
FACULTAD DE DERECHO

U. N. A. M.

"LA INTERVENCION DEL ESTADO
EN LA EMPRESA PRIVADA"

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el titulo de:

LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a:

XICOTENCATL ZAVALA CISNEROS

MEXICO, D. F.

1968.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AL INDELEBLE RECUERDO DE MI PADRE
SR. JOSE ZAVALA C.

A MI MADRE A QUIEN TODO LE DEBO
SRA. ALEJANDRA C. VDA. DE ZAVALA

A MIS HERMANOS

A LYDIA
MI ESPOSA

A MIS HIJOS
CON TODO CARIÑO

**A LYDIA
MI ESPOSA**

**A MIS HIJOS
CON TODO CARIÑO**

A MIS MAESTROS

A MIS COMPAÑEROS
Y AMIGOS

**AL SR. LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO
CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR SU DESINTERESADA Y VALIOSA AYUDA
PARA EL LOGRO DE ESTE TRABAJO**

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA EMPRESA PRIVADA

CAPITULO I.

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA EN GENERAL.- DOCTRINAS:

- a) El liberalismo.
- b) El socialismo.
- c) La intervención del Estado en la economía dentro de nuestra legislación.

CAPITULO II.

LOS ORGANISMOS A TRAVES DE LOS CUALES INTERVIENE EL ESTADO EN LA ECONOMIA GENERAL:

- a) Organismos centralizados.
- b) Organismos descentralizados.
- c) Organismos desconcentrados.
- d) Consideraciones personales.

CAPITULO III.

ORGANOS E INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS POR MEDIO DE LAS CUALES INTERVIENE EL ESTADO EN LA ECONOMIA, SEGUN LA LEGISLACION MEXICANA:

1.- ORGANOS ADMINISTRATIVOS:

- a) Secretaría del Patrimonio Nacional.
- b) Secretaría de Industria y Comercio.

2.- RELACION DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

- a) Centralizadas.
- b) Descentralizadas.
- c) Desconcentradas.

CAPITULO IV.

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA EMPRESA PRIVADA:

- a) A través de la administración pública.- Concepto.
- b) El régimen fiscal.
- c) Impuestos y exenciones.
- d) Subsidios.
- e) Empresas de participación estatal.
- f) Opinión personal.

CONCLUSIONES.

CAPITULO I

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA EN GENERAL.

DOCTRINAS:

- a) El liberalismo.**
- b) El socialismo.**
- c) La intervención del Estado en la economía, dentro de nuestra legislación.**

Tema discutido apasionadamente a través de la doctrina jurídica ha sido siempre la forma en que el Estado interviene en la vida económica desde fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Aún en -- nuestros días sigue siendo objeto de acaloradas polémicas por parte de ilustres pensadores de la ciencia jurídica, economistas, sociólogos y -- una pléyade de hombres de estudio que se han entregado a la discusión -- de este tema como si fuese una novedad que empieza a ventilarse.

Sin embargo si este tema sigue siendo materia de grandes discusiones es porque debemos encontrar la solución que nos permita colocar al Estado en la debida posición desde la cual pueda asumir cualquier -- punto de vista y en distintos aspectos, partiendo siempre de una administración más estricta tanto en el aspecto económico, moral y cultural, pues es claro que de la mejor intervención del Estado en cualquiera de estos aspectos depende el progreso o el atraso que pueda tener -- un pueblo.

Si aceptamos la idea de Fischback (1) en cuanto a la organización del Estado en la cual vemos que éste tiene por objeto la total -- regulación de la vida colectiva de un determinado pueblo y la constitución de una voluntad superior al conjunto de los ciudadanos, la colectividad creada de este modo no sólo se propone garantizar en lo posible la seguridad de los individuos, sino también hace posible la obtención de ciertos fines económicos y culturales, siendo la organización política de la comunidad la que presta la necesaria eficacia a las relaciones tanto privadas como públicas manteniendo su fuerza a través -- de la unidad.

Ahora bien, atendiendo a la esencia misma del Estado cuyo propósito no solo se limita a vigilar por la seguridad de los individuos de la organización sino que también aspira a la consecución de determina-

(1) Fischback.- Teoría General del Estado (Pág. 19)

dos fines económicos, culturales y políticos, si hacemos un pequeño bosquejo histórico de las diferentes doctrinas que se han preocupado de estos aspectos económicos, nos encontramos con el liberalismo, doctrina clásica cuyo principal precursor fue Adam Smith, en cuyo contenido general trata de excluir en forma definitiva al Estado del campo económico y recluirlo únicamente el aspecto político, propugnando por una verdadera libertad individual y creando una política-económica ética por naturaleza al afirmar que el Estado debe abstenerse en absoluto de cualquier intervención tanto en la producción como en la distribución de la riqueza y su actividad debe limitarse únicamente a su papel asistencial consistiendo en velar porque las leyes naturales se cumplan por sí mismas, liberándolas de cuantos obstáculos se puedan presentar en su camino. "Laissez faire, laissez passer", es decir, el Estado es sólo un guardián de la seguridad social.

Al actuar el Estado en esta forma, deja en completa libertad a los individuos, fundándose en los principios de la propiedad privada de los medios de producción, de la libertad individual, de iniciativa de trabajo, de la libertad de contratación y de concurrencia, cuya función se limita como ya dijimos anteriormente, a garantizar el orden público. Sin embargo el laissez faire, laissez passer no se cumple en todos sus extremos debido a que según indicamos antes, el Estado debe tener una intervención para la obtención de ciertos fines económicos, morales y culturales, motivo innegable que no nos permite dejar de admitir la intervención del Estado en esta materia, dentro de la doctrina general.

DOCTRINA LIBERAL:

Ha sido el liberalismo (2) la doctrina por excelencia de la civilización europea, el producto ideológico de su lucha por la restauración del derecho del individuo para forjar su propio destino, sin miramiento para ninguna autoridad que pretendiese limitar en cualquier forma sus capacidades comprendiendo que en la obtención de estos propósitos llevaba implícito el reto de la humanidad a la libertad y soberanía del individuo.

Esto consta perfectamente en el período de la Reforma a la Revolución Francesa, movimientos sociales que provocaron el desarrollo

(2) Lasky H.J.- El Liberalismo Europeo.

de amplios cambios radicales en la vida económica primero en Europa y más tarde en el mundo entero, cuyos resultados marcan tendencias completamente opuestas a las que imperaban en el período feudalista.

El liberalismo en su afán de obtener la soberanía del individuo supo encontrar la forma de destruir todos aquellos obstáculos que la ley impone al derecho de acumular la propiedad, encontrándose con que este derecho llevaba en su interior como agente autodestructor el fomento de toda una sociedad proletaria.

El liberalismo sin duda como doctrina, tiene relación en forma directa con la libertad, pues surgió como enemigo directo del privilegio conferido a cualquier clase social por virtud del nacimiento o de la creación. El liberalismo se encontró con la libertad que tanto anhelaba, no podía ofrecer títulos de carácter universal puesto que en la práctica quedó reservado a quien tenía una propiedad que defender.

Desde sus comienzos el liberalismo luchó por oponerse a la autoridad política y por confinar la libertad gubernamental dentro del cuadro de los principios constitucionales y en consecuencia por procurar un sistema adecuado de derechos fundamentales que el Estado no tenga la libertad de invadir. En este punto también vemos que el liberalismo se mostró más pronto e ingenioso para ajustarlos en defensa de la propiedad y no para proteger y amparar bajo su auspicio al que no poseía nada que vender salvo su fuerza de trabajo. Siempre pide respetar los dictados de la conciencia y obligar a los gobiernos conforme los preceptos jurídicos, no conforme a la arbitrariedad de sus caprichos; pero vemos cómo el respeto a su conciencia se detuvo en los límites de su diferencia para con la propiedad y su celo por la regla legal se antepuso con cierta arbitrariedad en la amplitud de su aplicación.

Sin embargo vemos cómo el liberalismo siempre se esforzó por obtener un carácter universal, siempre se reflejó en instituciones de beneficios demasiado estrechos para aquel grupo social al que él pretendía conducir, pues las circunstancias históricas en que funcionó lo orillaron a limitaciones en contra de su voluntad.

El liberalismo se ha preocupado por proteger a aquel individuo en cuyo cuadro social ha sido siempre libre para comprar su libertad, pero estos han sido la minoría de la humanidad quienes han tenido los recursos necesarios para comprar dicha libertad.

Resumiendo diremos que la idea del liberalismo ha sido históricamente trabada en modo ineludible con la posesión de la propiedad, Los fines a los que sirve son siempre los fines de los hombres que se encuentran en esa posesión. Fuera de este círculo estrecho el individuo por cuyos derechos ha velado tan celosamente, no pasó de ser una abstracción para quienes los pretendidos beneficios de esta doctrina, nunca pudieron de hecho ser plenamente conferidos.

El liberalismo dio como resultado el espíritu capitalista que a fines del siglo XV empezó a adueñarse de los hombres, esto es que el objeto principal de la acción humana era la búsqueda de la riqueza, -- pues todos los principios, ideas, hábitos e instituciones que durante la edad media imperaron y que no tienen más fin que sostener que la adquisición de la riqueza estaba limitada por un conjunto de reglas morales impuestas por la autoridad religiosa, se juzgaron improcedentes- (3), se les elude, se les critica porque sólo sirven para estorbar el aprovechamiento de los medios de producción.

Hacen falta nuevas concepciones que legitimen las nuevas oportunidades de riqueza que se han venido descubriendo poco a poco en las épocas precedentes.

Las concepciones fundamentales del liberalismo son: el interés individual es el elemento primario de la sociedad. Los hombres poseen idénticos derechos en un plano de igualdad, respeto absoluto a la propiedad privada, al trabajo libre, a la libertad de empresa y a la competencia. La renta en cada individuo es la compensación a los servicios que presta, por el uso de su propiedad, por su trabajo o por su capital.

La intervención del gobierno en la industria y en el comercio - debe reducirse a la mera expresión, se debe limitar exclusivamente en su actividad a la defensa frente al exterior, a la formación y vigilancia de la ley y a la administración de justicia, al desarrollo de las obras para servicios públicos y fomento de determinadas instituciones como caminos, puertos, escuelas, así como a dar las facilidades necesarias para el establecimiento de nuevos centros de trabajo, debe proteger los derechos de la propiedad en todos sus aspectos.

Es decir, el mismo Adam Smith define los deberes del gobierno--

en la siguiente forma (4): "El poder coercitivo del Estado sirve sobre todo para protegernos contra la injusticia y la violencia y en especial la violencia contra la propiedad. Puede actuar en el campo educativo o en las obras públicas en cuya realización el individuo no puede hallar ganancia, pero su propósito supremo es el de proteger la actividad individual espontánea. La obra principal del incidioso y artificioso animal vulgarmente llamado el hombre de Estado en política, concluye cuando nos ha dado paz exterior y orden interno".

Adam Smith (5) habla de tres deberes que el soberano tiene de acuerdo con el sistema de libertad natural, a saber: 1o. El deber de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes. 2o. El deber de proteger tanto como sea posible a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, es decir que le incumbe el deber de establecer una exacta administración de la justicia, y en 3er. lugar, el deber de erigir y mantener ciertas obras públicas, cuya construcción no puede tener ningún interés para un individuo o un grupo pequeño de individuos, porque el beneficio obtenido de ellas nunca cubriría los gastos en que incurrieron, pese a que los mismos hagan mucho más que pagarse en el caso de una sociedad.

Analizando las afirmaciones antes expuestas y no obstante el desprecio con que el propio Adam Smith juzga la intervención del Estado, tiene que reconocer y recomendar la intervención del mismo, aún cuando para ello sugiere algunas medidas o formas en que según su concepto debe de hacerlo. Sugiere Adam Smith la erección de un adecuado sistema de impuestos, esto es en cuanto a la primera afirmación, acciéndose a la segunda, sugiere la posibilidad de que el Estado intervenga como conciliador de los conflictos que se suscitaren entre los grupos; su esforzamiento en los contratos, una lucha abierta en contra de los monopolios privados y la liberación de los siervos. En cuanto a la tercera afirmación referente a los servicios y obras públicas defendía la necesidad de que la autoridad fuera la propietaria que manejara todas estas obras de comunicación, de educación, de salubridad y en fin de una perfecta administración.

(4) o. p.

(5) Adam Smith citado por Fernando Zamora en La Intervención del Estado en la Economía.

Así mismo Smith propugnó por el establecimiento de impuestos - sobre las manufacturas extranjeras, aprobó la fijación de exenciones- mayores para el paso de puentes por vehículos de gente de cierto poder económico que por carros de personas cuya situación económica es inferior, luchó por establecer un impuesto sobre licores como medio de controlar las tabernas, vió con antipatía las limitaciones a los sindicatos, reconoció la necesidad de que el gobierno vigilara estrechamente- las actividades de los monopolios.

Sin embargo, como conclusión, podemos decir que no logró que estas afirmaciones se cumplieran en todos sus términos. La abstención -- del Estado en materia económica nunca ha sido en forma absoluta, ya -- que siempre ha tenido intervención, sólo que dicha intervención dentro de la doctrina liberal se encuentra limitada a un ideal que no llegó a concebirse en la realidad y a medida que el tiempo ha transcurrido, ve mos cómo el Estado cede día a día a mayores esferas de la actividad -- económica, social y política.

EL SOCIALISMO.

El socialismo es la doctrina económica que nace y se manifiesta contraria a los principios del liberalismo, pues mientras éste proclama la propiedad privada, el socialismo sostiene su aniquilamiento y -- propugna porque sea el Estado el que deba de asumir directamente las - funciones económicas como son la producción, la circulación y la dis-- tribución, aboliendo con esto la iniciativa y la propiedad individual, fundándose en la organización de la producción y por lo mismo la nega-- ción de la propiedad individual de los medios de producción y de con-- sumo.

Carlos Marx elabora la primera y más completa crítica de los -- principios en que se funda la doctrina liberal. Carlos Marx parte de la economía clásica inglesa, de la filosofía clásica alemana, fundando -- así su crítica al desarrollo capitalista y a su super estructura.

Los más grandes críticos del liberalismo fueron sin duda Carlos Marx (1818-1883), Engel y Fernando Lasalle, quienes allanaron el camino al socialismo y sus obras científicamente concebidas y ejemplares - como "El Capital" de Carlos Marx, así como también con el poder de su personalidad como acertadamente nos lo indica Fischback en su Teoría - General del Estado (6).

(6) Fischback.- Teoría General del Estado.

La concepción de las teorías materialistas de la historia han -
tenido una influencia sorprendente sobre la elaboración interna de las
ciudades modernas. Lo anterior lo vemos expresado por el mismo Marx en
su obra "Crítica a la Economía Política", en la que dice así: "Mi in-
vestigación tiene por consecuencia que las relaciones jurídicas como -
las formas de Estado, no pueden explicarse ni por sí mismas ni por la
llamada evolución general del espíritu humano, sino que arraigan más -
bien en las relaciones de la vida material".

