las Repúblicas americanas se comprometen a trabajar... durante el próximo decenio... (por) impulsar dentro de las particularidades de cada país, programas de Reforma Agraria integral orientadas a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a substituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el **hombre que la trabaja**, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad".

El tener una mala legislación Agraria no significa que la Reforma Agraria sea en sí contraria al progreso como parecen insinuar algunos comentaristas de nuestra realidad económica.

La Reforma Agraria integral, inspirada en una ley bien concebida, que no trate de conciliar intereses nulificando la capacidad de crecimiento del sector agropecuario, es el prerrequisito básico del desarrollo económico ecuatoriano.

El instrumento Institucional operador de la Reforma Agraria, el IERAC, tiene como finalidad materializar las políticas que la ley de Reforma Agraria y Colonización señalan. Por lo que creemos que no puede culparse a esta Institución del relativo fracaso de la Reforma Agraria ecuatoriana (decimos relativo fracaso porque es un paso significativo dada nuestra estructura social y política que en nuestro país se haya expedido una Ley Agraria) sino, al carácter de la ley, que si bien es cierto, en las primeras etapas debía ser conciliatoria y experimental ya es tiempo de que se reformule y se convierta en un genuino instrumento de la política de desarrollo económico y social.

Las experiencias históricas latinoamericanas (Méjico, Bolivia) señalan que los cambios estructurales no pueden armonizar intereses contrapuestos; la ley no puede ni debe ser conciliatoria entre auténticos campesinos y terratenientes y, lo que es más importante, nunca es aconsejable, para ningún país, jugar con los cambios estructurales ya que, detrás de ellos, están las aspiraciones de todo un pueblo que vive pobre y empobreciéndose.



Pasemos a continuación al estudio de lo que consideramos una manifestación más del drama que surge del divorcio entre legislación y estructura económica y social. Siguiendo la corriente de nuestra época y cumpliendo con los propósitos establecidos en los compromisos internacionales como la "Carta de Punta del Este", nuestros gobiernos han dictado leyes de Reforma Agraria para así conseguir los préstamos prometidos por la Alianza para el Progreso. Desgraciadamente son leyes sin aplicabilidad. Nuestro país, no escapa de esta tendencia al legislar en materia agraria; así, en julio de 1964, el gobierno militar, a través de un

decreto supremo número 1480 expidió la "Ley de Reforma Agraria y Colonización" en cuya exposición de motivos se dice:

"La estructura de tenencia de la tierra amenaza el desarrollo del país desde diversos ángulos. Su resultado más directo es la lentitud de expansión de la producción agrícola, especialmente aquella dedicada al consumo interno. Con el desarrollo de la economía y la elevación del ingreso de los últimos años (La situación fue de estancamiento por lo que no estamos de acuerdo con la que la ley señala), es un hecho notorio la creciente escasez de ciertos bienes especialmente aquellos más buscados por ser alimentos superiores: carne, productos lácteos, etc. Los precios están asciendo, lo que revela la insuficiencia de la oferta.

"Tal situación es un síntoma de una escasez generalizada que amenazaría el desarrollo del país, al producir graves desequilibrios no sólo en el nivel de precios con las consiguientes presiones inflacionarias, sino también en la balanza de pagos al forzar el uso de divisas en la importación de alimentos, restando posibilidades de adquirir los bienes de capital e intermedios que el desarrollo necesita. A más largo plazo, pero con caracteres aún más trágicos se vislumbra también la parálisis a la que podría llevar el rápido agotamiento de la tierra agrícola. Grandes zonas del país se han perdido ya para la agricultura por una erosión acelerada por malas prácticas agrícolas. A medida que la presión de la población sobre la tierra aumenta, la degradación de los suelos avanza rápidamente tanto en la Sierra como en la Costa. Lo sucedido en el reciente quinquenio en Manabí, en que una prolongada sequía causó serios desequilibrios de carácter económico a tan importante provincia es el presagio de lo que puede pasar en todo el país, si no se pone un drástico remedio a la actual situación.

"En cuanto a la distribución de ingresos, es poco lo que se lo que se puede añadir a lo mucho que se ha dicho sobre la situación de miseria en la que viven los campesinos de grandes zonas del país. Si el nivel promedio de ingresos del Ecuador es bajo, aquel que prevalece en los campos especialmente en la Sierra, se acerca al mínimo absoluto para la pura subsistencia biológica.

Se calcula una cifra de ingreso en todo caso menor de 100 dólares anuales por persona, la cual quizá llegue en algunas zonas a cifras inferiores a 70 dólares. Por supuesto, son las áreas donde el analfabetismo es mal general; donde las tasas de mortalidad, particularmente infantiles llegan a niveles alarmantes; donde una degeneración biológica avanza a pasos rápidos como consecuencia de los graves déficits nutricionales y el vicio generalizado del alcoholismo. Se trata de las regiones aisladas de la economía monetaria y aquellas en las que menos se siente y se vive la nacionalidad. Tan triste estado es no sólo un reproche a las pasadas generaciones de ecuatorianos que ignoraron su existencia, sino un llamado apremiante a la acción.

“Por todas esas razones, es parte esencial y urgente de la política de desarrollo económico y social la realización de una reforma agraria suficientemente intensa para cambiar la estructura social. Esta debe ser más propicia a la eficacia del esfuerzo productivo y a la armonía de las relaciones entre los hombres. Con la Reforma Agraria, como un programa paralelo destinado a aliviar la presión sobre la tierra en las regiones de congestión humana y ampliar la frontera agrícola creando nuevas posibilidades de producción, es menester también avanzar en la colonización de las zonas actualmente no ocupadas. La regulación básica de estos dos programas esenciales, es el objetivo de la presente Ley....”

Los planteamientos son realistas y objetivos, mas, como sucede con tanta frecuencia en América Latina, el comprender los males nacionales no implica superarlos. Resulta que tal vez sabemos mucho sobre desarrollo económico y sin embargo, vemos que nuestros países cada día son más pobres. Probablemente, la razón esté de lado de quienes sin ser tan objetivos en el planteamiento de las situaciones económicas penetran en las sociales y fundamentalmente en las políticas. Es indispensable luchar contra poderosos intereses y, los intereses se vencen combatiéndolos no razonando. La labor de la CEPAL por ejemplo, ha sido muy meritoria en el campo del diagnóstico económico, sin que sus recomendaciones, en la mayoría de los casos, se hayan con-



vertido en políticas de acción. La Ley de Reforma Agraria y Colonización plantea los problemas estructurales y a continuación dictamina cuales son las tierras que deben estar sujetas a expropiación, o sea, las medidas tendientes a destruir el latifundio y es a partir de este momento en que empezamos a sentir el juego de intereses que la ley trata de afectar, veamos lo que al respecto nos dice:

Art. 28.—Se considerarán tierras ociosas y por lo tanto, sujetas a expropiación:

- a) Las tierras que pudiendo serlo no fueren oprovechadas bajo ninguna explotación organizada durante 3 años consecutivos. Para este efecto se considerarán ociosas las de pastos naturales que no correspondan a una explotación organizada, con excepción de las tierras comunales, en las cuales el IERAC promoverá una eficiente y organizada explotación cooperativa en coordinación con otros organismos especializados del Estado;
- b) Las tierras laboradas por más de 3 años, por quienes no tengan un vínculo contractual con el propietario, sin que éste hubiera propuesto la acción judicial respectiva. Estos particulares serán suficientemente comprobados; y
- c) Las tierras que permanecieren abandonadas, sin causa justificada, por más de 3 años consecutivos.

Art. 29. Se considerará deficientemente explotadas, y, por lo mismo sujetas a expropiación las tierras cuyo rendimiento sea notoriamente inferior al promedio de la zona agrícola respectiva, tomando en cuenta la capacidad productiva de la tierra.

El IERAC concederá al propietario el plazo de tres años para mejorar el rendimiento de sus tierras, y si no lo consiguiera, podrá ampliar el plazo o expropiarlas.

Art. 33. Ninguna persona natural o jurídica podrá ser propietaria; en la Costa de más de 2.500 Has., a las cuales podrá agregarse hasta 1.000 Has. de sabanas y pastos naturales; y en la Sierra, de 800 Has., a las que podrá agregarse hasta 1.000 Has. de

páramos o de terrenos eriales sin posibilidades de riego con aguas superficiales.

Si una persona fuere propietaria de tierras en la Costa y en la Sierra a la vez, no podrá conservar más de 2.500 Has. en total, ni agregar a esta superficie más de 1.000 Has. en concepto de sabanas, pastos naturales, páramos y eriales.