"El conjunto de las relaciones de producción forman la estructu-
ra económica de la comunidad, la base real sobre la que se lleva una -
super estructura jurídica y política y que determina las formas concre-
tas de la comunidad colectiva".

El socialismo se propone la abolición de la propiedad privada -
de los elementos de producción, o expresándolo positivamente, debe exis-
tir propiedad personal creada por el trabajo, pero no por la propiedad.

La situación actual según los representantes de la teoría socia-
lista significa una explotación de la clase proletaria a favor de la -
privilegiada capitalista, sólo es productivo el trabajo que crea rique-
za. La teoría de la plus-valía nos ayuda a explicar otro de los fenóme-
nos que son causa de la explotación y de la injusticia social presente:
la producción debida a las invenciones dentro del campo de la mecánica
se hace en proporciones cada vez mayores, pero los trabajadores no pue-
den adquirir esas mercancías por dos razones: la. porque el salario --
que perciben únicamente les permite obtener parte de ellas y en segun-
do término porque siempre producirán más de aquello que puedan consumir.

Estas crisis en realidad no son de sobreproducción, sino de fal-
ta de consumo.

Pues bien, cuando ocurre este fenómeno, la producción se detiene
y ello significa que los trabajadores pierdan su empleo y sean arrojados
a la miseria.

Resumiendo, diremos que la forma actual de producción no coinci-
de con la idea de la propiedad privada, La concentración del capital -
proletariza a los hombres hasta llegar el día en que los capitalistas
sean un número tan reducido que un simple decreto sea suficiente para
provocar la revolución social. Esto no obstante debe acelerarse en ra-
zón de las injusticias que encierra el régimen capitalista.

Marx Hirsch nos indica que el socialismo es un sistema empírico-

de organización de la vida social y fundado sobre ciertas ideas éticas y económicas (6-a). Sus ideas éticas consisten en lo general en la negación de los derechos naturales individuales y en la afirmación de la omnipotencia del Estado, de un modo especial, en la negación del derecho del individuo a la posesión del producto de su trabajo y la afirmación del derecho del Estado a la posesión del producto del trabajo del individuo.

Sus ideas económicas son que la competencia de la propiedad privada de la tierra, el capital y la consiguiente exención de renta, intereses y provechos, esto es de la plus-valía por particulares, son daños sociales responsables del abatimiento material y mental de las grandes masas del pueblo.

Sobre estas ideas están fundadas sus fórmulas productivas, distributivas y políticas. Estas son, primero, la gradual abolición de la propiedad privada y del manejo privado de los instrumentos y de los materiales de producción: tierra, medios de transporte, de tráfico, créditos y deuda pública. Tal abolición se realizará sin compensación o por medio de una compensación parcial únicamente a los actuales propietarios como un conjunto. Estos derechos privados serán substituidos por la propiedad colectiva y el manejo por la comunidad, actuando mediante corporaciones legales y centrales, de los instrumentos y materiales de producción: tierra, medio de transporte, de tráfico y préstamo; continuando la propiedad privada y la privada disposición de todos los artículos de consumo otorgados a los individuos como su parte en el producto de la actividad nacional.

El único sistema posible bajo el socialismo para otorgar a los individuos una parte de los productos de la actividad nacional, es conceder a cada uno una porción medida en valor en aquella parte de la renta nacional que queda después de hecha la deducción debida para reposición y aumento del capital nacional.

La única medida posible del valor, el tiempo de trabajo condicional sin embargo para la desigualdad en la posición de la renta nacional obtenida por cada uno, tiene por consiguiente que ser completada o adicionada por la arbitraria determinación del valor de todos los productos por funcionarios oficiales.

(6-a) Max Hirsch.- Democracia contra Socialismo.

Concluyendo este breve repaso de tan amplia y discutida doctrina, debemos determinar la postura respecto a la intervención del Estado en la vida económica, desde los socialistas más moderados hasta los economistas cuya principal distinción es que mientras en el socialismo existe un sistema de producción y fines de uso en los que los productos se distribuyen de acuerdo con la calidad y cantidad del trabajo — prestado, en el comunismo existe el mismo sistema de producción planeada y fines de uso, pero en el que los productos se distribuyen de acuerdo con las necesidades y el trabajo se hace según las aptitudes del individuo. A cada uno según sus aptitudes y a cada quien según sus necesidades. Toda la teoría aconseja una constante ingerencia estatal.

Unos, que se pueden considerar como más prudentes, piden la socialización de ciertos elementos únicamente, ejemplo: la producción; — otros con más audacia, prescriben la acción socializante a la mayoría de los fenómenos económicos de producción, distribución y consumo; por último, los comunistas guiados por un espíritu radical, no sólo aspiran a la colectivización de los elementos económicos, sino inclusive — desean como meta final de desaparición del Estado, suplantándolo por masas y organizaciones administrativas que provean a la feliz realización del proceso comunicante; pero aún cuando ambas doctrinas sean totalmente opuestas, ya que por una parte el capitalismo sostiene la — existencia de la propiedad privada, no así el socialismo que pugna por la colectivización de los medios de producción, ambas coinciden en que por tal o cual razón excluyen al Estado, tal como lo hace notar Henry-Laufemburg (7), al decir: "El capitalismo lo mismo que el socialismo — excluyen al Estado, el capitalismo no sólo por razones de liberalismo, sino porque propugna la separación de la economía y de la política, el segundo porque vislumbra en la meté de la evolución una organización — económica que se basta a sí misma y es innecesario todo sistema político. Empero esta exclusión del Estado contrasta con su intervención crecientemente en todos los aspectos".

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA SEGUN NUESTRA LEGISLACION.

Una vez que hemos hecho un breve bosquejo histórico de las formas clásicas o mejor dicho de las dos doctrinas económicas que son el liberalismo y el socialismo, por medio de las cuales el Estado ha in-

(7) Laufemburg H.- La Intervención del Estado en la Economía.

tervenido en la economía general, creo que debemos de enfocar dicha intervención dentro de nuestras propias normas jurídicas y ver según --- nuestras propias experiencias cuáles han sido sus diferentes etapas --- dentro de nuestra vida económica, por lo cual mencionaremos en primer lugar, la Constitución de 1857, en segundo lugar, la Constitución de 1917, así como aquellas leyes que de ellas hayan emanado.

Con el triunfo del liberalismo mexicano a mediados del siglo -- XIX y la promulgación de la Constitución Federal de 1857 en la cual se encuentran consagrados los principios ideológicos del Plan de Ayutla - (8) y con ellos el inicio del desarrollo jurídico, social y económico del país, pero para el objeto de este trabajo no analizaremos minuciosamente todos los antecedentes referentes a este movimiento social como fue el liberalismo mexicano, la reforma y las leyes dictadas en este período, con las cuales el Estado inició su intervención directa en la economía privada y de hecho en la economía general de México, solamente haremos un breve resumen de estos movimientos sociales tomando en - consideración su influencia jurídica y económica.

La Constitución de 1857 fue la obra de la revolución de Ayutla y de la reforma en nuestro país, fue la expresión magnífica y permanente de la gran victoria de la clase media de la época, por eso el constituyente de aquella legislatura pudo decir con orgullo que el siglo - XIX mexicano es el escenario del hombre de la clase media de México, - es el siglo del liberalismo mexicano que luchó no sólo por controlar el poder del país, sino por reestructurar su política económica que debería de llevar al país a un futuro superior que es el que actualmente - vivimos.

La Revolución de Ayutla y la Constitución de 1857, así como la reforma de mediados del siglo pasado, representan una verdadera revolución histórica necesaria e indispensable, fruto espléndido del proceso de la corriente histórica universal y del desarrollo nacional.

Lo que hizo la reforma fue en síntesis desamortizar la riqueza eclesiástica como elemento previo a la desamortización de bienes, fenómeno con el cual el Estado hace su intervención en la economía en general, es necesario expresar que dentro del proceso histórico de México, la Revolución de Ayutla, la Constitución de 1857 y la reforma, represen

(8) Plan de Ayutla.

tan la culminación de una aspiración y de un programa celoso y heróicamente defendido y hecho triunfar por los miembros de la mejor generación de nuestra historia.

Aún cuando de la Constitución de 1857 prevalece en nuestra actual Carta Magna la mayor parte de los principios relativos a los derechos del hombre y las garantías individuales, sin embargo otros preceptos han muerto en virtud del ritmo inexorable del proceso social y humano, es la doctrina del Estado abstencionista frente a la economía nacional y las relaciones obrero-patronales, la renuncia del Estado a la propiedad originaria y de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el dominio directo de las riquezas del subsuelo y como se encuentran dictadas en nuestra actual Constitución Política del 5 de Febrero de 1917 y de la cual haremos un comentario más adelante.

Por lo que se refiere a la Constitución de 1917 formada por un criterio y un pensamiento distinto, vino en forma definitiva a consagrar la intervención del Estado en la vida económica, política y social del país. Citaremos los artículos 27, 28 y 131 fundamentalmente que -- junto con las leyes reglamentarias vienen a marcar en forma clara la -- tendencia intervencionista del Estado en nuestra actual Carta Magna; y lo vemos todavía en forma más marcada, en la adición que se hiciera al artículo 131 publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de Marzo de 1951 (9).

Analizando cada uno de los artículos constitucionales antes citados, podemos ver claramente el intervencionismo estatal:

Artículo 27, junto con la Ley Orgánica de su Fracción I, nos muestra lo siguiente:

1.- Que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas constituyendo la propiedad privada.

2.- Que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

3.- Que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, -

(9) Diario Oficial de la Federación.- 28 de Marzo de 1951.

así como 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.

4.- Que se dicten las medidas necesarias para:

a) El fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

b) La creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables.

c) El fomento de la agricultura, y

d) Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

5.- Dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas pero respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

6.- Que corresponden a la Nación el dominio directo de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas y yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los compuestos de los terrenos.

7.- Fijó como propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional.

8.- Limitó la capacidad de los extranjeros para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, según podemos ver en la Fr. I del artículo 27 constitucional; la cual indica que sólo podrán lograrlo desde el momento en que estén dispuestos a aceptar sean tratados -- con respecto a dichos bienes con los mismos derechos de los mexicanos, esto es, siempre y cuando acepten los términos de la Cláusula Calvo de convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse -- como mexicanos con respecto a los bienes de que se tratare y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que toca a los bienes adquiridos bajo la pena de perderlos en beneficio de la Nación Mexicana -- en caso de contravención de tal convenio.

Una limitación más que encontramos para los extranjeros en esta Fracción, es la de no permitir que en una faja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera y 50 kilómetros en las playas, adquieran por ningún motivo el dominio directo de las tierras y aguas. Estas prohibiciones de la Fr. I del artículo 27 Constitucional se encuentran confirma-

das por el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Fr. I del artículo 27 de la Constitución General, publicada en Diario Oficial de la Federación del 21 de Enero de 1926. También el artículo 20. de la misma Ley Orgánica y el artículo 6, nos hablan de otras prohibiciones respecto a los extranjeros. Por otra parte también hace mención a estas prohibiciones el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fr. I del artículo 27 -- Constitucional, promulgado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de Marzo de 1926 en sus artículos 1, 2 y 8.

9.- Prohibió a las asociaciones religiosas denominadas iglesias de cualquier credo, adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos.

10.- También limitó la capacidad para adquirir tierras y aguas a las instituciones de beneficencia pública o privada, a las sociedades mercantiles por acciones, a los bancos y a las asociaciones civiles.

11.- Preceptuó las reglas para los casos de expropiación por causa de utilidad pública.

12.- Por medio de la Ley de 25 de Junio de 1856, declaró la nulidad de las enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o de cualquier otra autoridad legal, cuando dichas ventas tengan por objeto las tierras, aguas, montes, de los pueblos o rancherías y demás comunidades. Igualmente hizo estas nulidades si en lugar de ser autoridades legales son federales, según declara en la Ley de 10. de Diciembre de 1876.

13.- Estableció los límites de la propiedad individual.

14.- Estatuyó las reglas para la dación y restitución de ejidos, y

15.- Así mismo declara revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores, desde el año de 1876 que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona física o moral y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impongan perjuicios graves en el interés público.

Así vemos pues cómo por medio de este artículo 27 Constitucional el Estado interviene imponiendo una serie de modalidades a la doctrina clásica de la propiedad particular.

Siguiendo el orden numérico del articulado de nuestra Constitución, por medio de los cuales hace su intervención en la vida económica,

ca el Estado, citaremos ahora el artículo 28 de nuestra Carta Magna.

Como ya decíamos con anterioridad, el artículo 28 es otro de — los preceptos intervencionistas del Estado apuntando directamente hacia la vida económica del país.

En el artículo 28 existe espíritu intervencionista al establecer la prohibición de los monopolios; sin embargo, tiene varias excepciones por lo que se refiere a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía.

El espíritu de esta parte del artículo en referencia, es de evitar la concentración de los artículos de primera necesidad en unas — cuantas manos, teniendo como consecuencia una alza en los precios, en perjuicio directo del consumidor.

Por otra parte el Estado tiene otra facultad para intervenir en la vida económica, cuando establece por medio de este artículo 28 Constitucional que la emisión de billetes se hará por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal. Esta tarea le está encomendada al Banco de México, cuya creación fue decretada el 28 de Agosto de — 1925, teniendo como principales funciones las siguientes: a) Operar como banco de reserva, b) como cámara de compensación y c) como banco — central.

La Ley Orgánica del Banco de México, en su artículo 40. establece que el Gobierno Federal es el suscriptor del 51% del capital; el artículo 8 Fr.I del mismo ordenamiento, dice que el Banco es quien regula la emisión y circulación de la moneda, el mismo artículo 8 Fr.V, estituye que es agente financiero de la Federación en lo que se refiere a operaciones de crédito y además es el tesorero del Gobierno Federal.

El carácter de banco central se confirma dando el mandato del — artículo 15 de la Ley en cuestión cuando otorga a la institución la facultad de ordenar la acuñación de la moneda y por lo dispuesto por el artículo 16 de la misma Ley, estableciendo la obligación para el director de la casa de moneda de acatar los acuerdos que al respecto tome — el banco, sin atender órdenes que en contrario pudiera recibir de otras autoridades. Igualmente este carácter del banco se tiene a través del artículo 13 de la Ley, cuando expresa que la Nación es la responsable de los billetes y monedas que la institución ponga en circulación.

El artículo 6 de la Ley impone la obligación a las demás instituciones bancarias para asociarse al propio banco mediante la suscrip-

ción de acciones del mismo en cuanto opera como banco de reserva con respecto a las instituciones asociadas, al fungir respecto a éstas como cámara de compensación, convirtiéndose de esta manera en el núcleo o eje del sistema bancario del país, disponiéndose en forma clara el control bancario que ejerce el Estado a través del Banco de México.

Así pues, vemos cómo tanto el artículo 27 como el 38 imponen -- ciertas modalidades al principio clásico de la propiedad privada, también el artículo 123 vino a establecer muy serias limitaciones al principio de la libre voluntad en cuanto a la contratación en materia de trabajo, según podemos verlas reglamentadas en la Ley Federal del Trabajo.

a) Determinó la expedición de leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre obreros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

b) Fijó las jornadas de trabajo diurno y nocturno, así como las normas que deberán regir a las mujeres y niños en el desempeño de sus labores.

c) Determinó el día de descanso, previó la situación de las mujeres en estado grávido, dió las bases para fijar el salario mínimo y señaló como inembargable dicho salario.

d) Impuso determinadas obligaciones a los patrones de las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o cualquier otra clase de trabajo.

e) Reconoció el derecho de huelga, el establecimiento de tribunales especiales e indemnizaciones.

f) Previó los accidentes de trabajo y las consiguientes responsabilidades para los patrones.

g) Así mismo estableció requisitos para los contratos celebrados entre un mexicano y un empresario extranjero y,

h) La irrenunciabilidad de estos derechos por parte del obrero.

Por lo que se refiere a las últimas reformas del artículo 123 - en cuanto a la estabilidad o inamovilidad del trabajador en su empleo, así como el derecho que tienen a la participación de las utilidades de la empresa, creo en mi opinión personal, que esta reforma sobre todo - en lo que se refiere a la participación de utilidades, va a ser a todas luces contraria directamente a los ingresos que el trabajador pueda obtener como producto de su trabajo. En cuanto a la primera reforma que-

se refiere a la inamovilidad del trabajador, trae un poco más de seguridad en cuanto a su empleo, pero esto sin embargo resultará utópico si no se cuenta con una verdadera honradez y sentido de responsabilidad por parte de las autoridades de trabajo que deban conocer de los conflictos que se susciten, así como una poca de moralidad entre los directivos sindicales. Sin estos requisitos es inútil cualquier reforma a las leyes del trabajo, por muy buena intención y gran espíritu que las haya creado.

La causa por la cual me atrevo a decir que la participación de utilidades más que un beneficio es un perjuicio, lo hago por el constante afán del Estado al imponer sin medida ni consideración alguna — normas tributarias que menoscaban el presupuesto del asalariado, ya — que no se toman las medidas necesarias para que el costo de la vida no siga adelante. Si con la misma rapidez que se toman las medidas disciplinarias para la recaudación de los tributos, se tomasen para vigilar el standard de vida, otra sería la condición económica que tuviera — nuestro pueblo.

El 28 de Marzo de 1951 la adición que se le hiciera al artículo 131 de la Constitución de 1917 y según la cual se le concede facultad al Ejecutivo para intervenir en el aspecto económico, a la letra dice: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos o efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal anual, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Esta adición al artículo 131 tuvo su razón de ser, pues existía el problema de la constitucionalidad de las tarifas flexibles o sea la facultad del Poder Ejecutivo para aumentar o disminuir las cuotas de los impuestos a las importaciones o a las exportaciones, suprimir o crear renglones de las tarifas o restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones, como nos lo indica el Lic. Ernesto Flores Zava la al hacer el estudio respectivo en su obra de Finanzas Públicas Mexi

canas.

La Ley de Ingresos de la Federación ha establecido lo siguiente:
"A fin de regular el comercio exterior del país con fines de estabilidad monetaria, de impedir la elevación de los precios y de proteger la producción nacional, el Ejecutivo de la Unión a propuesta de la Comisión de Aranceles, aumentará o disminuirá hasta en un 100% las cuotas de la tarifa de exportación en vigor aplicables a los productos, efectos o artículos que ameriten tal aumento o disminución. Para los mismos fines y a propuesta de la misma Comisión, el Ejecutivo aumentará o disminuirá hasta un 50% las cuotas de las tarifas de exportación vigentes referentes a los productos, efectos o artículos en que se haga necesaria tal modificación. Así mismo a iniciativa de la propia Comisión el Ejecutivo creará o suprimirá las proposiciones de las tarifas de importación, la exportación o el tránsito de los productos, artículos o mercancías que afecten desfavorablemente la economía del país en oposición a los propósitos inicialmente señalados".

Estas facultades (10) son críticas al texto constitucional porque si es al Congreso de la Unión al que le corresponde señalar los impuestos, al mismo Congreso le correspondería fijar las cuotas que son elementos esenciales del impuesto. En consecuencia, cuando la Ley de ingresos autoriza al Poder Ejecutivo para crear, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas fijadas por el Congreso, le está concediendo facultades legislativas con violación a los principios establecidos en la Constitución General de la República.

No obstante las impugnaciones hechas a estas facultades de la adición al artículo 131 Constitucional, vemos que éstas fueron producto de una necesidad que había que satisfacer para proteger la economía nacional. Se requería la existencia de un sistema en el que el Poder Ejecutivo pudiera modificar los aranceles porque no siempre es posible esperar a que se reuniera el Congreso para tomar las medidas necesarias. Por eso, ante esta imperiosa necesidad de utilizar un sistema de tarifas flexibles cuya constitucionalidad no pudiera ser impugnada, el C. Presidente de la República presentó al Congreso de la Unión en Diciembre de 1950 una iniciativa de ley para reformar el artículo 131. -

(10) Flores Zavala E.- o.p. (Pág. 236).

Entre los fundamentos invocados en ese proyecto figura el siguiente: - "El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al ciudadano mexicano constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales dentro de una buena administración financiera deben cubrirse a través de los tributos que entre estos ocupan preferente los impuestos cuya misión actual no consiste exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal de política económica, social, democrática, exterior, etc. Es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro o prohibidas en determinado instante, como el Estado puede favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, lograr el florecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción industrial y dar protección y garantía a la agricultura, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar al máximo a la clase laborante, etc.

Así mismo es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios. Así fue como el Congreso aprobó la adición al artículo 131 Constitucional que quedó como segundo párrafo, tal y como lo expresa nuestra Carta Magna.

Como consecuencia de la aprobación de este texto adicional al artículo 131 Constitucional, también se aprobó la reforma al artículo 49 Constitucional en su párrafo último que dice: "No pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 Constitucional. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

Facultades que se encuentran perfectamente especificadas en la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, publicada el 5 de Enero de 1961 y que concretamente se refiere al párrafo segundo de dicho artículo donde faculta al Ejecutivo para legislar en materia económica con el fin primordial de aprovechar al máximo los recursos financieros del país con lo cual mantendrá el nivel de la economía nacional en términos razonables mediante las tarifas de importación y exportación para lo cual ejercerá una estrecha vigilancia en el cumplimiento-

de los acuerdos respectivos.

Las facultades que le otorga esta Ley, las ejerce el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Industria y Comercio, así como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilando cada una desde el punto de vista de sus funciones el cumplimiento de los acuerdos respectivos.

Por lo expuesto en el artículo 131 Constitucional y su Ley Reglamentaria vemos y podemos apreciar perfectamente bien los buenos principios del Ejecutivo pero que desgraciadamente falta coordinación en el ejercicio de su cometido por lo cual trae como consecuencia el desorden en el comercio y pone con ello en peligro el equilibrio de la economía nacional.

LEY SOBRE ATRIBUCIONES AL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

Además de las disposiciones de orden Constitucional a que hemos hecho referencia y a través de las cuales el Estado interviene en la economía, haremos un comentario especial de la Ley Sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial del 30 de Diciembre de 1950 y por medio de la cual se faculta al Ejecutivo Federal para intervenir en la economía del país, según lo podemos ver claramente en su artículo 1o.: "Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías, etc."

En sus fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII del mismo artículo, esta Ley contiene una serie de disposiciones referentes al control de precios de todos aquellos productos que sean o estén considerados como de primera necesidad, así como de la distribución de artículos de consumo generalizado a la prioridad, de la producción y venta de los mismos, y a evitar el acaparamiento de estos productos.

Podemos considerar que la intención del legislador al elaborar esta Ley, fue la de reunir en un solo Ordenamiento legal muchas de las facultades de las que ya venía gozando el Ejecutivo Federal, por ejemplo en materia de precios el artículo 8 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional le daba facultades al respecto, así como lo expresado en el Reglamento sobre artículos de consumo necesario publicado el 23 de Diciembre de 1941, adicionado por el Decreto del Diario Oficial en 1942 y en el que se autoriza a la Secretaría de Economía para-

señalar precios tope a los artículos expresados, así también la Ley Orgánica del mismo artículo 28 Constitucional, artículo 12 Fracciones I, II y III faculta al Ejecutivo Federal para intervenir en la distribución y producción de los productos de consumo necesario.

Para seguir el análisis de esta Ley lo más fielmente que nos sea posible, vamos a mencionar los diferentes reglamentos que se han decretado con el fin de que su aplicación e interpretación sea lo más exacta y correctamente aplicadas. Por ejemplo el decreto de 4 de Enero de 1951 que reglamenta al artículo 10. de la mencionada Ley, cuyo primer artículo del decreto dice:

"Para los efectos legales se declaran comprendidas en el artículo 10. de la Ley a que este decreto se contrae las siguientes mercancías". En la primera fracción nos menciona todos aquellos artículos de primera necesidad y de consumo general; fracción II lo referente a la industria textil; fracción III productos minerales; fracción IV todos los productos industriales elaborados; fracción V todo lo referente a medicamentos y productos sintéticos. En los subsiguientes artículos hace la advertencia de que ni los productores ni los comerciantes están autorizados para aumentar el precio de las mercancías, salvo que exista un permiso de autoridad competente, y que además dicha autoridad autorice a cualquier persona para denunciar las violaciones que se lleven a cabo respecto a estos permisos.

Otro reglamento es el publicado el 10 de Enero de 1951 y que viene a reglamentar los artículos 2, 3, 4, 8, 11, 13, 14, 16 a 20 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.- A través de este reglamento el Estado trata o pretende controlar en una forma más o menos estricta la producción de los productos de primera necesidad, su distribución y precio, para lo cual lleva a cabo una serie de investigaciones económicas y sociales para planear y controlar dichos precios de nuestras materias primas y así mediante el control de este renglón poder mantener un standard de vida al alcance de las mayorías de nuestro pueblo.

Sin embargo, esto no quiere decir que el Estado en ningún momento permita la elevación de los precios, pero que para que un comerciante logre el permiso respectivo del Estado, debe de someterse con veracidad a todas las exigencias que el organismo correspondiente le exija, pues así se desprende del artículo 10. de este reglamento, el que dice:

"La Secretaría correspondiente recabará de las empresas que corresponda, todos los informes necesarios sobre inversión y demás elementos de los costos, en la inteligencia de que los interesados no podrán hacer valer en los casos en que interponga la reconsideración de las resoluciones del Ejecutivo Federal, argumentos derivados de datos que no hubiera proporcionado a la propia Secretaría".

La determinación de la utilidad razonable deberá hacerse considerando las circunstancias especiales inherentes a la producción y a la distribución de las mercancías de que se trate, considerando inversiones, riesgos, peculiaridades del mercado y demás datos que deben tomarse en cuenta para fijar el rendimiento adecuado.

De acuerdo con los estudios llevados a efecto por el Estado a través de su organismo correspondiente, así como el resultado de sus investigaciones, llega a la conclusión de aplicar el funcionamiento de las facultades que la Ley le otorga en materia económica mediante la creación de direcciones, comités y sub-comités, cuyas facultades en cada una de estas dependencias estarán perfectamente reglamentadas. Por ejemplo en el artículo 17 de este reglamento del 10 de Enero de 1951 crea la Comisión Nacional de Precios que tendrá el carácter de organismo consultivo que tendrá la integración y las funciones que en páginas siguientes de este trabajo describimos.

Ya que esta Comisión General de Precios es elevada a la categoría de Dirección General de Precios por acuerdo del día 28 de Marzo de 1951 y con base en las facultades que le confiere el artículo 27 del reglamento en cuestión a la Secretaría de Industria y Comercio para que esta Secretaría lleve a cabo la reorganización que sea necesaria en sus dependencias a efecto de realizar la más eficaz aplicación de las disposiciones de la Ley y de este reglamento, teniendo en cuenta la creación de los organismos a que se refieren los artículos del 17 al 22 del reglamento mencionado y la necesidad de lograr una acción expedita y coordinada con las agencias generales de la misma Secretaría en la República y con las autoridades locales, el artículo 21 del reglamento que venimos estudiando y de acuerdo con la Comisión Nacional de Precios constituye comités especiales para ramas de la producción e distribución que se integran por un máximo de 5 personas bajo la presidencia de un representante de la Secretaría de Industria y Comercio y los cuales tendrán por objeto:

I.- Examinar los problemas relativos a la producción o distribución de las mercancías comprendidas dentro de la Ley.

II.- Estudiar los costos correspondientes a las mismas mercancías y los precios oficiales que en su caso deban señalárseles.

III.- Dictaminar sobre las medidas que sea procedente tomar en cuanto a distribución, importaciones, racionamientos y prioridades de artículos escasos.

IV.- Dictaminar sobre el ejercicio de la facultad a que se contrae el artículo 8 de la Ley.

V.- Estudiar y examinar cualquier otro problema que se relacione con la aplicación de la Ley y sus reglamentos que le sea encomendado por la Secretaría.

Estas facultades de los comités especiales están regidas por el reglamento del 26 de Enero de 1951 y que nos detalla claramente cómo se encuentran constituidos dichos comités.

Este reglamento en su artículo 10. clasifica a estos comités especiales en dos ramas que son: la de la producción y la de la distribución. Dentro de la rama de la producción encontramos una sub-división más, la llamada producción industrial y que se encuentra reglamentada por el artículo 20. de dicho reglamento y en sus 5 Fracciones nos indica cómo se encuentran integrados dichos comités relativos a la producción industrial.

La segunda sub-división se refiere a la producción agrícola y la encontramos en el artículo 30. de este reglamento y que también en sus 5 Fracciones nos indica cómo se encuentran constituidos los comités especiales, referentes a la producción agrícola.

La otra de las ramas en que se encuentran clasificados los comités especiales nos la menciona el artículo 40. de este mismo reglamento al hablarnos de los comités relativos a la distribución y su integración que es como sigue:

I.- Un representante de la Secretaría de Industria y Comercio - que presidirá el comité.

II.- Por un representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

III.- Por un representante de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio cuando deban examinarse asuntos de alcance nacional o de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, si se trata de

problemas limitados al Distrito Federal.

IV.- Por un representante del Banco de México.

V.- Por un representante de la organización obrera que la Secretaría de Industria y Comercio designe.

Los artículos subsiguientes de este reglamento se refieren al funcionamiento de estos comités especiales, a la forma de llevar a cabo sus estudios e investigaciones, así como de la obligación que tienen de rendir sus informes y el término en que deben de hacerlo y del plazo que tienen para hacerlo, así como ante quién deben de rendir el informe de sus trabajos.