Art. 34. No estarán sujetas a las limitaciones y regulaciones del artículo 33:

- a) Las empresas promovidas y organizadas por el IERAC, así como aquellas que le presenten planes concretos de explotación que merezcan dictamen favorable de la Junta Nacional de Planificación y siempre que no ocasionen problemas de tipo social;
- b) La propiedad rústica eficientemente explotada y destinada al suministro de la materia prima para su propia industria; y
- c) La empresa agropecuaria de notoria eficiencia productiva.

Estos son algunos de los artículos más significativos en cuanto al latifundio que se trata de superar como sistema de tenencia de la tierra; al respecto pensamos:

Nos parece absurda la limitación que se da al tamaño de las explotaciones agrícolas; sin ningún sentido económico, tal parece que el único propósito de la ley es hacer que los latifundios sean de más reducidas dimensiones bajo el manto de un criterio técnico de que las tierras sean más productivas, criterio técnico que no puede ni podrá realizarse mientras no se modifique política y jurídicamente la estructura de la tierra. En el proceso histórico muchos latifundios se han subdividido sin que hubiesen cambiado las relaciones sociales, económicas o políticas; la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con criterio acertado, habla de este proceso en los siguientes términos: 'Uno de los fenómenos más característicos de la Sierra Ecuatoriana, es que el rol de la gran hacienda tradicional como modelo básico de explotación, es predominante. Sencillamente el proceso de cambio no ha avanzado hasta un punto donde surjan nuevos modelos'.

"Así se puede observar que en la mayor parte de la Sierra, donde predominan las relaciones típicas del "sistema hacienda" y sus modalidades de explotación del trabajador y de la tierra, pese a las parcelaciones y subdivisiones efectuadas, no ha sufrido merma considerable. Si bien no se dispone de una información exhaustiva al respecto, se puede afirmar que la parcelación de haciendas en unidades menores no ha hecho desaparecer o modificar sustancialmente en ellas la estructura institucional "hacendista clásica".

"Generalizando esquemáticamente, puede decirse que estas propiedades tienen los siguientes valores y significaciones para sus dueños:

1. Prestigio e identificación aparente con el grupo social cúspide;
2. Extensión de la mano de obra barata y ligada por lazos de servidumbre habitual, a otras actividades del dueño (industria, construcciones, servicios en caminos, bodegas, almacenes, etc.);
3. Servidumbre doméstica abundante y barata;
4. Lugar de descanso y vacaciones;
5. Ingresos complementarios y contribución al autoconsumo familiar".

"Al respecto es dable destacar que la división de las haciendas ha tenido el curioso efecto de "democratizar" el poder terrateniente al hacer accesible sus privilegios a un mayor número de personas, para quienes este rol tiene un carácter complementario en status, prestigio e ingreso. No está fuera de lugar pensar que esta situación puede tener el efecto de teñir la actitud de numerosos sectores profesionales y políticos mesocráticos que, sin compartir enteramente el lugar cúspide de la clase terrateniente superior en la sociedad ecuatoriana, comparten en cambio la relación patronal adicional con los trabajadores agrícolas que les es propia".

"Podría pensarse que de aquí ha derivado la ausencia del sentimiento anti-terratendiente característico de la actitud de la

reforma agraria mediante una alianza campesino-clase media urbana". Situación que continúa en nuestros días después de casi dos años de legislación en materia agraria.

Acentuando, aún más, lo que nos parece miedo a afectar seriamente los intereses de los terratenientes, se consigna en el artículo 34 lo que prácticamente abre las puertas para que cualquier ecuatoriano sea dueño de extensiones ilimitadas si cumple con el requisito de eficiencia productiva; preguntemonos, ¿cuenta el gobierno con elementos técnicos indispensables para controlar las propiedades y determinar si son realmente productivas?, ¿el poder del gran propietario no pondrá en evidencia la tradicional debilidad del Estado en el país?, ¿no se quedarán entre todo el papeleo burocrático las mejores aspiraciones de la ley?. Pensamos que la presente ley de Reforma Agraria y Colonización no cumple con los requerimientos que demanda el país para acabar con las anacrónicas formas de tenencia de la tierra, sino, que es un instrumento propicio para hacer demagogia agraria. A tal punto que parece que la ley es un requisito para cubrir el expediente para cumplir con las exigencias norteamericanas estipuladas en el compromiso denominado "Alianza para el Progreso".

## NOTA EDITORIAL

La grata acogida que ha tenido esta sección, nos hace esforzar cada vez más ante la permanente necesidad de superar el contenido de la misma.

Esta edición trae resúmenes y comentarios de importantes temas, todos ellos de trascendencia y actualidad, la dirección no ha escatimado esfuerzo alguno tratando de lograr una eficiente información para los lectores, con temas que calificados autores aportan cotidianamente a prestigiosas revistas similares.

Los temas tratados, ya sea en resúmenes o comentarios cortos, consideramos que no sólo son de nuestro interés, sino también de los lectores que vienen compartiendo las inquietudes y aspiraciones de la Revista.

El Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras agradece por las constantes y permanentes voces de estímulo que se vienen dando a ésta nuestra nueva sección, esa presencia moral permite el poder brindarles nuevos aportes y contribuciones del saber y del pensar escrito, logrando aspiraciones y cometidos que nos impusiéramos al crear esta Sección Libros y Revistas.

Hoy incluimos además Notas Bibliográficas que las consideramos de importancia complementaria para la Sección.

Quienes por suerte tenemos la oportunidad de dirigir un medio de difusión científica, creemos que ningún esfuerzo es demasiado grande cuando se trata de aportar a la cultura y al conocimiento.

**La Dirección.**

**INVESTIGACION ECONOMICA.**— Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. XXIV N° 96.

NOTA EDITORIAL

## **FUNDAMENTOS DE LA PLANEACION ECONOMICA**

Por OSKAR LANGE

### **INTRODUCCION**

La planeación económica, comprendiendo la economía de una nación como un todo, existe en la Unión Soviética, en las Democracias Populares de Europa Central y Oriental y en la República Popular China (1) —nos dice el Profesor Lange en la introducción de este interesante artículo.

Considera que la planeación económica constituye parte del desarrollo de una sociedad socialista. La Unión Soviética— que es el único país que ha consolidado un sistema socialista— planifica su economía sobre esta base. Existen en la Unión Soviética dos sectores: nacionalizado o estatal y el cooperativo. Los medios de producción en el sector nacionalizado pertenecen al Estado y en el sector cooperativo son de propiedad de las mismas coope-

---

(1) Actualmente habría que incluir a Cuba.

rativas (talles como granjas colectivas y cooperativas artesanales). Estas son pues las bases de la economía soviética y de aquí arranca su planeación económica.

La relación económica entre los empleados y trabajadores del sector estatal y los campesinos y artesanos del sector cooperativo se mantiene a través del mercado.

A los sectores de actividad económica existentes en la Unión Soviética hay que añadir, en las democracias populares europeas, dos sectores más: el de pequeños productores privados, y el otro, un sector capitalista.

En la República Democrática Alemana y en la República Popular China el sector capitalista desempeña un rol importante en la industria y en el comercio, sobre todo en China, donde existen empresas estatales - capitalistas bajo el control conjunto del Estado y los capitalistas privados.

En las democracias populares —o sea en las naciones que no han alcanzado plenamente el socialismo— es el sector socialista de la economía el que mantiene la dinámica del crecimiento nacional, y es ese mismo sector el que crece más rápidamente. Otra característica de las democracias populares es la transformación paulatina que siguen las empresas, de capitalistas a socialistas, pasando por la forma estatal capitalista. Lo propio sucede con los pequeños sectores privados de producción que pasan a formar parte de las cooperativas, es decir se socializan.

La importancia que en las naciones democráticas populares tiene el sector socialista facilita para que la planeación económica se realice con éxito y la economía se desarrolle en su conjunto.

## **LOS OBJETIVOS DE LA PLANEACION ECONOMICA**

Considera el autor que el objetivo básico de la planeación socialista es: "el más rápido incremento posible en el nivel material de vida de la población, en las circunstancias históricas pre-valetientes".

No obstante este objetivo primordial y por las mismas circunstancias históricas; se puede identificar algunos objetivos más es-

pecíficos que persigue la planeación económica. Para las democracias populares éstos serían los siguientes:

- 1) "Rápida industrialización del país".
- 2) "Modernización de la agricultura".
- 3) "Establecimiento de las bases económicas de una sociedad socialista".

Ninguno de los objetivos enumerados puede realizarse individualmente, dejando de lado a los otros dos; las condiciones históricas de las democracias populares de Europa, Asia (y de otros países) no habrían permitido y no permiten la industrialización mediante el capital privado nacional o extranjero. Pues mientras el primero es escaso, el otro, es monopolista - colonialista.

Así, el desarrollo económico de muchos países no puede lograrse sino mediante una vigorosa inversión pública—o sea mediante el desarrollo de un sector socialista en la economía.

El proceso de industrialización necesita de un incremento de la producción agrícola a fin de "alimentar a la creciente población no agrícola". El aumento de la producción agrícola se consigue por medio de la modernización de los métodos de producción y la mecanización. La maquinaria y más implementos agrícolas tiene que proveerlos la industria. Así demuestra el autor como los objetivos de la planeación económica en las democracias populares tienen que cumplirse simultáneamente.

En la Unión Soviética donde la sociedad socialista ha sido alcanzada, se preparan actualmente las bases económicas para el tránsito a la sociedad comunista, donde "los ingresos serán distribuidos de acuerdo con las necesidades, y no de acuerdo con la contribución productiva de los individuos, como sucede en el socialismo". Esta segunda fase implicará la fusión de la propiedad de los medios de producción estatal y cooperativo en una nueva forma de propiedad.

## **METAS FISICAS DEL PLAN NACIONAL Y SU COORDINACION**

"La planeación económica socialista implica la total utilización de los recursos productivos de la nación", y —continúa el



Profesor Lange— “los recursos productivos deben ser considerados en términos financieros, es decir en términos de valor”. La parte financiera sin embargo es más que nada un instrumento de contabilidad social. En las economías socialistas las finanzas señalan la utilización de recursos físicos en la producción, es decir que si en algún momento no hay fondos para determinado proyecto, este hecho refleja una escasez real de recursos, o la decisión de destinar los recursos económicos a otros proyectos de inversión.

En los países capitalistas las finanzas son reflejo por una parte del aspecto físico de la producción, y por otra, de “las demandas de derechos de propiedad privada”. Esta segunda característica de las finanzas capitalistas puede reflejar en la economía no ya la falta de recursos físicos, sino la falta de voluntad de los propietarios de esos recursos para emplearlos en lo que a su juicio proporciona una insuficiente remuneración”.

El plan nacional determina metas físicas de producción para la industria, agricultura, transporte, servicios sociales y culturales, empleo y consumo nacional. Las distintas metas deben balancearse y ser proporcionales entre las distintas ramas de la economía (proporciones macro-económicas); se establecen proporciones de menor magnitud (proporciones micro-económicas); considerando ya unidades económicas más reducidas.

Una proporción básica en la planeación es la que se establece entre producción de bienes de capital y la producción de bienes de consumo, y está relacionada con el crecimiento global de la economía y con el mejoramiento de las técnicas de producción. La tecnificación acarrea una mayor utilización de medios de producción por unidad de mano de obra.

“Las metas de producción de las diversas industrias y de los diversos tipos de agricultura deben ser coordinados por medio de balances de insumo-producto y de consumo”, estos mismos balances “se añaden a balances similares macro-económicos de todas las ramas de la economía nacional”.

## ASPECTOS FINANCIEROS DEL PLAN

El aspecto financiero que tienen los planes obedece a que la valuación se hace en términos monetarios, tanto de la producción misma, como de los salarios, y de los medios de producción.

Los ingresos generados por los sectores socialista y cooperativo se destinan a la compra de mercancías y servicios, otra parte se ahorra. Por esto es indispensable llevar una cuenta de los canales de flujos de ingresos y de gastos. La cuenta de ingresos y de gastos tiene que coordinarse con el plan físico de producción y el plan de provisión de servicios físicos.

“La división del ingreso nacional en varias clases de acumulación (inversión productiva, inversión no productiva, es decir producción de bienes duraderos destinados a prestar servicios de consumo, y adición a los inventarios de bienes de consumo) y entre el consumo, debe corresponder a la producción total física de medios de producción y de bienes de consumo. De esta manera el gasto total de bienes de consumo es igual al valor de los bienes de consumo, y el gasto total en inversiones productivas y en reposición es igual al valor total a la producción de bienes de producción (más o menos los cambios en los inventarios)”.

Una parte del ingreso nacional la retiene el Estado, las cooperativas y otras dependencias del sector socialista y sirve para la inversión y suministro de servicios.

Los incrementos en la productividad del trabajo provocan una reducción en los costos de producción de los bienes de consumo, incrementando las ganancias de las empresas nacionalizadas las mismas que en alta proporción son absorbidas por el Estado. Esto permite reducir los precios de los bienes de consumo, o, alternativamente, incrementar los salarios, no obstante que esta última medida beneficiaría sólo a los trabajadores del sector nacionalizado.

“Las diferencias entre precios y costo de producción deben ser establecidas de tal manera que se mantenga la igualdad de la demanda y la oferta en cada mercado particular”. Las diferencias entre oferta y demanda desaparecen mediante cambios en los in-

ventarios, y, a más largo plazo, por cambios en los precios o en las metas físicas de producción.

Las metas físicas del plan están estrictamente vinculadas con los aspectos financieros. El balance de la economía nacional proporciona un idea sobre la distribución de los recursos físicos y financieros. En dicho balance se tiene en el un lado la distribución de los recursos físicos, en el otro, la distribución de los recursos financieros.

## **PLANEACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

Las exportaciones y las importaciones de los países socialistas se incluyen dentro de los respectivos planes, en los balances de insumo-producto. Naturalmente que la introducción del comercio internacional en la planeación económica socialista obliga a una distribución financiera de los recursos. Sin embargo, anota el autor, al contrario de lo que acontece en el capitalismo, el comercio exterior no es un fin por si mismo, sino un medio para conseguir los bienes que el país necesita y no los posee.

El comercio exterior ha sido nacionalizado en los países socialistas, de este modo se lo puede integrar con facilidad al plan económico.

La nacionalización del sector externo sirve además como medio de coordinación de los planes de comercio exterior con otros países que siguen la vía socialista de desarrollo. Naturalmente que las relaciones de comercio en la órbita socialista se desarrollan con notable precisión — dado que estos países tienen planificado su economía y sus planes se cumplen en una alta proporción.

El gran sentido de cooperación existente entre la Unión Soviética y las democracias populares de la Europa Oriental —agrega al autor— ha permitido la rápida industrialización de éstas. "La división anterior de Europa en un Occidente económicamente desarrollado, y un Este subdesarrollado y atrasado sirviendo como una fuente de materia prima y alimentos de aquél, no existe ya".

## **LA PLANEACION EN RELACION CON LOS SECTORES DE LA ECONOMIA NACIONAL**

Para el sector socialista de la economía la planeación es una directiva obligatoria, y más aún para el sector socialista nacionalizado. Esta situación es natural, y es necesario que el plan económico nacional que se adopta por decisión política del más alto nivel de Gobierno tenga la fuerza para que todos los ministerios, instituciones y empresas sujetas al Parlamento o al Consejo de Ministros estén obligados a cumplir las directivas del plan.

En el sector cooperativo —que es también sector socialista— la situación es muy similar al del nacionalizado, en la medida que aquel se compromete a colaborar con el Estado.

Con el sector privado la situación difiere un tanto, y el Estado si bien puede actuar en ese sector por medio de disposiciones legales, la acción más efectiva se traduce a través de ciertos controles e incentivos, entre los cuales vale citar los siguientes:

- 1.—Planeación de las compras de productos y entrega de equipos.
- 2.—Por medio de las asociaciones de productores y comerciantes del sector capitalista.
- 3.—A través de las organizaciones estatales-capitalistas.
- 4.—Mediante la política de precios y la regulación de las utilidades del sector privado.
- 5.—Concesión de crédito especial a las empresas privadas que deben cumplir tareas importantes dentro del plan económico.

De este modo, el plan nacional llega a cumplirse en las democracias populares, no obstante la existencia de un sector capitalista en la economía que al tener en sus manos los medios de producción podría obstaculizar su realización.

## **LOS INCENTIVOS EN LA ECONOMIA SOCIALISTA**

La política de incentivos indudablemente juega un papel importante en el sector privado, lo cual no quiere decir que en el

sector socialista los incentivos tengan un papel menos importante.

El plan si bien se llega a cumplir por medio de órdenes, los incentivos económicos personales, aparte del sentimiento patriótico de la gente, hace que los objetivos individuales, concuerden con los objetivos generales del plan.