Continuando con el análisis del reglamento de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, llevamos al artículo 22 del mismo y por medio del cual la Secretaría correspondiente procede a constituir en los diferentes Estados de la República, comités de precios y distribución, los cuales entre sus obligaciones principales tienen la de estudiar los problemas que existan para el desempeño de su comisión y así mismo reportar a la superioridad las faltas que encontrara, consistentes en la violación a los dictados de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y su reglamento.

Ahora bien, las facultades y atribuciones de dichos comités de precios nos las dicta el reglamento respectivo publicado el día 21 de Febrero de 1951 y en cuyo artículo 2o. nos dice cómo se encuentran formados los comités de precios y distribución, a saber:

I.- El agente general de la Secretaría de Industria y Comercio de la respectiva jurisdicción territorial.

II.- Un representante del gobierno de la correspondiente entidad federativa.

III.- El presidente de la municipalidad en que se constituye el comité o el funcionario que legalmente lo substituya.

IV.- Un representante de la Cámara de Comercio.

V.- Un representante de la Cámara de la Industria especializada en la materia de que se trate o en su defecto un representante de la delegación de la Cámara industrial correspondiente.

VI.- Un representante de la organización obrera mayoritaria señalada por el funcionario de la Secretaría de Industria y Comercio y por último,

VII.- Un representante de la organización de agricultores y el cual deberá ser señalado también por el funcionario de dicha Secretaría de Industria y Comercio.

En su artículo 3o. nos indica la naturaleza jurídica que tendrá dicho comité de precios apegándose dicha naturaleza a lo dictado por el artículo 17 de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

En el artículo 4o. de este reglamento vemos a través de sus 6 Fracciones las competencias y facultades que dichos comités de precios tienen para llevar a cabo el cumplimiento de su cometido y para lo cual se ven en la precisa necesidad de estudiar y resolver todos aquellos problemas que se les presenten en el desempeño de sus funciones, apegándose siempre a la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, así como su respectivo reglamento.

En cuanto a los siguientes 6 artículos de este reglamento, se refieren al domicilio de los comités, de las promociones que estos comités hagan y a través de quién, así mismo de las facultades que tienen los comités de hacerse asesorar por técnicos en la materia de que se trate, del término que disponen para presentar sus opiniones, así como de la aprobación de sus diferentes exámenes, estudios y dictámenes de la competencia de dichos comités especiales de precios y distribución y por último efectuarán la investigación de los problemas, así como de la resolución de los mismos.

El artículo 11 de este reglamento hace especial mención a la parte final del artículo 22 del reglamento de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, referente a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones emanadas de esa Ley y sus reglamentos, designando un sub-comité que se encargue de observar su ejecución y desarrollo para cuyo efecto el agente de Industria y Comercio proporcionará al comité los datos de carácter general sobre las materias que deben ser objeto de vigilancia especial por parte de ese sub-comité.

La organización, facultades y funcionamientos de dichos sub-comités se encuentran especificados en la circular expedida por la Secretaría de Industria y Comercio a sus agencias en general con fecha Mayo 14 de 1951 y de conformidad con lo que disponen los artículos 22 y 27 del reglamento de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Mate

ria Económica y con fundamento en lo prevenido por el artículo 11 del reglamento de los comités de precios y distribución.

Esta Secretaría ha tenido a bien expedir las siguientes reglas que señalan la organización y funcionamiento de los comités y delegaciones de vigilancia que tendrán a su cargo la ejecución y desarrollo del plan de vigilancia a que se refiere el artículo 11 del reglamento citado en último lugar. La integración del sub-comité según esta circular, será como sigue:

I.- El agente general de la Secretaría de Industria y Comercio que fungirá como presidente.

II.- Un representante del Gobierno del Estado.

III.- Un representante de la organización obrera que tenga las características señaladas en la Fracción VI del artículo 2o. del reglamento de los comités de precios y distribución.

IV.- Un representante de la organización de agricultores que tenga las características señaladas en la Fracción VII del artículo 2o del reglamento de los comités de precios y distribución.

V.- Un representante de los trabajadores al servicio del Estado ya sea de carácter federal o local y que será designado por el agente general de la Secretaría de Industria y Comercio.

VI.- Un representante de los empleados de las empresas particulares que funcionen en la zona sujeta a la jurisdicción de la agencia general de la Secretaría de Industria y Comercio.

Por lo que se refiere a las atribuciones de los comités a los cuales hace mención el artículo 11 del reglamento de los comités de precios y distribución, mencionaremos las siguientes:

a) Colaborar con las autoridades competentes en la investigación de las denuncias sobre el incumplimiento de las normas contenidas en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica o en sus reglamentos o en las disposiciones emanadas de éstos.

b) Orientando a los particulares sobre las disposiciones de la Secretaría correspondiente, así como recomendándoles la importancia que tiene el que cumplan con aquellos informes que les sean solicitados por las autoridades competentes.

c) Como resultado del desempeño de sus funciones, proponer al comité de precios respectivo las medidas conducentes para el mejor desarrollo de sus funciones de vigilancia.

d) Comprobar a solicitud de la Secretaría o de la Dirección General de Precios los datos e informes que éstas autoridades hubieren solicitado en los límites y condiciones que las propias autoridades establezcan.

Los sub-comités de vigilancia haciendo uso de sus facultades y atribuciones y de acuerdo con las necesidades de los municipios podrán proceder a la integración de delegaciones de vigilancia cuya jurisdicción sería la del mismo municipio en el cual se forme dicha delegación y sus facultades serían las mismas de las que gozan los sub-comités. - La integración de las delegaciones de vigilancia sería en la siguiente forma:

I.- Un representante del gobierno federal que tenga a su cargo alguna oficina dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio o en su defecto de cualquiera de las Secretarías o Departamentos de Estado con una residencia oficial que esté dentro de la municipalidad correspondiente.

II.- Un representante de la autoridad municipal del lugar.

III.- Un representante de la organización obrera mayoritaria de la municipalidad.

IV.- Un representante de la agrupación de agricultores de la municipalidad.

V.- Un representante de los empleados de las empresas particulares que funcionen dentro de la municipalidad.

En total dichas delegaciones tendrán 5 miembros.

Las delegaciones de vigilancia tendrán como única obligación la de rendir mensualmente un informe de sus actividades al sub-comité de vigilancia respectivo y al agente general de la Secretaría de Industria y Comercio.

A continuación hacemos un comentario a la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica: La expedición de esta Ley lejos de tener como meta la obtención de medidas de carácter netamente económico en beneficio directo del pueblo que era lo que se esperaba del gobierno, no tuvo sino una aparente explicación o disculpa política por parte del Ejecutivo hacia el país, con lo cual quiso hacerlo creer que estaba haciendo esfuerzos por lograr una solución a los problemas por los que en esos momentos cruzaba el pueblo, pero debido a que estas situaciones eran resultado de una serie de fenómenos genera-

les que afectaban al mundo entero y por lo cual resultaban superiores a su voluntad y a sus esfuerzos, por lo que vemos cierta debilidad por parte del gobierno o poca voluntad para llevar a cabo las finalidades económicas de la Ley y solamente se limitó al aspecto político desde el punto de vista exterior.

Sin embargo, hemos de tener fe en que los actuales elementos -- que forman o más bien dicho que ocupan el más alto poder del país, sabrán actuar con respeto y sostener las instituciones que nos rigen desde 1917 y que su manera de proceder será siempre con prudencia y equanimidad como corresponde a su investidura de gobernantes y que serán siempre concientes para comprender que el intervencionismo de Estado no ofrece una solución verdadera sino un procedimiento inestable que produce un estado de cosas peor que el fenómeno que se pretende corregir.

La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica tiene algunas disposiciones relativas al racionamiento y distribución de cuotas consignadas por algunos países, por ejemplo los Estados Unidos que pudieron haber sido útiles y de importancia en los momentos y situaciones en que se encontraba el país, no fue así y vemos con tristeza cómo para expedir la mencionada Ley no se siguieron las líneas -- del derecho camino que nos muestra nuestra Constitución de 1917 para -- aquellos casos en los que la situación política, económica y social -- del país se encuentra en peligro por causas tanto externas e internas, como son las facultades de las que se enviste al Ejecutivo para suspender las garantías que fuesen obstáculo y de conceder las autorizaciones legislativas necesarias para que el Ejecutivo haga frente rápida y fácilmente a situaciones como las que hemos planteado. Conforme a la -- exposición de motivos que el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión para la expedición de la Ley mencionada, vemos con claridad que ésta fue producto precipitado de la preocupación que le -- causasen al Presidente las condiciones económicas internas y externas -- que prevalecían en esa época y que se atribuyen casi exclusivamente a causas internacionales. Es así como en la referida exposición se habla de la necesidad de mantener un nivel más razonable de los precios, especialmente de aquellos artículos de primera necesidad y de consumo general, también el de resolver los problemas de abastecimiento de materias primas y sus precios, tanto de equipos y productos manufacturados

creados en virtud de la grave situación internacional surgida a mediados del año de 1950, situación que obliga a diferentes países a tomar medidas dentro de sus economías sobre todo en sus renglones de importación, de exportación, y controles dentro de su producción nacional.

Entre los países más seriamente afectados por dicho conflicto internacional fueron los Estados Unidos quienes inclusive dictaron medidas restrictivas para la producción de carácter civil para dar lugar a un aumento en su producción de carácter militar. Vemos por lo anterior que nuestro país no podía ni debía mantenerse al margen de las medidas que otras naciones tomaban, principalmente si entre éstas se encontraban los Estados Unidos que es nuestro principal comprador, así como nuestro abastecedor más fuerte. Como resultado de este fenómeno internacional que ya dejaba sentir su influencia en nuestro país, el gobierno mexicano exigió de sus gobernantes una actitud de patriotismo y sacrificio a fin de mantener las actividades económicas con el menor desequilibrio posible y de garantizar a las grandes masas de la población que cuentan con recursos económicos más reducidos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. Para concluir, el Ejecutivo basado en las consideraciones expuestas determinaba que era necesario proceder con urgencia a la regulación de las intervenciones oficiales en materia económica, pues solo así se lograría salvaguardar los intereses de México y coordinar la economía nacional con la de los demás países del mundo.

'Todo lo dicho hasta aquí demuestra plenamente que la probación de la Ley que venimos comentando fue consecuencia, y vuelvo a citar — las palabras de la exposición de motivos, de las circunstancias de — emergencia que prevalecían y cuya duración no puede ahora ser prevista, así como que estuvo destinada a prever el peligro de la situación anormal en que nos encontramos y que puede agudizarse causando graves perjuicios a la población y a algunas ramas importantes de la economía mexicana.

No necesitamos dedicarnos al estudio teórico o práctico de la economía ni seguir el desarrollo de la economía general como lo hacen los funcionarios para estar enterados de que las condiciones de escasez, dificultades para el abastecimiento, restricciones para la exportación, reducción de la producción civil, etc. con que el gobierno — justifica o pretende justificar la Ley de Atribuciones han dejado de —

existir para estas fechas. Es sabido que en los demás países entre los cuales citábamos a los Estados Unidos cuya actitud se mencionaba como determinante de la nuestra se han abolido los controles de precios, la prioridad y algunas otras limitaciones que aún subsistían.

Por lo que respecta a nuestro país en este punto del control de precios no solamente es inútil sino contraproducente y nocivo, en caso concreto de nuestra economía sale sobrando como todas las demás medidas coercitivas del arsenal de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

CONSIDERACIONES PERSONALES.

Ya hemos visto en este breve recordatorio de tipo histórico cuál ha sido el papel del Estado y cuáles han sido las formas a través de las que el Estado ha intervenido en la vida económica.

Hemos visto mediante un bosquejo las diferentes doctrinas económicas que han surgido con motivo de esta intervención estatal. Así tenemos al liberalismo y al socialismo consideradas como las ideologías clásicas económicas, por lo que respecta a nuestro caso particular se ha logrado que la intervención del Estado en la Economía y muy especialmente en la economía privada, se haga siempre encuadrada en un marco jurídico como una garantía contra cualquier arbitrariedad de que pudiera ser objeto.

El liberalismo siempre propugnó por buscar un bienestar mejor para el individuo y vio que el Estado era un obstáculo para el desarrollo económico de la persona y pretende que se deje al individuo en una completa libertad por lo que respecta a los medios de producción, circulación y consumo, para que su iniciativa pueda alcanzar con más facilidad el logro de sus necesidades, pues considera que esa iniciativa junto con el afán de lucro provoca en el individuo un aliciente más para mejorar su condición de vida, de aquí que propugne porque el Estado se abstenga de cualquier intervención en la economía y desarrollo del individuo.

Sin embargo, analizando esta afirmación a través de la historia presenciamos que a medida que los conglomerados humanos van en aumento por cumplirse la ley natural y por consiguiente la realización natural de la reproducción del individuo, estas presunciones del liberalismo quedan sin fundamento, pues el hombre como ser racional se ve precisado a vivir en sociedad y siente la necesidad de una directriz que lo -

guie en sus diferentes actividades, ya sean económicas, culturales, políticas y morales, y esta directriz a través de diferentes doctrinas - se ha llamado Estado; pero al hablar así en forma tan sencilla del Estado todo nos parecería tan lógico y simple, no así para los tratadistas del "Diario del Estado", para quienes el Estado tiene otro significado, pues éste es el producto o el equivalente a un reconocimiento de contradicciones internas irresolubles, de antagonismo irreconciliables, causa de inevitables complicaciones de las cuales la sociedad es impotente para liberarse, Para evitar que esas contradicciones, esas clases con intereses económicamente antagónicos no se devoren entre sí y a la sociedad en una lucha espiritual, fue necesaria una fuerza colocada aparentemente por encima de la sociedad que moderase el ímpetu de las colectividades y las mantuviera en los límites del orden.

Esa fuerza que es una emanación de la sociedad, pero que se sitúa sobre la misma y gradualmente va separándose de ella, es lo que llamamos Estado y si éste a medida que el tiempo ha transcurrido ha intervenido con más energía en la vida de un pueblo no es porque trate de absorber al individuo y con él todos sus derechos inherentes para convertirlo en un instrumento de sí mismo, sino por el contrario esa intervención creciente se debe a la gran rapidez con que la humanidad crece y las necesidades por satisfacer van siendo mayores, luego él se ve obligado por su misma razón de ser a intervenir con mayor eficacia en la vida de la comunidad abarcando cada vez mayores esferas de la actividad económica.

Sin embargo a opinión personal, si bien es cierto que el Estado tiene esa obligación de intervenir, debe hacerlo en una forma planificada y coordinada de acuerdo con la actual situación económica del individuo, pues vemos cómo los precios de las subsistencias cada día son más altos y los ingresos del trabajador o empleado son insuficientes para vivir no cómodamente, sino medianamente y sin embargo el Estado - no obstante toda esta situación, dicta medidas impositivas de tipo tributario en lugar de dictar decretos que vinieran a garantizar mejor el poder adquisitivo de sus ingresos.