El autor cita algunos incentivos que se han venido aplicando en los países socialistas. Entre ellos:

- a) Tasas diferentes de remuneración de acuerdo a la calidad del trabajo realizado;
- b) Compensaciones extras cuando la producción sobrepasa a la establecida en el plan;
- c) Retribuciones adicionales a las personas que consiguen economías en la utilización de materias primas y equipos; en otras oportunidades se otorgan concesiones a grupos de trabajadores y a las cooperativas.

En síntesis, se pone en práctica "un sistema de incentivos que estimula a la gente a cumplir las tareas del plan económico nacional".

Hay además en las sociedades socialistas una serie de incentivos de carácter social y cultural.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PREPARACION Y REALIZACION DE LOS PLANES ECONOMICOS NACIONALES**

La descripción que el Profesor Lange hace respecto del proceso enunciado en el subtítulo anterior, es más o menos la siguiente:

Las directivas generales y provisionales del plan son preparadas por una Comisión Planificadora luego de un estudio sobre la organización de los ministerios, centrales de cooperativas y de comercio. Cada ministerio —a continuación— prepara directivas más específicas y las transmite a las organizaciones y empresas supeditadas a él. Sobre esa base cada empresa realiza su

propio plan en colaboración con las uniones locales de comercio; las cooperativas trabajan sus planes de modo similar.

Los diseños de planes preparados por las empresas y cooperativas se remiten a la administración de las industrias respectivas, y de éstas una vez integrados, a los ministerios u otros organismos centrales de planeación y de allí a la Comisión Planificadora Estatal, que elabora un plan económico nacional el cual es sometido a la aprobación del Gobierno.

Los ministerios son los responsables de la realización del plan en las respectivas ramas de la economía. La responsabilidad del plan total descansa en el Consejo de Ministros. Hay una Oficina de Estadísticas que recoge información corriente sobre la realización del plan, y es la Comisión Planificadora la encargada de publicar periódicamente sobre la marcha del plan nacional.

Además de esto, se elaboran planes económicos regionales y locales a cargo de oficinas regionales y locales de planificación. Asimismo la planificación se ha extendido a las instituciones de educación.

La participación del pueblo (trabajadores, técnicos, miembros de las cooperativas) es preponderante en la formulación de los planes. Se ha llegado a formar conciencia que "mientras más democrático sea el proceso de elaboración del plan, más realista será éste y mayor el interés del pueblo en su realización".

## **CONCLUSION: LA VALIDEZ DE LA EXPERIENCIA DESCRITA**

El estudio que ha ocupado nuestra atención termina indicando que la planeación económica tiene que adaptarse a la condición histórica particular de cada país y a la experiencia observada en los países en desarrollo.

Recuerda el autor que "la constelación mundial histórica en la época del monopolio capitalista y del imperialismo era tal, que los primeros países que siguieron el camino socialista fueron los países subdesarrollados, con una considerable dosis de elementos feudales en su anticuada estructura social. Superar su atraso,

eliminar una estructura social anticuada y promover su industrialización, fueron sus principales problemas”.

Los aspectos básicos que debe tomar en cuenta un país —cualesquiera sean sus condiciones históricas— para lograr éxito en la planeación económica son: “establecer metas físicas y su coordinación con los balances insumo-producto, y los consumo y de utilización de la fuerza de trabajo, así como también los principios que gobiernan las relaciones entre la asignación física y la financiera de los recursos”.

Una planeación exitosa del desarrollo económico debe contemplar la superación y neutralización por lo menos en parte del poder económico privado que obstaculiza las realizaciones de un plan.

## **LA POLITICA FINANCIERA INTERNACIONAL DE 1920-1944**

FRANK A. SOUTHARD Jr.

Subdirector Gerente del F.M.I.

El autor distingue dos acontecimientos económicos importantes en el período 1920 - 1944. El primero constituido por una etapa de "auge industrial" que se prolongó por casi una década, y, el segundo, la crisis financiera que comenzó en 1929 y la gran Depresión producto de dicha crisis.

Anota a continuación cinco aspectos de la política financiera internacional sucedidos antes de la creación del Fondo:

- 1.—"Esfuerzo por colocar el patrón oro internacional sobre bases que se aproximaran a las anteriores a 1914". No se había pensado todavía en ninguna otra alternativa.
- 2.—Advertencia de que podría surgir una escasez de oro, y aparición de una reacción favorable a la implatación del patrón de cambio oro. (Es decir, que las reservas del sistema monetario estarían constituidas por divisas extranjeras y por oro, conjuntamente).
- 3.—El desorden financiero que sobrevino a la crisis del 29 influyó para que los países sintieran la necesidad por llegar a acuerdos en materia de política financiera.



- 4.—Ausencia casi absoluta de cooperación financiera internacional.
- 5.—Quizá el más notable acontecimiento del período en estudio —anota— consistió en que pese a que los países más importantes del mundo se encontraban embarcados en el conflicto bélico de los rasgos más gigantescos en la historia de la humanidad, no se descuidaron del estudio financiero y, por el contrario, “trazaron planes para la política y las instituciones que habrían de existir después de esa época”. De no haber sucedido así el Convenio Constitutivo del F.M.I. al final de la Guerra, difícilmente se habría llevado a cabo.

### **COMETIDO VARIABLE DEL ORO**

Según Frank A. Southard Jr. el patrón oro internacional está definido por dos elementos fundamentales:

- a) Existencia de un valor par, y que “las fluctuaciones en los tipos de cambio que ocurran por debajo o encima de dicha paridad debían variar poco de los puntos de máximo o mínimo determinados por el costo de obtención y transporte del oro”.
- b) “El sistema monetario de un país de patrón oro debe ser del todo sensible a los cambios que ocurran en las reservas en oro, tratando que estos cambios provoquen medidas y reacciones rectificadoras”. Es decir que el mecanismo del patrón oro tendría que permitir ajustes automáticos de la balanza de pagos cuando ésta se encuentre en desequilibrio.

Mientras algunos economistas piensan que el patrón oro nunca funcionó, Southard Jr., que no es partidario de este criterio, sostiene que durante un considerable lapso en el Reino Unido y en un gran número de países vinculados comercialmente con aquél, se mantuvo el patrón oro y el patrón de cambio oro basado en la libra esterlina.

Sin embargo, en la década de 1920 a 1930 algunos aspectos del patrón oro muestran "tensiones y deficiencias", entre las cuales tienen mayor interés las siguientes:

- 1.—El hecho de que (la paridad en el sistema del patrón oro puede estar incluyendo o llegar a incluir una gran sobrevaluación o subvaluación de la moneda, y que consecuentemente, los ajustes inflacionistas o deflacionistas que se requerirían para buscar el equilibrio podrían exceder a la capacidad del sistema.
- 2.—Otra debilidad que anota Southard Jr., es "la insensibilidad de algunos de los principales sistemas monetarios —los de Francia y Estados Unidos por ejemplo— a las variaciones en las reservas". No se tomaba en cuenta el nivel de las reservas para las decisiones de política monetaria.
- 3.—Las soluciones que frecuentemente se dieron a los conflictos de la política monetaria de los principales países no eran precisamente los que aconsejaba la doctrina del patrón oro.

### **DESPUES DEL PATRON ORO: DE 1930 EN ADELANTE**

Las deficiencias antes anotadas, sumadas a la crisis financiera de 1929 y la Gran Depresión que la siguió, acabaron con el sistema del patrón oro, pese a que el oro no había cesado de desempeñar su importante papel en el sistema monetario internacional.

"En los cuatro años 1929-32, se produjo el mayor colapso en los precios de los productos básicos, la mayor contracción en el valor de los títulos y la mayor declinación en el comercio que el mundo moderno haya conocido".

"Por supuesto, para 1932 multitud de países habían permitido la depreciación de sus tipos de cambio, y la declinación de los valores en términos de las monedas nacionales no fue tan severa — en realidad, los esfuerzos para contrarrestar algunas de las presiones deflacionistas explican en gran parte que se fuera abandonando las monedas vinculadas al oro".

Al mismo tiempo, el autor reconoce que los hoy llamados países en desarrollo, fueron los que sufrieron el impacto más violento y desastroso en sus economías, puesto que los precios de las materias primas, algunos artículos manufacturados y de los alimentos declinaron hasta en más del 50%. Las diferencias en el intercambio con los productos de los países industriales les fue totalmente desfavorable. A semejante situación hay que añadir el efecto que produjeron las deudas externas que venían arras-trando nuestros países.