Desde luego se comprende que estas medidas de tipo tributario son la fuente de sustentación del Estado para la prestación de servicios públicos, pero vuelvo a insistir, estas medidas deberían de ser más equitativas tomando en consideración la desigualdad económica de -

nuestras diferentes clases sociales, es decir, debería hacer una aplicación mejor de las facultades que nuestra legislación le ha concedido a través de sus diferentes normas jurídicas. Así pues, el Estado debe de justificar su intervención en la vida económica siempre y cuando lo haga mediante la razón directa del bienestar de la colectividad.

CAPITULO II

LOS ORGANISMOS A TRAVES DE LOS CUALES INTERVIENE EL ESTADO EN LA ECONOMIA GENERAL:

- a) Organismos centralizados.
- b) Organismos descentralizados.
- c) Organismos desconcentrados.
- d) Consideraciones personales.

En el capítulo anterior nos hemos concretado a hacer un estudio de las principales doctrinas que se han preocupado por investigar y en contrar la mejor planeación económica en beneficio de las sociedades.

Vimos también cómo y por qué debe intervenir el Estado en la vida económica ya sea pública o privada, así como las bases legales en que se funda dicha intervención; pero el Estado por su misma complejidad no puede realizar por sí mismo todas las tareas que tiene encomendadas, entonces para poder satisfacer y solucionar en forma más práctica las necesidades que constantemente se plantean en la colectividad, tiene que valerse de determinados organismos que le ayuden a la realización de sus tareas y por consiguiente a la solución y satisfacción de las necesidades.

Dichos organismos en la doctrina jurídica y desde el punto de vista administrativo reciben diferentes denominaciones, siendo fundamentalmente las centralizadas y descentralizadas las que los estados modernos han asumido, existiendo una forma más nueva que es la desconcentración.

Estudiaremos conforme a la doctrina estas tres formas de organización administrativa estableciendo sus características, ventajas y — desventajas, así como las distintas formas de descentralización y por último veremos cuáles son los organismos a través de los cuales interviene el Estado en la economía según la Legislación Mexicana.

Antes de entrar en materia es conveniente señalar la diferencia que existe entre los órganos centralizados y descentralizados con el objeto de evitar posibles confusiones que puedan suscitarse en el curso de este estudio, ya que los términos centralización y descentralización son usados frecuentemente para designar formas de organización administrativa y formas de organización política.

La diferencia que existe entre estos términos es la siguiente: la centralización y descentralización política tienen por objeto la organización del Estado; en cambio la centralización y descentralización

En el capítulo anterior nos hemos concretado a hacer un estudio de las principales doctrinas que se han preocupado por investigar y en contrar la mejor planeación económica en beneficio de las sociedades.

Vimos también cómo y por qué debe intervenir el Estado en la vida económica ya sea pública o privada, así como las bases legales en que se funda dicha intervención; pero el Estado por su misma complejidad no puede realizar por sí mismo todas las tareas que tiene encomendadas, entonces para poder satisfacer y solucionar en forma más práctica las necesidades que constantemente se plantean en la colectividad, tiene que valerse de determinados organismos que le ayuden a la realización de sus tareas y por consiguiente a la solución y satisfacción de las necesidades.

Dichos organismos en la doctrina jurídica y desde el punto de vista administrativo reciben diferentes denominaciones, siendo fundamentalmente las centralizadas y descentralizadas las que los estados modernos han asumido, existiendo una forma más nueva que es la desconcentración.

Estudiaremos conforme a la doctrina estas tres formas de organización administrativa estableciendo sus características, ventajas y desventajas, así como las distintas formas de descentralización y por último veremos cuáles son los organismos a través de los cuales interviene el Estado en la economía según la Legislación Mexicana.

Antes de entrar en materia es conveniente señalar la diferencia que existe entre los órganos centralizados y descentralizados con el objeto de evitar posibles confusiones que puedan suscitarse en el curso de este estudio, ya que los términos centralización y descentralización son usados frecuentemente para designar formas de organización administrativa y formas de organización política.

La diferencia que existe entre estos términos es la siguiente: la centralización y descentralización política tienen por objeto la organización del Estado; en cambio la centralización y descentralización

administrativa tienen por objeto el funcionamiento de los órganos administrativos.

José Gascón y Marín en su obra de Derecho Administrativo nos indica que dichas formas no son de fácil comprensión, sino que por el — contrario son de hecho de muy confusa aplicación, requiriendo la mayor precisión posible a cerca del significado con que se emplean y de la — clase de centralización y descentralización de que se hable. Así nos — dice que existe una centralización social que convierte al Estado en — supremo rector de la vida, idea socialista; una centralización política que conduce a la organización unitaria de los estados; una centralización administrativa que absorbe en el estado nacional toda la función ejecutiva, así también se puede hablar, cuando de descentralización se trata, de una descentralización social que supone el tipo de — estado individualista, una descentralización política propia de los estados federales, una descentralización administrativa reducida a la — desconcentración o mera delegación de atribuciones de los órganos centrales en los locales o en su delegado, y la verdadera descentralización orgánica a base de reconocimiento de personalidad y esfera propia de acción de las entidades constitucionales.

La centralización o descentralización política tiene por objeto la organización política del Estado y en cambio la centralización o — descentralización administrativa tiene por objeto el funcionamiento de los órganos administrativos.

Estas formas de administración o sea las administrativas y las políticas, pueden cambiarse entre sí, es decir, que pueden existir estados políticamente centralizados con un régimen de descentralización administrativa y estados políticamente descentralizados con un régimen de centralización administrativa, o en forma más clara lo explica Gascón y Marín: existen estados unitarios con forma de centralización política con autonomía local y por el contrario pueden existir estados — federales con descentralización política con subordinación de los organismos locales en cada estado en particular, para sus autoridades centrales.

LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Previamente al estudio de la centralización como una forma de — organización administrativa, veremos qué es lo que se entiende por centralización en su sentido gramatical.

CENTRALIZAR.- "Significa reunir en uno solo o entre pocos lo re partido entre muchos. **CENTRALIZACION.**- Es la acción de reunir en la ca pital del país la vitalidad y la fuerza administrativa".

Interpretando esta acepción gramatical desde el punto de vista de nuestro objetivo diremos que es reunir toda la acción, toda la acti vidad en el gobierno, o sea que este gobierno asumirá toda la autori dad, es decir, que se centralizarán todas las actividades públicas en uno o más órganos pero siempre dependiendo de un poder central o sea que todas sus actividades dependerán de un órgano central común, quien las hará llegar posteriormente a las diferentes localidades.

En torno a esta forma administrativa existen algunas definicio nes expresadas por ameritados juristas y estudiosos del Derecho Admi nistrativo y por lo mismo sus conceptos son distintos entre sí, aun cuando coinciden en la parte esencial de la centralización. Como ejem plo de lo antes dicho mencionaremos algunos de los maestros más desta cados:

El maestro Gabino Fraga (1) dice: "Existe el régimen de centra lización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos con respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre to dos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infe rior categoría a través de diversos grados en los cuales existen cier tas facultades, constituyendo una relación que se denomina de jerarquía que es precisamente la relación jurídica que liga los diversos órganos" y continúa explicando el maestro que debido a esta relación se explica cómo es posible mantener la unidad del poder administrativo no obsta nte la diversidad de órganos de que está compuesto y que si dicha uni dad se mantiene es debido a que está garantizada por la concentración de decisión y de mando.

El Ilustre maestro don Andrés Serra Rojas en su obra de Derecho Administrativo nos dice que centralización desde el punto de vista ju rídico "es un proceso mediante el cual los órganos centrales de todo el Estado acumulan facultades con menoscabo de las formas políticas lo cales o regionales", y aludiendo a la definición del maestro Gabino Fraga, desde el punto de vista administrativo, dice: "Se llama centra-

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Edición 1955 Pág. 295.

lización administrativa a la subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central bajo los diferentes puntos de vista de su nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones".

"Centralizar, dice Hauriou (2), significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder de Estado, - es decir de poder jurídico y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea una unidad política, diplomática y legislativa, judicial militar, etc. Esto es primordialmente la centralización administrativa que tiene por objeto los poderes concernientes a la policía y a la gestión de los intereses generales de los habitantes a la cual se agrega seguramente una centralización social que se traduce en un aumento de la población urbana y en una intensificación de las relaciones sociales".

Para Bielsa (3) centralizar en el sentido administrativo "Es atribuir a una autoridad administrativa todo el poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la institución a que esa autoridad pertenece o bien la centralización es administrativa cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales".

Por otra parte, Adolfo Posada (4) explica esta forma de centralización administrativa en los términos siguientes:

"1.- La administración del Estado se considera obra del poder central siendo los funcionarios que administran, agentes subordinados a dicho poder.

2.- Los centros políticos territoriales son dependencias del Estado central.

3.- El poder central es quien da la Ley a que deben someterse las manifestaciones territoriales administrativas.

4.- Los funcionarios de la vida local son designados por el poder central aunque no lo sean están bajo su inspección y vigilancia.

5.- El poder central asume la mayor suma posible de los servicios administrativos, ya por agentes subordinados, ya por reacción en virtud de los recursos que supone la subordinación jerárquica.

(2) Hauriou.- Principios de D. Público y Const. Ed. 1927 Pág. 177.

(3) Bielsa.- Derecho Administrativo.

(4) Posada Adolfo.- Derecho Administrativo.

6.- La administración es esencialmente burocrática, la intervención del elemento representativo es limitada y está bajo la vigilancia o tutela del poder central.

7.- Las corporaciones y en su caso las colonias, no son personas jurídicas, sino dependencias del Estado.

8.- La función administrativa depende del poder ejecutivo, el cual recaba ante el régimen judicial una acción privilegiada".

CARACTERISTICAS DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Una vez que hemos adquirido la noción de lo que es la centralización administrativa, veremos cuáles son sus características y los procedimientos para su realización:

Gabino Fraga (5) nos habla en su texto de la principal característica de la centralización administrativa o sea de la relación de jerarquía y que consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los organismos superiores sobre los inferiores, en cada grado de jerarquía dichos poderes se refieren a la persona de los titulares de los organismos correspondientes y otros a los actos que realizan, siendo los siguientes:

- a) Poder de nombramiento.
- b) Poder de mando.
- c) Poder de vigilancia.
- d) Poder disciplinario.
- e) Poder de revisión.
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.

El maestro Andrés Serra Rojas (6) a estos poderes de relación de jerarquía que acabamos de mencionar les da el nombre de "elementos complementarios de la centralización administrativa".

Como lo dijimos ya anteriormente, la principal característica de la centralización administrativa es sin duda la relación de jerarquía que hemos encontrado en los conceptos de los diferentes autores o tratadistas.

La relación de jerarquía consiste en que el conjunto de órganos y funcionarios que integran la administración pública deben de actuar siempre en forma tal que les permita cumplir con el cometido encomendado

(5) Fraga Gabino.- Obra citada. Pág. 297.

(6) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo 1961. Librería Porrúa.

do a cada uno de ellos. Dicho cumplimiento deberá hacerse en forma coordinada como si fuera una unidad. Esta forma de coordinación implica una dependencia entre cada uno de los órganos que se vinculan entre sí y en sus respectivos grados sin que ninguno de ellos deje de actuar en la forma y términos que tiene prescritos, pues de no suceder así no se podría hablar de una centralización, pues automáticamente desaparecería lo esencial en esta forma de organización, o sea la unidad que da el poder central.

Sayagués Laso (7) opina que esta forma de coordinación se logra centralizando la dirección administrativa en un órgano único denominado jerarca y haciendo depender de él los diversos órganos y funcionarios.

Sin embargo, sobre la noción de la relación jerárquica no se ha podido lograr una unanimidad en cuanto a las opiniones que de ella se tienen. Algunos opinan que la jerarquía es la serie o conjunto de órganos administrativos debidamente coordinados y subordinados para hacer compatible la unidad con la variedad del poder administrativo.

Este concepto se ha juzgado equivocado porque la jerarquía no puede confundirse con los órganos ya que el conjunto de órganos es lo que constituye la administración y la jerarquía tiene relación con la forma como dichos órganos están vinculados entre sí.

Otros entienden por jerarquía el conjunto de funcionarios relacionados entre sí por la comunidad del fin público que realizan. Este criterio es análogo al anteriormente expuesto ya que confunde la jerarquía con el elemento que actúa en la administración.

La doctrina predominante considera que la jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios mediante poderes de subordinación para asegurar la unidad en la acción.

Sayagués Laso (8) nos dice que la jerarquía constituye una relación administrativa porque existe únicamente en la administración vinculando órganos y funcionarios que ejercen función administrativa, es jurídica porque las normas que determinan la estructura de la administración aunque internas, son normas de derecho. Vincula órganos y fun-

(7) Sayagués Laso.- Derecho Administrativo.

(8) Sayagués Laso.- Obra citada.

cionarios, esto es consecuencia de que no todos los funcionarios ocupan cargos que tengan calidad de órgano. Por último determina una situación de dependencia frente al órgano jerarca de la administración - que tiene por objeto asegurar la unidad de acción administrativa, la cual de otro modo resultaría gravemente comprometida.

Esta relación de jerarquía da como resultado el nacimiento de ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, los cuales se pueden dividir en dos clases:

a) Los que se refieren a las personas de los titulares de los órganos jerarquizados, y

b) Los que se refieren a los actos que realizan dichos titulares y de los cuales ya hicimos una relación anteriormente y ahora explicaremos cada uno de ellos brevemente:

1.- PODER DE NOMBRAMIENTO.- que es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.

2.- PODER DE MANDO.- que consiste en la facultad de las autoridades superiores para dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores señalando los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

3.- PODER DE VIGILANCIA.- que es la facultad que tienen las autoridades superiores sobre las inferiores para vigilar sus actos.

4.- PODER DISCIPLINARIO.- que es la facultad que tiene la autoridad jerárquica superior de imponer al empleado que ha cometido una falta, una sanción, una pena de carácter disciplinario que va del apercibimiento o sea la más leve, hasta la privación del empleo; además puede originarse también una responsabilidad civil o penal.

5.- PODER DE REVISION.- que consiste en la facultad de otorgar aprobación previa a los actos de los inferiores y suspenderlos, reformarlos o anularlos.

PODER PARA LA RESOLUCION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA.- La autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

A estas características que hemos mencionado, Benjamín Villegas Basuavilbaso (9) les llama elementos constitutivos y los agrupa en tres (9) Villegas Basuavilbaso Benjamín.- Derecho Administrativo.

formas que son:

1.- Concentración del poder público y de coacción que consiste en la asunción de dictar disposiciones ejecutivas y de hacerlas ejecutar de oficio. Esta facultad supone previamente la concentración de la fuerza pública.

Basavilbaso en su obra nos habla del criterio de Hauriou, al -- respecto opinando Hauriou que esta concentración ha sido condición de la desaparición de las guerras privadas y del afianzamiento de la paz interior y nos explica que en los estados modernos la fuerza pública -- principalmente la fuerza armada está absolutamente centralizada y a -- tal extremo que en la nación ninguna fuerza armada puede existir sin -- estar vinculada al poder central. Es una institución nacional regida -- por estatutos especiales.

2.- Concentración de la designación de los agentes. La designación de los agentes no depende de los organismos locales ni de los -- cuerpos especiales ni es entregada a la elección popular. El poder cen -- tral absorbe íntegramente esta facultad designándolos directamente re -- servándose el derecho de revocación de los nombramientos de acuerdo -- con las necesidades del servicio.

3.- Concentración del poder de decisión y de la competencia.-Es te elemento presupone una diferenciación en virtud del principio de la división del trabajo entre la decisión, la preparación y ejecución.

Hauriou (10) expresa que la concentración de la coacción y del poder de decisión se comprende sin dificultades en lo relacionado con la competencia técnica. Esa concentración teniendo presente que está -- distribuida entre agentes de preparación y agentes de ejecución y ade -- más es de carácter individual, parecería ofrecer diferencias en su apli -- cación no obstante la concentración de la competencia técnica que es -- realizada en el régimen de la centralización en virtud de la incorpora -- ción al poder central de los organismos consultivos.

PROCEDIMIENTOS PARA REALIZAR LA CENTRALIZACION.

El Doctor Andrés Serra Rojas (11) nos habla de cuatro procedi -- mientos para realizar la centralización en provecho de la administra -- ción central, a saber:

(10) Hauriou.- Obra citada.

(11) Serra Rojas Andrés.- Obra citada. Pág. 536.

- 1.- La concentración de la coacción.
- 2.- La concentración del poder de decisión.
- 3.- La concentración de la competencia técnica.
- 4.- La concentración del poder de nombramiento.

De estos cuatro procedimientos hemos visto anteriormente: primero, el de coacción; segundo, el de decisión; y cuarto, el de nombramiento y sólo nos falta el número tres que el Maestro Andrés Serra Rojas aumenta y que se refiere a la competencia técnica, de la cual nos manifiesta lo siguiente:

La concentración de la competencia técnica es fundamental en el Estado moderno para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativas. Se ha dado paso al conocimiento científico y técnico de las materias de que se trata. Los funcionarios deben de llegar a su puesto con el oficio aprendido, de lo contrario originarán serios perjuicios a la población.

Los institutos de capacitación técnica por los cuales se rigen las instituciones de administración pública demandan al Estado el empleo de elementos humanos preparados y moralmente capacitados. Una burocracia lenta e incapaz lleva a un país a la bancarrota de sus instituciones. La creación de CONSEJOS TECNICOS en las dependencias gubernativas que actúan por medio de procedimientos técnicos, cada día van ofreciendo mejores resultados. Para estos casos en el régimen jerarquizado las instrucciones a los órganos inferiores deben fundarse en conocimientos técnicos.

Decíamos que la competencia técnica es la facultad de dictar órdenes e instrucciones apoyadas científicamente, la consulta técnica es un elemento de preparación para los órganos superiores de la administración pública.

Resumiendo todas estas características y procedimientos de centralización administrativa diremos que toda acción, todo impulso parte del centro, las autoridades administrativas centrales asumen todo el poder, lo mismo el poder coactivo que el de dirección, de decisión o resolución. es decir, que todo asunto sometido a la administración es resuelto por órganos del poder central o dependientes del mismo, actuando por delegación la que es definitiva y aún cuando actúen organismos locales en virtud del recurso jerárquico, la última palabra es pronunciada por el poder central, puede suspender, anular o reformar los ac-

tos administrativos de los órganos delegados o locales.

La CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA nos presenta ciertas ventajas y desventajas dentro de la administración. Podemos decir que tanto este sistema de administración como cualquier otro que haya existido o que pueda existir en el futuro con una mejor proyección que se apege más a las necesidades de la colectividad, tendrá siempre sus inconvenientes, así como sus aspectos positivos, pero nunca llegarán a ser sistemas perfectos, ya que la población siempre aspira a alcanzar un nivel económico, social, político y cultural más elevado y los sistemas de administración que el Estado asume no podrán nunca estar cambiando tan continuamente al ritmo que la colectividad está aumentando sus necesidades, razón por la cual el Estado no puede lograr los fines tal como él los persigue.

Hay varios autores que han escrito sobre este tema y se han concretado a calificarlo desde el punto de vista ideológico, razón por la cual algunos encuentran más ventajas que otros, llegando muchas veces a extremos completamente opuestos.

Entre estos autores podemos citar a Hauriou que es un decidido partidario de la centralización, dice que es el único medio de asegurar ciertos servicios muy generales distribuyendo los cargos a los individuos por la jerarquía, asegura la regularidad y la moralidad administrativas y por uniformidad de los procedimientos administrativos, la coordinación y la concentración. Los administrados no se encuentran desorientados en busca de autoridad que deba resolverles, es decir, para Hauriou la centralización es también una condición del régimen democrático en razón del principio de igualdad que mantiene.

Las masas democráticas tienen la necesidad de ser encuadradas y lo son por la administración y los partidos políticos, es todavía una razón más para mantener la centralización si no se quiere dejar el campo libre solamente a las organizaciones de los partidos políticos.

La centralización administrativa está íntimamente vinculada a la centralización política y podría aseverarse que es el resultado de un proceso histórico el de la unidad política. La concentración, dice Hauriou, tiene indiscutiblemente el beneficio de la unidad de acción, de dirección e impulsión y la administración puede en consecuencia actuar con eficacia y decisión y por último que este tipo de organización imparta unidad y fuerza.

Gascón y Marín (12) con un criterio distinto y por consiguiente opuesto al de Hauriou, dice que a la centralización se le asigna el inconveniente de que toda la vida social aparezca absorbida por órganos - del Estado prescindiendo de lo que pueda corresponder a las entidades - institucionales y a las territoriales y sólo se vean en los órganos de - administración funcionarios del poder central, siendo solamente éstos - los que obren y absorban en las diversas localidades toda la resolución definitiva de los órganos centrales, anulando así toda vida pública e - iniciativa local. También se ve como inconveniente de la centralización su falta de espíritu de adaptación hacia las particulares condiciones - en que se hallen las localidades, creando con ello un procedimiento len to en cuanto a la tramitación de los asuntos, ocasionando una elevación en el costo de la administración.

Se ha dicho que la centralización administrativa principalmente en forma pura está en crisis además de que conduce al centralismo burocrático que es contrario como lo expresa Romano a todo buen régimen político administrativo por cuanto se administra mejor de cerca y debe -- dejarse al individuo la mayor esfera de acción.

Bielsa (13) refiriéndose a este tema se adhiere a las opiniones antes expresadas mediante algunas reflexiones que nos parecen bastante- acertadas ya que hace ver los inconvenientes que en la práctica experimentamos y expresa que alejada la administración del administrado la burocracia ha extendido un verdadero formalismo procesal, retardando por eso la acción expedita dentro de la práctica administrativa y dejándola trabada u obstaculizada en la tela del pedante mecanismo oficinista.

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración administrativa como forma de organización - administrativa es un principio estructural entre las dos tendencias clásicas: centralización y descentralización, pues hemos indicado que tanto una forma como otra no se pueden configurar en puridad ya que siempre existen formas que se acercan a una o a otra por ser indefinidas.

Se ha dicho que la desconcentración es un paso hacia la descentralización; así mismo se le ha calificado como la etapa mínima de la - descentralización, en atención a que la descentralización será más o --

(12) Gascón y Marín.- Obra citada.

(13) Bielsa.- Obra citada.

menos acentuada según sea el quantum de los poderes transferibles y la intensidad de los poderes de control. Es decir, que la etapa mínima de descentralización se configurará cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieran ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo control del órgano superior.

Estos órganos que se desligan de la relación jerárquica no pierden su carácter de entes centralizados pero adquieren ciertas facultades que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía, - libertad restringida o condicionada, mas no autonomía. La desconcentración administrativa viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización.

Como se observará el proceso de desconcentración consiste en - la delegación de facultades por parte del poder central hacia el órgano u órganos que le están subordinados. Esta delegación de facultades se - lleva a cabo para descongestionar a la administración central del cúmulo de tareas que tiene que realizar, debido principalmente:

- 1.- Al aumento de la población,
- 2.- A la extensión territorial; y
- 3.- Al creciente intervencionismo del Estado.

Sin embargo, el maestro Andrés Serra Rojas (14) nos dice: "No - todo lo que sirve para descongestionar a la administración central es - descentralización. La ley administrativa es la que refleja el régimen - desconcentrado.

Un organismo descentralizado puede paulatinamente ir perdiendo importancia y autonomía y limitarse a una modesta desconcentración, siempre es conveniente modificar el texto de una ley obscura, en cuanto al carácter de un organismo cuya situación jurídica se desea definir".

Sayagués Laso (15) nos describe las siguientes características de la desconcentración:

a) La desconcentración es solo parcial, en cierta materia limitada a ciertos poderes de administración. En los otros aspectos de su actividad el órgano está en la misma posición que los demás órganos centralizados o sea que existe centralización.

(14) Serra Rojas Andrés.- Obra citada. Pág. 542.

(15) Sayagués Laso.- Obra citada.

b) El traspaso de poderes debe tener origen legal. Sólo puede hablarse de desconcentración cuando la ley establece la competencia propia del órgano. De ahí que el jerarca no puede afectar ni suprimir los poderes propios del órgano desconcentrado los cuales derivan de la ley.

c) El jerarca mantiene un control sobre la actividad que el órgano desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le fueran dados: Cuando la ley determina la forma de dicho control sobre la actividad que el órgano desconcentrado desarrolla, hay que estar a lo que dicen los textos. El control así establecido puede ser más o menos intenso pero si por el contrario el legislador no hubiere dicho nada sobre la forma en que el jerarca controlará los actos del órgano desconcentrado, la solución doctrinaria sería admitir un recurso de alzada ante el superior que vendría siendo el recurso jerárquico ya que el órgano desconcentrado permanece subordinado jerárquicamente y el descenso parcial del poder de administración no da base para afirmar la derogación de las reglas de principio entre las cuales está el recurso jerárquico.

d) El traspaso de poderes se realiza del órgano central hacia los órganos subordinados o sea los de grado jerárquico inferior. Es indiferente que dichos órganos estén radicados en el mismo lugar que la autoridad central o en localidades distintas, lo esencial es el descenso de poderes hacia los órganos inferiores y no que éstos sean locales.

e) El organismo desconcentrado no tiene personalidad jurídica y por consiguiente carece de patrimonio.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

"La descentralización es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental" (16). Se le ha llamado por esta razón la auto-administración ya que logra su autonomía al serle transferidos por la autoridad administrativa, los poderes de decisión que le sustraen del poder disciplinario o de revocación del poder central y porque además no se encuentra sujeto el órgano a la jerarquía administrativa.

El maestro Andrés Serra Rojas (17) nos da la siguiente defini-

(16) Waline M.- Derecho Administrativo. 1961. Pág. 196.

(17) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. 2a.Ed.1961. Pág.601.

ción: "La Descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica sui géneris, que no es la de jerarquía".

Gabino Fraga (18) nos dice: "La descentralización administrativa es una de las formas administrativas que día a día van tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales, - consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación -- que no es la de jerarquía".

De acuerdo con los conceptos antes mencionados, podemos decir - que la descentralización no constituye un sistema histórico como el de la centralización, sino que es un proceso de organización cuyo objeto - es descargar las tareas que le estarían asignadas a un solo organismo - administrativo.

Desde el punto de vista histórico la descentralización presupone la centralización, es decir, es un procedimiento que se aplica a lo anteriormente centralizado. Significa separar del centro del poder la - facultad de decisión atribuida a los órganos administrativos.

Gascón y Marín (19) dice que descentralización significa la designación electiva de las autoridades y de los miembros de las corporaciones encargadas de la administración de los intereses locales. Igualmente significa la intervención de ciudadanos que no son empleados en - ciertos servicios principalmente utilizando la administración a base de entidades institucionales; pero el aumento de atribuciones o poderes de decisión de organizaciones locales según como se realice será descentralización o mera desconcentración si en definitiva lo que se hace es tan sólo delegar atribuciones quedando siempre la decisión definitiva por - medio de los recursos jerárquicos en manos del órgano central, como tan sólo se desconcentrará aunque se aumenten las atribuciones de los organismos locales si sus decisiones requieren la aprobación del gobernador o la del ministro para que tengan eficacia o contra los mismos se da recurso ante la autoridad central o su delegado, conociendo no tan sólo -

(18) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. 6a. Ed. 1955. Pág. 334.

(19) Gascón y Marín.- Obra citada.

éstos de la legalidad del acuerdo sino del fondo mismo.

Villegas Basavilbaso en su obra cita a Berthelemy, el cual expresa que la descentralización implica dos objetivos:

1.- Independizar del poder central a los administradores encargados de la gestión de intereses regionales o locales, designándolos, sea por elección o por medio distinto, al de la elección del poder central.

2.- Aumentar las atribuciones o poderes de decisión de las autoridades regionales locales.

Sin embargo, el hecho de que los administradores sean elegidos no constituye una característica esencial para este tipo de régimen — pues en realidad la descentralización es una cuestión de competencia — que consiste precisamente en disminuir los poderes de decisión de los órganos centrales en determinadas materias y transferirlos a otros organismos administrativos.

Para los autores alemanes la descentralización implica una facultad de administración que se funda en una concesión emanada del Estado que autoriza su ejercicio y no en una potestad propia del órgano que la ejerza.

CARACTERÍSTICAS.— La descentralización nos presenta las siguientes características:

Según Gabino Fraga (20):

a) Descentralización supone el otorgamiento de la personalidad jurídica. En su obra Gabino Fraga nos indica al tratar este punto, que la existencia de la personalidad jurídica que implica el organismo descentralizado no se puede considerar como una característica toda vez que dentro del régimen centralizado hay algunos grupos de autoridades que reciben también una personalidad jurídica especial y nos pone como ejemplo al Departamento del Distrito Federal considerando que esta observación de Fraga se hace con respecto a la Legislación Mexicana.

b) Es imprescindible la existencia de un patrimonio propio. La misma observación que Fraga nos hace al tratar la personalidad jurídica de esta clase de organismos la repite al referirse al patrimonio ya que dentro de la centralización administrativa existen organismos dotados de un patrimonio propio. Como ejemplo señala nuevamente al Departamento

(20) Fraga Gabino.— Obra citada. Pág. 335 y 336.

del Distrito Federal, razón por la cual no se puede considerar como una característica esencial.

c) En la descentralización desaparece la relación de jerarquía, es decir, que dichos organismos actúan con autonomía más o menos amplia o sea que disponen de poderes de decisión en forma variable.

En opinión del maestro Fraga esta es la misma característica — que se puede considerar como distintiva entre estos dos sistemas ya que el régimen de descentralización se caracteriza por el relajamiento de — vínculos que existen en las relaciones del poder central y del órgano — descentralizado, pero no obstante este relajamiento las pocas facultades que tiene la autoridad central son las indispensables para conservar la unidad del poder, pues de desaparecer esos escasos vínculos ya — no habría una organización descentralizada de la administración, sino — que existiría un poder independiente o un estado dentro de un estado.