## **SITUACION DE LOS PAISES INDUSTRIALES**

Ninguno de los tres problemas o deficiencias antes enuncia-dos incidieron directamente en las economías de los países indus-triales, o si lo hicieron, fue en pequeña escala. Los países indus-triales recibieron impacto del "colapso que sufrió el comercio mundial y de las extensas dificultades cambiarias".

Ante las presiones deflacionistas y las dificultades en la ba-lanza de pagos, virtualmente todas las monedas fueron devalua-das. En algunos países como en el Reino Unido esta devalua-ción se produjo después que se agotaron los esfuerzos por man-tener la paridad de la libra esterlina. Estados Unidos en cambio devaluó su moneda cuando no se encontraba bajo ninguna pre-sión para hacerlo.

Después de la devaluación, países como Estados Unidos "acudieron prontamente a una nueva paridad. Otros, incluyendo el Reino Unido efectuaron transacciones oficiales de ajuste a ti-pos depreciados". Se crearon al efecto fondos para la estabili-zación o nivelación cambiaria, entre los que se destacó la exchan-ge Equalisation Account (Cuenta de Igualación Cambiaria) del Reino Unido. . . .

A excepción de Alemania, en donde el Gobierno del Partido Nacional Socialista utilizó el mercado cambiario como instru-mento de política, en general los mercados cambiarios de Europa Occidental se mantuvieron "ordenados y unidos".

## SITUACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Los países en desarrollo también ensayaron en esa época una gran variedad de prácticas. Algunos de ellos devaluaron sus monedas paralelamente a la libra esterlina, otros, permitieron que el tipo de cambio se despreciara y evitaron los cambios múltiples y las restricciones a las importaciones.

En América Latina se puede destacar tres ejemplos típicos: el de Perú, que utilizó el sistema libre y unificado, que fue probablemente más satisfactorio que el de otros países vecinos; el de Argentina, que adoptó un sistema relativamente sencillo: mantener un mercado oficial y un mercado libre de cambios, este último servía de "válvula de seguridad" a las autoridades monetarias para controlar las diferencias entre el tipo oficial de cambio con el imperante en el mercado libre; y el de Chile, que recurrió a tipos de cambio múltiples, cuyas disposiciones fueron caóticas y variables.

Resumiendo, en los países en desarrollo, en el período que se examina, se mostraron diferentes procedimientos cambiarios que se modificaban continuamente.

## TIPOS DE CAMBIO FLUCTUANTES

Las experiencias que resultaron de los fenómenos sucedidos en la década del 30, fueron enfocados por economistas académicos y profesionales en los tipos de cambio fluctuantes. "Algunos pensaron que mediante el mecanismo de los cambios habíase logrado una nueva solución al problema de ajustar los problemas monetarios internos y externos". Lo que no se advirtió —según el autor— es que en la realidad los tipos de cambio muy pocas veces fluctúan de manera continua.

En los años 30, una vez que se abandonaron los pagos en oro, los países procedieron a "fijar el tipo de cambio a un nivel dado y modificar el punto de ajuste sólo cuando las presiones de compra o de venta parecieren irresistibles". Siendo el problema general de la década de los 30 la deflación más bien que la inflación,

“tanto los países industriales como los países en desarrollo se aplicarán principalmente a encontrar las maneras de estimular la actividad económica, detener e invertir el curso descendente de los precios, y, en el caso de los países en desarrollo, hallar modos de corregir los términos fuertemente adversos del intercambio”.

## LO QUE LA EPOCA REVELO

El período comprendido entre las dos Guerras Mundiales mostró “que la política financiera internacional y el sistema monetario internacional adolecían de grandes deficiencias”.

Entre ellas: a) La falla del patrón oro; b) La falta de cooperación monetaria internacional; c) Resultado de la anterior, consistía en que “los países que se hallaban en dificultades financieras no tenían una fuente organizada de ayuda a la cual acudir”; d) Falta de un instrumento internacional organizado para el asesoramiento técnico.

Del estudio de estas fallas, sumadas a las experiencias de los años 1920-1940 y sus posibles soluciones, se concretan dos planes perfectamente caracterizados: El Plan White y el Plan Keynes. Los dos Planes a pesar de su notable contraste “disponían paridades fijas, modificaciones en las paridades cuando fueran necesarias, y la imposición de condiciones en forma de medidas rectificadoras que los países giradores debieran cumplir”. El Plan White “disponía ayuda financiera, reembolsable a corto Plazo, a favor de los países miembros que encontrasen dificultades en su balanza de pagos”. El Plan Keynes proponía conceder a los países deudores “el derecho a hacer grandes giros y habría echado sobre los países acreedores gran parte de la responsabilidad de financiar esos derechos de giro”.

Los dos planes incluían algunas de las bases sobre las cuales el Fondo Monetario Internacional fue ideado y constituido.

**FINANZAS Y DESARROLLO.**—Volumen III.—Nº 2.—  
VI—66.—Revista del Fondo Mone-  
tario Internacional y del Banco Inter-  
nacional de Reconstrucción y Fo-  
mento.

## **LA LIQUIDEZ INTERNACIONAL Y EL FONDO**

PIERRE - PAUL SCHWEITZER

... "Naturaleza de la liquidez internacional".—  
"Cuando hablamos de la liquidez internacional no incluimos en ella una gran parte del financiamiento del comercio internacional en todo el mundo, no obstante la importancia que tiene. Es decir, excluimos del concepto de la liquidez el vasto complejo de las tenencias de divisas en poder del sector privado, los créditos bancarios y los créditos comerciales que día a día sirven de base al comercio internacional. Excluimos también los créditos gubernamentales para financiar exportaciones que son proporcionados por organismos tales como el Banco de Exportación e Importación de Washington, así como el financiamiento internacional a largo plazo que se canaliza a través de los mercados de capital privado o a través de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial" . . . .

"... La liquidez internacional comprende todos los recursos y facilidades financieras con que cuentan las autoridades monetarias

de cada país para saldar los déficits de sus pagos internacionales, o dicho en otras palabras, para hacer los pagos residuales en divisas cuando todas aquellas otras fuentes de fondos no bastan para equilibrar las cuentas. La liquidez incluye los bien conocidos componentes de las "reservas oficiales", es decir, el oro en poder de los bancos centrales, pero no el que se halle en poder de particulares o de empresas privadas y las tenencias de divisas en poder de los bancos centrales o Tesorerías — principalmente dólares y libras esterlinas pero también algunas otras monedas, especialmente el franco francés. El Fondo Monetario Internacional es también una fuente de dos clases de liquidez: una de éstas se considera de naturaleza análoga a los activos de reserva que acabo de mencionar, y la otra la constituyen facilidades de crédito que están sujetas a ciertas condiciones".

"... También proporcionan liquidez las facilidades de crédito que ofrecen otras instituciones internacionales, o las que se conceden con arreglo a diversos acuerdos bilaterales. En esta provisión de oro y de divisas, y en el acceso a los medios para efectuar pagos al exterior, es que las autoridades de un país dependen para financiar los desequilibrios de sus cuentas internacionales".

"La liquidez es asunto del Fondo".—

"... El Fondo fue creado para que reuniera un acervo de oro y monedas que pudieran utilizarse para complementar las demás reservas de los países miembros... El Fondo es un organismo financiero internacional en el cual cada país miembro —actualmente son 103— tiene una cuota. La cuota de cada país guarda relación con la magnitud de su economía, con su importancia en el comercio mundial con la cantidad de sus reservas monetarias, etc. La cuota constituye la base de muchos de los derechos y deberes que al país le corresponden como miembro del Fondo. Así, por ejemplo, la cuota determina la cuantía de la subscripción de cada país miembro, la cual debe pagarse parte en oro y parte en la moneda propia del país. La cuota sirve también de base

para calcular el importe de la ayuda financiera que el país miembro pueda obtener del Fondo, así como para determinar el número de votos que le corresponden al decidirse los asuntos del Fondo... el Fondo tiene también la facultad de tomar préstamos a fin de incrementar sus recursos,..." "El objeto primordial de este gran activo común de recursos financieros es proporcionar a los países miembros una fuente de ayuda temporal que les permita atender a los déficits de sus balanzas de pagos. La ayuda financiera del Fondo toma la forma de una transacción cambiaria, en la cual el país miembro obtiene del Fondo la moneda de otro país y paga al Fondo una cantidad equivalente en su propia moneda. De este modo el activo total del Fondo se mantiene intacto, aunque su composición varía... los reembolsos deberán efectuarse a medida que mejore la situación del país, o en todo caso, dentro de un plazo de tres a cinco años"...