Sayagués Laso (21) nos habla de dos características más:

a) La existencia de determinados asuntos que interesan a la colectividad que se personifica o que requiere una administración individualizada.

b) La existencia de esos asuntos propios determina la capacidad del ente. Los servicios descentralizados son dirigidos por autoridades propias, en opinión de algunos autores éstas deben ser designadas por — elección a fin de independizarse del poder central, pero se objeta que esa característica no es esencial en la descentralización, ya que pueden existir y existen servicios descentralizados cuyas autoridades son nombradas en todo o en parte por el poder central.

Decíamos que como resultado de la desaparición de la relación — jerárquica, las facultades que en el régimen centralizado tienen las autoridades superiores en relación a las personas y a los empleados inferiores y que son las de nombramiento, de mando, de vigilancia, de reprimir disciplinariamente las faltas que se cometan en el desempeño de la función pública y por último la de decidir conflictos de competencia, — desaparecen en el régimen descentralizado y si las hay las encontramos muy limitadas.

En efecto, analizando dichas facultades, la de nombramiento en algunas ocasiones se encuentra limitada y en otras se halla suprimida y

(21) Sayagués Laso. Obra citada.

substituida por el sistema de eleccion. Por lo que hace a la de mando, tambien desaparece generalmente, de tal modo que los funcionarios descentralizados pueden seguir su propia discrecion en los casos en que la ley se los conceda y no como cuando se trata de funcionarios centralizados a quienes las autoridades superiores llegan a fijar inclusive los lineamientos para el ejercicio de la discrecion y a dar las bases explicativas necesarias para la aplicacion de la ley.

La facultad disciplinaria no existe en el regimen descentralizado y en cambio el poder de vigilancia si subsiste en las organizaciones descentralizadas.

FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Dentro de la doctrina juridica se han reconocido dos formas fundamentales de descentralizacion administrativa:

- a) La descentralizacion administrativa regional; y
- b) La descentralizacion administrativa por servicio.

Serra Rojas en su obra nos cita a Leon Duguit quien considera cuatro formas de descentralizacion administrativa:

- a) Regional,
- b) Patrimonial,
- c) Funcionalista; y
- d) La concesion.

Por otra parte el maestro Gabino Fraga (22) considera que ademas de la descentralizacion por region, y descentralizacion por servicio, existe la descentralizacion por colaboracion y que veremos mas adelante por estar apogada a nuestra Legislacion.

Sin embargo, el maestro Serra Rojas opina que no esta de acuerdo en la descentralizacion patrimonial y funcionalista de Leon Duguit, asi como en la descentralizacion por colaboracion a la que hace mencion Gabino Fraga, ya que no encuentra apoyo para las mismas.

DESCENTRALIZACION TERRITORIAL O POR REGION.

Haremos un analisis de cada una de las principales formas de la descentralizacion administrativa y en primer lugar analizaremos brevemente el sistema de la descentralizacion por region. Cuando el Estado distribuye su competencia en organos distintos del mismo, destinados a la gestion de intereses colectivos dentro de una circunscripcion terri-

(22) Fraga Gabino.- Obra citada. Pág. 305.

torial, se estará en presencia de este tipo de organización.

Gabino Fraga (23) nos dice que "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

El maestro Andrés Serra Rojas (24) la define así: "La descentralización por región es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial".

Algunos autores la definen como un procedimiento de descentralización por el cual se concede autonomía a una autoridad cuya competencia está limitada a un determinado territorio.

Con esta forma de organización se han fomentado las ideas democráticas ya que los mismos interesados, están en libertad de hacer la designación de quienes han de ser sus administradores, los que manejarán los negocios que son comunes a esa colectividad y por consiguiente los interesados están en condiciones de ejercer un control sobre las mismas autoridades por medio de la opinión pública.

Así mismo esta situación ofrece iguales posibilidades a todos y cada uno de los individuos que forman parte de esa colectividad para ser electos, lo que viene a constituir una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

La característica fundamental de esta forma de administración pública es el elemento geográfico territorial.

A la descentralización administrativa regional también se le denomina autónoma, a cerca de lo cual nos dice Bielsa (25) que la expresión no es impropia siempre y cuando lo autónomo se entienda en el sentido político, es decir el gobierno municipal constituido por los municipios y con él la designación de las autoridades locales.

En la descentralización por región encontramos que los órganos administrativos son los mismos que los políticos o sea que la descentralización por región coincide con la descentralización política.

(23) Fraga Gabino.- Obra citada. Pág. 330.

(24) Serra Rojas Andrés.- Obra citada. Pág. 007.

(25) Bielsa.- Obra citada.

La forma típica de descentralización por región es el municipio que como ya sabemos es históricamente anterior a la institución del Estado y se ha considerado como la mejor escuela de civismo porque habilita a los administrados a atender sus propios intereses.

La descentralización por región nos presenta sin embargo algunos INCONVENIENTES entre los cuales podemos citar los siguientes:

a) Debilita el poder central, disminuye su fuerza e impide que en un momento dado pueda atender en forma más eficaz las necesidades colectivas por carecer de facultades para ir las adaptando a las necesidades de orden práctico como las adapta en la organización centralizada.

b) La coincidencia de órganos administrativos con los políticos trae como consecuencia la intervención de factores de esta índole en la administración con perjuicio de ésta. Lo anterior se ha demostrado en la práctica ya que el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos, sin preocuparse por la capacidad de los individuos para el desempeño de sus cargos, lo que trae como consecuencia inmediata un deficiente funcionamiento de los servicios.

LA DESCENTRALIZACION REGIONAL DENTRO DE LA LEGISLACION MEXICANA.

Haciendo un estudio de la descentralización regional dentro de nuestra legislación, nos encontramos que en la Constitución de 1917 en su artículo 115 consigna como una institución fundamental la del municipio libre como una forma que adopta el Estado para llevar a cabo este tipo de descentralización, la cual está reglamentada por el artículo 115 y que dice refiriéndose a su parte relativa de la organización municipal: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular teniendo como base la división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. El municipio como persona moral requiere de órganos que lo representen y esto se lleva a cabo por medio del ayuntamiento y el presidente municipal. El ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades no sólo de carácter consultivo sino también y principalmente con facultades de decisión. El presidente municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los

acuerdos del ayuntamiento. En las elecciones municipales participarán - las mujeres en igualdad de condición que los varones con el derecho de votar y ser votadas.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán suficientes para atender las necesidades municipales.

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

La Legislación Mexicana en materia municipal da facultades que se agrupan en tres categorías:

- 1.- Facultades para la administración de los intereses locales del municipio.
- 2.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal.
- 3.- Facultades que tiene el ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.

DESCENTRALIZACION TECNICA O POR SERVICIO.

Las formas de descentralización por servicio obedecen a razones de orden técnico y financiero y no por factores políticos como en la descentralización regional.- Serra Rojas (26)

Es así que la descentralización técnica o por servicio se desarrolla a través de los servicios públicos. A este tipo de descentralización dentro del derecho francés se le conoce con el nombre de estableci

(26) Serra Rojas Andrés.- Obra citada. Pág. 625 a 628.

mientos públicos.

El Estado tratando de satisfacer las necesidades que tiene encomendadas, ha creado esta forma de organización administrativa, pero para llevarla a cabo requiere del concurso de personas que tengan una determinada preparación técnica, es decir una preparación especial; por otro lado se tiene que dar una independencia al servicio y constituirle un patrimonio propio que le sirva de base para su autonomía; pero el Estado como en todas las demás formas de descentralización, siempre conserva el ejercicio de ciertas facultades que le sirven para controlar al servicio creado, facultades que son las suficientes para garantizar la unidad del poder central.

ELEMENTOS DE LA DESCENTRALIZACION TECNICA.

Los elementos que unánimemente se han reconocido como esenciales en la organización descentralizada son los siguientes:

Gabino Fraga (27):

- 1.- Que exista un servicio público de orden técnico.
- 2.- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dichos servicios.
- 3.- Que sean funcionarios técnicos los que participen en la dirección del servicio.
- 4.- Control del gobierno ejercido por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

El maestro Fraga en su obra nos indica al tratar este punto que siempre es innegable que las características que se han señalado, identifican a un establecimiento público, no por eso se puede afirmar que todas ellas concurren a la vez dentro de cada tipo de esta clase de establecimientos.

VENTAJAS E INCONVENIENTES DEL SISTEMA.

Entre las ventajas y siguiendo las ideas de Gabino Fraga podemos señalar las siguientes:

- 1.- Vemos que interviniendo personas que tengan una preparación técnica necesaria en el manejo de un servicio que también es técnico, se procura y se lleva a cabo con más eficacia la satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

(27) Fraga Gabino.- Obra citada. Pág. 348 y 349.

2.- Al dotar al servicio técnico de una autonomía se libera al poder de múltiples obligaciones que de lo contrario tendría que cumplir, además se incrementan los ideales democráticos ya que se les permite a los mismos interesados intervenir en el manejo del servicio.

3.- Al crearle un patrimonio especial al establecimiento público, es decir independizarlo del patrimonio del Estado, los particulares incrementarán con una mayor voluntad el patrimonio, pues tienen como -- punto de partida que su contribución será siempre para el desarrollo -- del servicio descentralizado y no para confundirse con la masa general de los fondos públicos.

4.- Como el establecimiento público puede llegarse a sostener -- con sus propios recursos o sea industrializarse, existe una ventaja tan te para el Estado como para los contribuyentes en el sentido de que no será el impuesto fuente indispensable para el sostenimiento de dicho -- servicio.

El maestro Andrés Serra Rojas hace una distinción en cuanto a -- este punto, más clara desde el punto de vista económico y señala como -- ventajas de este tipo de descentralización las siguientes:

a) Desde luego responde a un ideal técnico y científico. La necesidad de manejar determinados asuntos con la experiencia de los conocimientos modernos.

b) Las organizaciones burocráticas no están lo suficientemente preparadas para los nuevos derroteros de la administración pública.

c) Mantener un régimen burocrático insuficiente es retardar el adelanto de una nación.

d) Un presupuesto debidamente revisado y vigilado por el poder central permite una adecuada inversión de sus elementos económicos.

e) Un organismo descentralizado permite el manejo de un sistema de crédito apropiado a su organización.

Entre las DESVENTAJAS que señala Gabino Fruga a este sistema de descentralización, podemos mencionar las siguientes:

1.- Toda la autonomía del servicio descentralizado se dice que puede presentar serias resistencias a la realización de las reformas ne cesarias para ir la adaptando a las necesidades que debe satisfacer.

2.- que la multiplicación de establecimientos públicos podría -- ocasionar rivalidades entre ellos mismos, dando como resultado el desor den dentro de la administración.

3.- que al tener el establecimiento público un presupuesto especial se contraría el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado.

Por otra parte Serra Rojas nos señala los inconvenientes que a continuación mencionamos:

- a) Rompe la unidad del presupuesto.
- b) Destruye la sinceridad y la claridad del presupuesto.
- c) Estimula los despilfarros.
- d) Es un problema muy difícil el control de su presupuesto tanto por el gobierno federal como por el poder legislativo.
- e) Sólo pueden usar del régimen descentralizado aquellos países que tienen una buena organización administrativa en materia financiera.
- f) La multiplicación de los organismos descentralizados destruye la unidad del Estado.

g) Los países que no tienen un desarrollo cultural adecuado viven de la ficción de la descentralización, es decir se crean instituciones descentralizadas para cubrir una fuerte centralización administrativa.

h) El abuso del descentralismo conduce a la administración pública por caminos del desorden e inmoralidad.

CARACTERISTICAS DEL DESCENTRALISMO ADMINISTRATIVO.

A través del estudio de este principio estructural hemos visto que los establecimientos públicos son un elemento esencial para su desarrollo por lo cual analizaremos sus características principales, teniendo presente que no debemos confundir al establecimiento público con el establecimiento de utilidad pública, pues este último se organiza de acuerdo a intereses particulares que la ley tiene interés en proteger y fomentar como lo son, fundación de asistencia privada o un instituto particular artístico que concentra valiosas colecciones de obras de arte en las cuales la ley no hace sino respetar la voluntad de los fundadores y supliéndola siempre en la misma intención de sus autores (28).

Una vez hecha esta advertencia, explicaremos las características del organismo descentralizado:

- a) En primer lugar las atribuciones que realiza el establecimiento público al igual que las que realizan los organismos descentralizados

(28) Serra Rojas Andrés.- Obra citada. Pág. 624 a 629.

son atribuciones que al Estado corresponde realizar pero que si las realiza es como resultado de una atribución especial de tal modo que su — competencia se encuentra limitada a la especialidad de la atribución — que le corresponde, o sea que la atribución que realiza el establecimiento público es de carácter técnico.

b) El establecimiento público está dotado de una personalidad jurídica la que puede otorgarse en virtud de un acto especial de estado en las cosas en que no hay regla de carácter general que atribuye la — personalidad a tal categoría de establecimiento.

c) La creación de establecimientos públicos proviene de la iniciativa del estado, de allí su diferencia con los establecimientos de — utilidad pública. No realiza atribuciones propias del estado sino que — presta una colaboración a la realización de las atribuciones que al estado corresponde desempeñar, razón por la cual recibe del estado una — personalidad.

d) El patrimonio que tiene el establecimiento público está separado del patrimonio general del estado.

e) Respecto al nombramiento del personal que presta sus servicios, tiene los caracteres generales que corresponden al personal que — presta sus servicios a la administración central del estado, pero por — lo que se refiere al nombramiento de directores del organismo la ley en algunos casos expresa y establece que se tome una proposición en terna para cubrir las vacantes o por el contrario que aquellas se cubran por resolución de los directores a propuesta en terna de aquella autoridad, llegándose a facilitar a los elementos mismos del servicio para que hagan el nombramiento de los directores del establecimiento.

f) Los poderes de mando y disciplinario desaparecen, en cambio subsiste el poder de vigilancia que el poder central puede ejercer respecto de los funcionarios descentralizados.

DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

Al iniciar este capítulo dijimos que hay autores que no reconocen este tipo de descentralización, por ejemplo, el maestro Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo.

Sin embargo, Gabino Fraga en su obra sí distingue esta forma de descentralización calificándola precisamente de colaboración y presenta caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización que con anterioridad hemos estudiado, incluso

ve el mismo Fraga nos menciona el origen de este tipo de descentralización y que se inicia cuando el estado va teniendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando como consecuencia se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la cual carecen los funcionarios y empleados en general aún cuando éstos sean de carrera y que por otra parte el Estado tampoco puede estar creando organismos especializados, pues recargaría considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración; haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa asegurando que de esta manera la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Por lo que se refiere a los elementos característicos de esta forma de descentralización administrativa, nos menciona dos fundamentales:

- 1.- El ejercicio de una función pública, es decir una actividad desarrollada en interés del estado.
- 2.- El ejercicio de esta actividad desarrollada en nombre propio de la organización privada.