"... De acuerdo con las políticas establecidas por el Fondo, un país miembro puede girar virtualmente a la vista, contra lo que en el Fondo llamamos el "tramo de oro". El tramo de oro, que inicialmente es igual a la subscripción del país miembro pagada en oro (por lo general el 25 por ciento de la cuota), aumenta a medida que el Fondo utiliza la moneda de dicho país para proporcionar ayuda a otros países miembros, y disminuye cuando el propio país gira contra el Fondo"... "Ejemplo de una transacción con el Fondo".—

"... Pero qué ocurre cuando los países ya han girado contra sus tramos de oro? En este caso los países tienen el derecho de solicitar giros adicionales temporales en monedas extranjeras que el Fondo tenga en su poder, a cambio de una cantidad igual de sus monedas propias... El Fondo cuenta con que cualquier país miembro que solicita ayuda con cargo a sus tramos de crédito tendrá tomadas medidas positivas para hacer que sus pagos externos retornen a una situación de sano equilibrio, y mientras mayor sea la relación que el importe solicitado tenga con la cuota, del país miembro más estrictos serán los requisitos que habrá de satisfacer. A esos derechos de giro contra los tramos de crédito los llamamos "liquidez condicional" debido a que deben cumplir



ciertas condiciones a fin de poder ejercer tales derechos de giro". . . .

"Dos clases de liquidez que el Fondo proporciona".—

"Las dos clases de liquidez que el Fondo proporciona son, por lo tanto, derechos a girar dentro del tramo de oro — liquidez incondicional— que pueden conceptuarse de igual categoría que otras clases de reserva, y facilidades de "liquidez condicional" de las cuales puede disponerse únicamente (digámoslo sin embages) si el comportamiento previo ha sido satisfactorio o si media el compromiso de un comportamiento mejor" . . . .

"La creación de liquidez fuera del Fondo".—

"Aunque las operaciones del Fondo han sido importantes tanto en otros años como en 1965, las principales adiciones a la liquidez mundial después de finalizada la guerra han provenido de la producción de oro y del déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos. Estas adiciones han sido complementadas en los últimos años mediante facilidades de crédito y acuerdos concertados fuera del Fondo que también acrecentan mucho la liquidez internacional. Un ejemplo bien conocido es el sistema de los acuerdos "swap" para el intercambio de monedas entre el Banco de la Reserva Federal de Nueva York y varios bancos centrales de otros países. Otros ejemplos que pudieran citarse incluyen los compromisos especiales asumidos por diez bancos centrales a fin de prestar apoyo a la libra esterlina". . . .

"Suficiencia de la liquidez".—

"El problema de la suficiencia o insuficiencia de la liquidez internacional es primordial. Lamentablemente, es también en extremo difícil de resolver. Es teóricamente posible que todo país en el mundo, al tiempo que siga sus propias políticas, tenga en equilibrio constante sus cuentas internacionales. En un mundo

así no habrá necesidad de tener reservas ni liquidez internacionales; . . . Mientras mayor sea el volumen del comercio mundial y de los pagos internacionales, mayores serán los desequilibrios que razonablemente puede esperarse que surjan en determinado momento. Por consiguiente, existe un asentimiento general acerca de la importancia de mantener un adecuado nivel de liquidez a fin de sostener la expansión del comercio mundial y el crecimiento económico mundial” . . .

“Lindes de la necesidad”.—

“Si hubiera un sistema que automáticamente financiara todos los déficit en los pagos lo cual implicaría virtualmente una provisión ilimitada de liquidez incondicional, los países no estarían sometidos a presiones para que realmente hagan frente a sus déficit. Es esto precisamente lo que destaca la importancia de la disciplina monetaria” . . .

“Los estudios recientes”.—

“ . . . El Fondo ha venido realizando esos estudios desde hace varios años, y hemos seguido muy de cerca los que han sido hechos por un grupo de países industriales —el llamado Grupo de los Diez— y por organismos de las Naciones Unidas”.

“ . . . Bastará que diga que hay muchas maneras posibles de crear liquidez internacional. Por supuesto, la situación del oro, que es de importancia en el sistema monetario internacional ha sido cuidadosamente estudiada. El resultado de esos estudios evidencia que virtualmente no se cuenta con ningún apoyo de parte de quienes participan en esos estudios, para tratar de solucionar el problema restableciendo el viejo sistema del patrón oro o aumentando el precio del oro. En cambio, se está prestando atención a las ventajas de las técnicas mediante las cuales la liquidez internacional pudiera aumentarse periódicamente conforme a una base internacional previamente convenida” . . .

"Futuros problemas".—

"... Entre las cuestiones que habrá que resolver figuran las siguientes:"

"(1) ¿Qué reservas necesita el mundo y cuáles son las perspectivas de que aumenten?, (2) Si es que se precisa un nuevo mecanismo para la creación de reservas, ¿qué amplitud debe darse a la participación en dicho mecanismo?, (3) ¿Sobre qué base habrán de distribuirse las reservas? y (4) ¿Quién ejercerá el control sobre el procedimiento para adoptar las decisiones?... Opino que el proceso mediante el cual han de adoptarse las decisiones respecto a la liquidez debe reflejar adecuadamente la índole diversa del problema"....

"Las decisiones a que estamos aproximándonos no son en punto a la implantación de improvisaciones temporales, sino a posteriores medidas fundamentales relacionadas con la evolución constante del sistema monetario internacional... Pero me parece claro que estamos entrando en una nueva etapa en la esfera de la cooperación monetaria internacional, así como que, valiéndonos de la experiencia que hemos logrado, nos será dable proporcionar cimientos más firmes para el crecimiento del comercio internacional y de la economía mundial, para provecho de todos los pueblos".

## LA POSICION LATINOAMERICANA FRENTE A LA REFORMA DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL (\*)

JAVIER MARQUEZ

“Los países latinoamericanos —según estima el señor Márquez— al único acuerdo a que han llegado en relación con las posibles reformas a introducirse en el sistema monetario internacional vigente, es que las discusiones sobre la citada reforma deberían llevarse a efecto en el seno del mismo Fondo Monetario. Mas, ese acuerdo si bien es práctico y permitiría que los intereses de los pueblos latinoamericanos y de otras regiones en desarrollo sean por lo menos escuchados por los países que deciden la votación del Fondo, la tarea más importante que corresponde realizar a Latinoamérica, en conjunto, es la de buscar y proponer “las características generales de una solución que garantice un funcionamiento eficaz del sistema monetario internacional”.

Entre las características fundamentales que debe contemplar un nuevo orden monetario, el autor anota las siguientes:

(\*) Exposición del señor Márquez, Director del CEMLA, en la Cuarta Reunión CIES, realizada en Buenos Aires en marzo de 1966.

1) "Que el sistema imponga una disciplina de balanza de pagos más equitativa que la actual". En otros términos, que la disciplina en los pagos internacionales alcance no sólo a los países deficitarios (como en la práctica sucede en la actualidad), sino también a los que registren superávit.

2) "El sistema debería incluir también un método para lograr, al mismo tiempo, que las formas de mantener el equilibrio externo en los países industrializados no resulten perjudiciales para los países en desarrollo". En los momentos actuales es incuestionable la dependencia de los problemas económicos de los países en desarrollo con los de los países ricos.

"Es importante tener en cuenta este aspecto del problema —dice el autor— y no caer en la tentación de limitarse a abogar por la creación de más liquidez". Agrega, que la provisión de liquidez no debe estar sujeta a situaciones tan aleatorias (producción de oro para fines monetarios y los déficits en las balanzas de pagos de los países de moneda de reserva), puesto que siendo así como el efecto lo es, sólo por casualidad la liquidez que se crea de ese modo puede ajustarse a las necesidades de todos los países.

De otro lado, con el sistema monetario vigente sólo algunos países pueden financiar sus déficits en los pagos internacionales con sus propias monedas, circunstancia que crea inconformismo entre los países pobres.

La creación deliberada de liquidez en cantidades suficientes para evitar la deflación a escala internacional, la distribución de la misma entre todos los países, y, que esa liquidez sea de la misma clase para todos los países, serían en opinión del autor las bases para mejorar el sistema monetario internacional y consecuentemente la situación de Latinoamérica.

Las características señaladas, de incorporarse al sistema monetario internacional, traerían repercusiones beneficiosas a los

países de América Latina, principalmente por los efectos siguientes:

- a) "Tendencia a moderar las consecuencias de las fluctuaciones de sus ingresos de divisas, pues les daría un poco más de liquidez para poder alargar los procesos de ajuste de sus balanzas de pagos".
- b) Los países latinoamericanos estarían capacitados para elevar sus reservas a "niveles congruentes con el valor de sus importaciones y al mismo tiempo favorecería la confianza en sus monedas...", evitando de ese modo la salida de capitales y creando incentivos para la inversión (nacional y extranjera).
- c) El proceso integracionista latinoamericano variase favorecido, por la disminución del temor derivado del incremento de las compras dentro de la zona, temor justificable en la actualidad por los niveles relativamente bajos de reserva internacionales en poder de los países asociados. La integración latinoamericana consecuentemente tomaría impulso por la aceleración en las reducciones de los gravámenes arancelarios.

**REVISTA FINANZAS Y DESARROLLO.—FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO.—Volumen II — Número 4 — XII — 65.**

## **LOS PROBLEMAS FISCALES DE LOS PAISES MENOS DESARROLLADOS**

JAKOB SAPER

y

TIMOTHY SWEENEY

“No obstante que cada uno de los países menos desarrollados tiene antecedentes históricos y una estructura institucional y social que le son privativos, muchos comparten problemas comunes que les impiden evolucionar tan rápidamente como podrían hacerlo si esos problemas no existiesen. Dos de los más tenaces son la inflación y los déficit de la balanza de pagos. A menudo los déficit presupuestarios del gobierno central, y a veces los del sector público en general, han sido una causa importante de la inflación y de los déficit de la balanza de pagos. A pesar de que algunos de los países en desarrollo han realizado tesoneros esfuerzos por mejorar sus sistemas tributarios y presupuestarios, casi todos los países que han recibido ayudas del Fondo en apoyo de programas de estabilización, ya sea mediante giros o acuerdos de crédito contingente, estaban experimentando serias dificultades fiscales en el momento en que se les otorgó esa ayuda”...

“Crecimiento del sector público”.—

“Al realizar ese tipo de examen el Fondo ha observado que los países menos desarrollados, en su deseo de acelerar el ritmo de su desarrollo económico, adoptan medidas que tienden a aumentar la magnitud del sector público —es decir, el constituido por el gobierno central, los gobiernos locales y las empresas estatales— en relación con el producto nacional bruto (PNB). Dado que en esos países el desarrollo espontáneo no existe o, si acaso ocurre en muy reducido grado, el único camino para lograr un mayor crecimiento parece ser el de que las autoridades del sector público tomen la iniciativa. En tanto que en los países desarrollados la participación del sector público en el P.N.B. suele ser generalmente superior al 20 por ciento, en cambio en la mayoría de los países menos desarrollados esa participación es de un nivel por debajo de ese porcentaje, y en muchos de ellos no llega ni al 10 por ciento. . . .”

“ . . . No obstante, el aumento de los gastos que se pretende es de una magnitud tal que no cabe contar mucho con los préstamos de fuentes externas, si es que han de evitarse futuros problemas de balanza de pagos. Al mismo tiempo, los mercados internos de capital sólo pueden proporcionar en préstamo una parte limitada de los medios. Por consiguiente, la mayoría de los recursos para sufragar los gastos del sector público que hayan sufrido aumento deben generarse dentro del propio país por medio del sistema de recaudaciones, resultando éste el principal procedimiento para la redistribución de los recursos que el esfuerzo de desarrollo requiere”.

“Problemas relativos a las rentas públicas”. —

“Sin embargo, en casi todos los países menos desarrollados los sistemas fiscales siguen siendo todavía deficientes y estructuralmente inadecuados para proporcionar los recursos necesarios a fin de acelerar el crecimiento económico. . . . Un factor importante que contribuye a la inelasticidad de esos sistemas fiscales es el grado extremo en que se depende de los derechos aduaneros, . . . Además, la preponderancia de impuestos indirectos espe-



cíficos y de impuestos sobre la propiedad raíz basados en avalúos antiquísimos, inhibe el aumento de las rentas públicas. El rendimiento de un típico sistema fiscal no marcha generalmente al unísono con los aumentos de los precios de manera que cuando existe inflación la situación financiera del gobierno empeora”.

“A menudo la situación se torna aún más compleja, cuando las empresas públicas de índole comercial cobran precios insuficientes por los servicios que suministran en materia de energía eléctrica, transporte ferroviario, abastecimiento de agua etc., y requieren ayuda financiera proveniente de los ingresos tributarios del gobierno central. . . .”.

“La inelasticidad de los sistemas fiscales también da lugar a otros problemas. Al procurar más y más rentas, muchos gobiernos de países menos desarrollados han adaptado medidas tributarias que han ido acumulando un impuesto tras otro y que han hecho extremadamente complicados esos sistemas. . . . Con demasiada frecuencia los sistemas fiscales resultantes castigan a la producción eficiente, en tanto que brindan incentivos para las inversiones especulativas e improductivas. La creciente complejidad de dichos sistemas aumenta también los problemas de administrarlos. En muy pocos de los países menos desarrollados abundan administradores capaces y expertos en materia tributaria. . . .”.

“La importancia de presupuestar”.—

“También en lo que respecta a los gastos, resultan deficientes los sistemas de la mayoría de los países menos desarrollados. Presupuestar, en el verdadero sentido del término, implica distribuir los recursos de acuerdo con prioridades cuidadosamente establecidas. . . . Empero, a menudo existe en los países menos desarrollados la tendencia de subdividir los gastos por partidas sin considerar el gasto público en conjunto. . . .”.

“Desde luego, no todas las dificultades de orden fiscal experimentadas por los países menos desarrollados obedecen a que los sistemas fiscales son deficientes. . . .”.

“... Los países ante el problema de contener una grave inflación y equilibrar sus balanzas de pago se ven a menudo obligados a adoptar medidas fiscales de emergencia que si bien pueden resultar útiles a corto plazo, a la larga resultan inconvenientes. Esas medidas incluyen, por ejemplo, el aplazamiento de las inversiones de capital y la imposición de recargos sobre las importaciones o sobre los pagos externos...”

“Desde hace algún tiempo el Fondo ha venido interesándose cada vez más en los problemas fiscales, particularmente en los de aquellos países miembros cuyo déficit en el sector público ha constituido una fuerza desequilibrante en la economía...”

“Necesidad de conocimientos técnicos”.—

“La tributación y los gastos gubernamentales son temas sumamente delicados y complejos. Son políticamente delicados por su influencia notoria sobre la distribución de los ingresos y de la riqueza...”

“A fin de ayudar a satisfacer esa necesidad el Fondo ha expandido sus actividades en el campo fiscal atribuyendo mayor importancia a los asuntos fiscales en sus consultas periódicas con los países miembros, atendiendo solicitudes de asistencia técnica, y llevando a cabo mayores estudios sobre finanzas públicas...”

“El cometido del Fondo”.—

“... Las actividades del Fondo en la esfera fiscal tienen por finalidad complementar el asesoramiento y ayuda otorgados a los países menos desarrollados por otros organismos internacionales y por algunos gobiernos nacionales. El Departamento de Finanzas Públicas mantiene estrecho enlace con esas otras entidades...”

“El Departamento de Finanzas Públicas consta de tres divisiones:

- 1.—La División de Política Tributaria...
- 2.—La División de Administración Tributaria...
- 3.—La División de Presupuesto...”

## LA IMPACIENCIA DEL SUBDESARROLLO

Dr. ANTONIO ALVAREZ RESTREPO

El estudio que con el título indicado realiza el doctor Alvarez Restrepo, en base de la obra "Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior" del autor norteamericano James Duesenberry, autor de la teoría del "efecto demostración", se puede sintetizar en los siguientes puntos:

a) Los medios de comunicación: prensa, radio, cine, televisión, etc., han determinado que los países latinoamericanos, sus pueblos en general y cada habitante en particular, hayan llegado a tener conocimiento de los innumerables bienes que la civilización contemporánea ofrece al hombre de los países económicamente desarrollados.

b) Los países de economía fuertes, que tienen a su disposición grandes ingresos (precisamente por eso son desarrollados), pueden llevar a la práctica sus programas de desarrollo —que contemplan construcción de grandes vías de comunicación, inversiones para el crecimiento industrial, embellecimiento de sus ciudades, grandes centros de enseñanza, etc.— aumentando de ese modo el bienestar social.

c) En estos países, los bienes y servicios físicos de que disponen permiten al hombre llevar una vida llena de comodidades (es incuestionable que el bienestar implica en alto grado la posesión de bienes materiales). La generalidad de los habitantes de las áreas desarrolladas pueden poseer esa clase de bienes, pues disfrutan de elevados ingresos per cápita.

d) Se ha creado en el plano nacional de los países latinoamericanos, un sentido de imitación de los planes de desarrollo de los países industriales, los mismos que no guardan relación con las necesidades reales y las posibilidades de las naciones pobres.

e) Los latinoamericanos —individualmente— tratan de limitar el nivel de consumo de los individuos de los países actualmente industrializados, a costa de los incipientes ahorros de la colectividad, y, lo que es más, mediante el endeudamiento. Pero ni como de ese modo podemos lograr nuestros propósitos, se crea "tanto para los países como para las gentes un complejo de frustración y de inferioridad".

f) La consecuencia del efecto imitación del consumo es la obstaculización de la acumulación de capitales privados y nacionales que permitan impulsar el desarrollo económico y social; es decir, se retarda la llegada del "despegue" del cual nos habla Rostow en su libro "Las etapas del crecimiento económico".

Se puede agregar —a manera de conclusión— que para nuestros países el efecto limitación del consumo ha tenido una influencia perjudicial sobre el proceso de capitalización, y la deseconomía de recursos a que ha dado lugar, es una de las causas fundamentales del atraso actual de las naciones latinoamericanas. No hay que olvidar que el desarrollo económico exige en los primeros estadios una "fuerte dosis" de sacrificios, de austeridad y de orientación de los gastos públicos y privados.

## **Importantes Congresos se realizaron en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central**

Durante los días 14, 15 y 16 de diciembre del año pasado, la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de nuestra Universidad, fue sede de tres importantes certámenes nacionales, relacionados con sus actividades inherentes.

Es digna de elogio la iniciativa de la Facultad de convocar al Primer Congreso de Escuelas y Facultades de Ciencias Económicas del Ecuador, así como de Institutos de Investigaciones Económicas; en igual sentido nos pronunciamos en lo que hace relación a la actividad desarrollada por la Asociación Escuela de Economía de la Universidad Central, que con todo éxito realizó el Tercer Congreso Nacional de Estudiantes de Economía.

### **I CONGRESO NACIONAL DE ESCUELAS Y FACULTADES DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE INSTITUTOS DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS.**

Con la asistencia de todas las Escuelas y Facultades de Economía del País, se realizó esta trascendental reunión en el campo de la educación superior.

Nunca antes se presentó similar oportunidad para tratar de solucionar en escala nacional los fundamentales problemas que han venido aquejando a la enseñanza de las ciencias económicas.

El espíritu de comprensión y colaboración que primó así como las resoluciones adoptadas, dan la medida de la trascendental importancia de este Primer Congreso.

En la sesión preparatoria, fueron elegidos los dignatarios del Congreso, dichas elecciones recayeron en los siguientes delegados: Presidente: Economista Bolívar Bolaños M. (Universidad Central); Vicepresidentes: doctor Oswaldo Quiroz (Universidad de Guayaquil), doctor Claudio Cordero (Universidad de Cuenca), doctor José Reig S. (Universidad Católica de Guayaquil); Secretario Economista Gastón Acosta (Universidad Católica de Quito); Relator General: Economista Danilo Carrera (Universidad de Guayaquil).

Se conformaron cuatro comisiones de trabajo, las mismas que estuvieron presididas por los siguientes delegados: doctor Constantino Endara (Universidad Católica de Guayaquil); Economista Juan Casals (Universidad Central); Economista Bolívar Bolaños (Universidad Central); Economista Pedro Lanas A. (Universidad Central).

El Congreso en pleno, aprobó importantes resoluciones que hacen relación con los siguientes puntos constantes en la respectiva agenda de trabajo:

1.—Planes y Programas de estudio en actual vigencia y posibilidades de coordinación y unificación de los mismos.

2.—Proyectos para el futuro, especialmente la creación de nuevas especializaciones.

3.—El futuro de la profesión frente a la demanda de economistas.

4.—Ley de defensa profesional.

5.—Creación de un organismo permanente Coordinador de las actividades que desarrollan las Facultades de Economía en el País.

En lo que respecta en forma específica a los Institutos de Investigaciones Económicas, extractamos los puntos principales que fueron tratados, por considerarlos de importancia para el futuro de las actividades de investigación económica en el País:

- 1.—Objetivos y finalidades de los Institutos de Investigaciones Económicas.
- 2.—Prioridad de las investigaciones a realizarse.
- 3.—Análisis de los sistemas de investigación que se han venido empleando y recomendaciones para posteriores estudios socio-económicos y estadísticos.
- 4.—Coordinación de actividades entre los Institutos y cooperación con otras entidades similares.
- 5.—Medios para robustecer la acción práctica de orientación y enseñanza de los Institutos con una más intensa participación de los alumnos universitarios, especialmente de las Escuelas de Economía, en las labores de investigación que realizan los Institutos.
- 6.—Pronunciamiento de los Institutos en torno a los problemas económicos nacionales de mayor trascendencia.
- 7.—Problemas financieros de las Universidades del País.

### III CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIANTES DE ECONOMIA.

A este certamen de significativa trascendencia para la clase estudiantil del país, asistieron delegaciones de las siguientes universidades: Nacional de Guayaquil, Universidad de Cuenca, Católica y Central de Quito.

Fue designado Presidente el señor Mario Muñoz, de la delegación de la Universidad Central.

Entre la serie de asuntos tratados, que tienen relación con la inquietud y actividad de nuestro estudiantes, cabe hacer especial mención de los siguientes:

- 1.—Problemas estudiantiles: unificación de los planes y programas de estudio, defensa profesional, conformación de la Fe-

Pierre Uri, con la colaboración de Nicholas Kaldor, Richard Ruggles y Robert Triffin.

pp. 172

Dls. 2,50

**Evolución de las instituciones financieras en Colombia.**

Jorge Franco Holguín.

pp. 256

Dls. 3,00

es objeto en la actualidad de detenido examen por parte de cuantos se interesan por los problemas fundamentales de la región. El autor sostiene que el éxito de un programa de desarrollo en América Latina supone, en el campo monetario, que sean descartadas por igual dos clases de políticas: la de la complacencia hacia la inflación, presentada como favorable al pleno empleo de los recursos y a la aceleración del desarrollo, y la de una ortodoxia de restricción que pretenda por sí misma crear condiciones propicias para atraer capitales y fomentar el ahorro.

Se trata de un estudio histórico de la experiencia colombiana en materia de organización financiera y, al mismo tiempo, de un análisis de la política seguida por el sistema bancario de ese país en el transcurso de los años, a tono con la evolución económica y social. La experiencia colombiana, interesante en sí, puede ser útil para otros países de nuestra región.



## La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina.

BID

Financiamiento externo de América Latina. Situación de pagos de la región latinoamericana en los últimos 15 años. Examen de la inversión privada extranjera. Análisis de las transacciones financieras entre Europa Occidental y América Latina y descripción de algunos de los mecanismos. Cuadros estadísticos. Metodología.

pp. 412

Dls. 4,00.

## La creación del Banco Interamericano de Desarrollo.

ARTURO MASCHKE

Las sucesivas etapas del proceso de creación del BID a partir de la conferencia que tuvo lugar en Quitandinha, en las que el autor, que, planteó inicialmente las ideas fundamentales, actuó destacadamente.

pp. 286

Dls. 3,00.

Para todo lo relacionado con esta publicación dirigirse a

Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Universidad Central del Ecuador.

Las suscripciones o pedidos se atenderán al recibo de cheque o giro bancario en dólares enviado a: CEMLA, Servicio de Información, Durando N° 54, México 7, D. F.

La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo  
de América Latina.

BID

... análisis de las transac-  
ciones financieras entre Europa Occidental y América Latina y  
descripción de algunos de los mecanismos. Cuadros estadísticos.

Dls. 4,00.

pp. 172

La creación del Banco Interamericano de Desarrollo  
y el proceso de creación del BID a par-

ARTURO MASCHKE

Los sucesivos etapas del proceso de creación del BID a par-  
tir de la contienda que tuvo lugar en Quito, en los que  
el autor, que planteó inicialmente las ideas fundamentales, ac-

Dls. 3,00.

pp. 256

Las suscripciones o pedidos se atenderán al recibo de cheque  
o giro bancario en dólares enviado a: CEMLA, Servicio de Infor-

mación, Durango N° 24, México 7, D. F.

LAS IDEAS EXPUESTAS EN LOS ARTICULOS DE ESTA REVISTA  
SON DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LOS AUTORES.

Para todo lo relacionado con esta publicación dirigirse a:

Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Universidad Central del Ecuador.

Casilla 1088  
Quito - Ecuador