Esta segunda característica es para Gabino Fraga la distintiva entre los otros dos tipos de descentralización o sea por región y por servicio, ya que éstos actúan en nombre y en interés del Estado. Continúa en su obra explicándonos el maestro Gabino Fraga que la descentralización por colaboración no constituye parte integrante de la organización administrativa por realizarse mediante organismos privados que al ejercer una función pública colaboran con aquella organización. Incluso cita en su obra la opinión de B. Geny (La collaboration des particuliers 1930 Pág. 173 y 178) que dice: "Son instituciones colaboradoras - en los límites del derecho público y del derecho privado que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados".

CONSIDERACIONES PERSONALES.

Después de haber descrito esta forma de descentralización creemos conveniente hacer algunas reflexiones sobre la misma para determinar si efectivamente existe esta descentralización o no la hay, despierta confusiones y dudas ya que los elementos que se han señalado como característicos de ella a excepción de uno, no son privativos de la misma.

ma, sino que también existen en los otros dos tipos de descentralización. Además debemos hacer notar que en estas formas de descentralización que podríamos llamarles especies de la descentralización, se encuentran los mismos elementos esenciales de la descentralización y en la cual se puede ver el género pues de no ser así no habría descentralización y lo que las distingue entre sí es la diferencia específica o sea la especialidad a que están destinadas.

a) Gabino Fraga nos dice que la descentralización por colaboración surge a medida que el Estado va teniendo más ingerencia en la vida privada. Esto mismo es aplicable y se ha dicho para las otras dos formas de descentralización por lo que no constituye nada nuevo.

b) Nos indica que el personal en la descentralización debe tener una preparación especializada, es decir técnica. Al estudiar la descentralización por servicio vimos también que para el desempeño de ésta era indispensable la concurrencia de personas que tuvieran una preparación técnica, luego entonces tampoco esta característica es única de la descentralización por colaboración.

c) Se nos dice que como el Estado no puede crear en cualquier momento organismos especializados porque recargaría considerablemente su tarea y los presupuestos, impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. Tratándose de descentralización y de acuerdo con lo que ésta es, el Estado va creando los organismos descentralizados y no los encuentra ya hechos y los dota de tal naturaleza, pues no podemos concebir la existencia de organismos privados que estén ejercitando por sí mismos y en nombre propio las funciones del Estado, pues nos encontraríamos con que esos organismos privados estarían usurpando las funciones del Estado.

d) Dice que los elementos que caracterizan a la descentralización por colaboración son el ejercicio de una función pública, es decir de una actividad en interés del Estado. Este elemento se encuentra también en las otras dos formas de descentralización pues de no ser así no se podría hablar de descentralización, pues recordando lo anterior decimos que las funciones que estos organismos realizan son propias del Estado y por consiguiente de orden público, únicamente que para aligerar la carga que sobre él pesa, crea estos organismos transfiriéndoles determinados poderes pero sin perder su control.

e) Como un segundo elemento de esta descentralización y que lo considera como distintivo fundamental de la descentralización por región y por servicio, es el que actúa en nombre propio en tanto que los otros actúan en nombre del Estado. No podemos admitir que un organismo descentralizado actúe en nombre propio porque las funciones que realiza son propias del Estado y por consiguiente al realizar dichas funciones debe ser también a nombre del Estado y no en nombre propio, que lo que hace el Estado es desplazar esas funciones a otros organismos creados por él mismo, pero no los libera del contralor administrativo, de donde concluimos que el organismo descentralizado siempre está actuando en nombre y en interés del Estado.

Continúa Fraga diciéndonos que la descentralización por colaboración no forma parte de la organización administrativa por tratarse de organismos privados que al ejercitar una función pública únicamente colaboran con la administración. Si partimos de la base de que la organización administrativa se compone tanto de organismos centralizados como descentralizados y todos ellos forman una unidad por medio de la cual el Estado puede llevar a cabo sus tareas, no se puede admitir la existencia de organismos descentralizados que estén fuera de la organización de la administración, supuesto que esos organismos los va creando el Estado y automáticamente van formando parte de la administración, luego entonces este tipo de organismos que no están dentro de la administración no se les puede calificar de descentralizados.

Así por ejemplo existen organismos que colaboran con las atribuciones que el Estado debe realizar y sin embargo no son organismos descentralizados que formen parte de la administración. Como es el caso de los establecimientos de utilidad pública que aún cuando son organismos privados colaboran con el Estado en el ejercicio de sus atribuciones y no por eso se les considera como organismos descentralizados.

De lo anteriormente expuesto consideramos que después de haber hecho este breve análisis de esta forma de organización, no se puede hablar de la existencia de una descentralización por colaboración.

Ahora bien, después de mencionar los organismos por medio de los cuales el Estado interviene en la economía tanto de carácter general como privada, vamos a ver cómo es realmente la intervención de estos organismos en la economía y debido a esa intervención cuáles son los efectos en la economía general del país y en la economía de los ca-

pitales de la iniciativa privada para lo cual mencionaremos solo uno o dos ejemplos de los más importantes.

Por ejemplo, Petróleos Mexicanos.- Desde la nacionalización total de la industria petrolera en México, hecho que ha dotado a la nación de un organismo básico para la economía del país convirtiéndose así en una industria de Estado para el servicio de la nación, es un paso fundamental para nuestro desarrollo económico, es decir, Petróleos Mexicanos interviene en la economía contribuyendo al abastecimiento oportuno, con las mejores calidades posible y a los menores precios de los combustibles, lubricantes y productos petroquímicos básicos para la industria.

En nuestra economía vemos cómo Petróleos Mexicanos, empresa descentralizada combina o coordina más bien dicho sus esfuerzos con los sectores privados de nuestro país interviniendo en la producción de materias primas que el propio desarrollo industrial de México requiere.

Gracias a esta intervención que Petróleos Mexicanos da a nuestro desarrollo económico armonizando sus esfuerzos con el sector privado nacional para lograr un mayor consumo de los productos básicos que se encuentran dentro de la producción de nuestra industria petrolera, así mismo lleva a cabo estudios de mercado para los productos de la petroquímica y de acuerdo con los resultados de dichos estudios determinar el mercado de nuestra industria petrolera nacional ya que este es un factor decisivo en el crecimiento de la economía tanto desde el punto de vista privado como desde el punto de vista general. En resumen, vemos cómo el renglón que ocupa la industria petrolera en nuestra economía es decisivo, pues a medida que ésta se desarrolla, la importación de materias primas se reduce beneficiando con ello a la economía. Otra de sus intervenciones en el sentido benéfico es el de la exportación de nuestros productos trayendo una importante ganancia para la economía tanto en el sector público como en el sector privado.

Así como hemos hecho comentario a Petróleos Mexicanos en el cual hemos visto cómo interviene en la economía tanto pública como privada, podríamos seguir analizando cualquier otro organismo descentralizado ya fuera de tipo industrial o comercial o bien de las instituciones de crédito que juegan un papel de vital importancia en la vida económica del país, ya que su función preponderante es la de fomentar la industria en todos sus aspectos haciendo para ello el otorgamiento de créditos tanto a largo como a corto plazo, es decir, la industrialización de México --

está apoyada esencialmente en estas instituciones de crédito que por medio de su intervención financiera colaboran en forma decisiva en el desarrollo industrial de México. Vemos pues cómo la intervención de estas instituciones de crédito es en un amplio sentido de colaboración constituyendo con ello un fuerte impulso a la economía por medio como ya lo dijimos, de sus diferentes sistemas de crédito.

Sin embargo estas instituciones financieras muchas veces terminan apropiándose de las industrias que por una u otra causa no han logrado salir adelante en su desarrollo pasando a formar parte del patrimonio de dichas instituciones de crédito que en algunas ocasiones ellas mismas dolosamente ahogan en crédito a la negociación sabiendo que no va a poder salir de sus compromisos contraídos, terminando dicho negocio por entregar sus bienes a la institución de crédito como pago a sus deudas.

Creo en mi modesta opinión que esto no debería ser permitido -- por el Estado y que éste obligue a las financieras a tomar medidas más ordenadas antes de ahogar al deudor y obligarlo a declararse en quiebra como ya lastimosamente hemos tenido experiencias.

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.- Para orgullo de nuestro país en los años más recientes se ha extendido en el mundo una vigorosa corriente de opinión a la que el nombre de México no es ajeno, respecto a los caminos a través de los cuales un país cuyo desarrollo es relativo como es nuestro caso, puede obtener beneficios de las relaciones internacionales, sobre todo con aquellos países fuertemente industrializados; así mismo también con aquellas naciones cuyo desarrollo industrial es menor, tanto el Estado a través de sus representantes como las comisiones representativas de la inversión privada mexicana en las reuniones internacionales, hemos insistido como muchos otros países, en que aquellos más altamente desarrollados y por lo mismo de una economía más desahogada, deben de contribuir con las naciones de menor situación económica ya sea mediante la inversión de capitales en diferentes industrias, o bien concediendo créditos a estos países que se encuentran en vías de un fuerte desarrollo económico.

Podemos citar como ejemplo a México como el país que ha aprovechado estas buenas relaciones internacionales para obtener créditos para el fortalecimiento de nuestra industria eléctrica, ferrocarriles, para la vivienda y otros organismos descentralizados.

La Comisión Federal de Electricidad ha obtenido préstamos europeos de alguna consideración con los cuales se propone impulsar el desarrollo en materia de electrificación para lo cual desarrollará un plan de promoción, organización y financiamiento de pequeñas empresas formadas por particulares para la explotación de la electricidad. Para desarrollar dicho plan la Comisión Federal de Electricidad ha invitado a los banqueros nacionales y mediante la intervención del gobierno federal, para que colaboren en esta magna tarea. Creemos en nuestra opinión que toda operación en materia de crédito es buena, siempre que se obtenga con el fin único de beneficiar al público, los créditos que la Comisión Federal de Electricidad ha obtenido creemos que sí darán un impulso a nuestro propósito de la electrificación del país, principalmente si es que dicho crédito lo podemos disponer con absoluta libertad.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA.- De la vivienda creo que los créditos que verdaderamente llegan en forma indirecta a gran número de nuestra clase media, son aquellos que los grandes bancos otorgan a nuestro gobierno para ayudar a resolver el problema de la habitación, ya que cada día vemos cómo las instituciones bancarias otorgan créditos para casa habitación, independientemente de las colonias que el gobierno construye en beneficio de sus trabajadores federales a través del Instituto Nacional de la Vivienda y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Los créditos internacionales que mejor comprende y siente gran parte de nuestras clases medias, son los destinados a la vivienda y los préstamos que nuestras instituciones de crédito otorgan al público y quienes no aprovechan son aquellas personas que lamentablemente no tienen la educación necesaria ni el criterio suficiente del futuro.

FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.- Lamentablemente y con absoluta tristeza tenemos que aceptar que el desarrollo, reconstrucción y modernización de nuestros ferrocarriles tenemos que llevarlos mediante los más desventajosos créditos internacionales, pues estos créditos nos son concedidos mediante la condición de consumirlos en el mismo país que nos los otorga, por lo cual no nos deja otro camino a seguir que el de aceptar las condiciones de dichos créditos. La intervención del Estado en este renglón de nuestra economía es completamente raquítica ya que las partidas destinadas a este fin apenas si alcanzan para el mantenimiento del equipo humano y una parte del equipo mecánico. Creo que el Estado -

debería hacer un esfuerzo mayor a favor de este medio de comunicaciones tan importante para nuestro desarrollo económico.

Estos son unos cuantos ejemplos de la situación de algunos de los organismos descentralizados por medio de los cuales el Estado interviene en parte en la economía privada del país.

CAPITULO III

ORGANOS E INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS POR MEDIO DE LAS CUALES INTERVIENE EL ESTADO EN LA ECONOMIA, SEGUN LA LEGISLACION MEXICANA:

1.- ORGANOS ADMINISTRATIVOS:

- a) Secretaría del Patrimonio Nacional.**
- b) Secretaría de Industria y Comercio.**

2.- RELACION DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS:

- a) Centralizados.**
- b) Desconcentrados.**
- c) Descentralizados.**

En este tercer capítulo analizaremos los principales organismos a través de los cuales interviene el Estado en el aspecto económico del país. Así mismo veremos cuáles son los fundamentos jurídicos en que basan su intervención cada una de las dependencias aludidas.

En primer lugar veremos los organismos centralizados, mencionando exclusivamente los principales y en segundo lugar, mencionaremos los descentralizados aún cuando sea en una forma superficial, ya que su estudio a fondo sería difícil hacerlo en un breve trabajo como es la presente Tesis.

Los principales organismos centralizados son:

- 1.- La Secretaría del Patrimonio Nacional.
- 2.- La Secretaría de Industria y Comercio.

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.

Dada la preocupación y el interés que se tiene por que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal no solamente cumplan con las funciones para las que fueron creados, sino para que se ejerza una vigilancia y control terminantes con relación a los fondos y valores que administran y que son patrimonio de la Nación, se han realizado importantes esfuerzos por manejar en la mejor forma posible - este importante sector de la vida económica nacional.

Ahora bien, como resultado de este interés, con fecha 4 del mes de enero del presente año de 1966 fue publicada la iniciativa de ley - "Para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal". Desde luego mencionaremos los antecedentes legislativos referentes a dicha iniciativa que reflejan la preocupación del gobierno por vigilar sus actividades:

1o.- Ley del 30 de Diciembre de 1947, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año. En esta Ley se estableció que quedaban bajo la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal los organismos indicados, con excepción de las instituciones docentes y culturales.

2o.- Decreto de 1948 expedido por el Ejecutivo Federal creando la Comisión de Inversiones para controlar las empresas y organismos mencionados.

3o.- Decreto del 13 de Marzo de 1959. Este Decreto transfirió las facultades relativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Secretaría del Patrimonio Nacional, creándose en esta dependencia la Junta de Gobierno reguladora de sus actividades.

4o.- Decreto del 31 de Marzo de 1959.

5o.- Decreto del 26 de Febrero de 1965 que modifica y adiciona el del 31 de Marzo de 1959 con el objeto de hacerlo concordante con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Hasta aquí hemos visto todo lo referente a los antecedentes de carácter jurídico de la Ley del Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y de la cual en seguida haremos un pequeño comentario.

La mencionada Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y a la cual nos estamos refiriendo en este comentario, diremos en primer lugar que fue aprobada con el fin de ponerla acorde con los artículos 6, 7 y 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Esta Ley establece en su artículo 1o. que quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal los organismos y empresas de que se trata y que esas facultades se ejercerán por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las facultades que a estas últimas les otorgan otras leyes en la materia. Se exceptúa expresamente del control y vigilancia que se establece en la misma, a las instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y a las empresas cuyo capital social haya sido suscrito en su mayoría por las instituciones mencionadas.

En el artículo 2o. se definen los organismos descentralizados y en el artículo 3o. a las empresas de participación estatal.

La necesidad de vigilar que los organismos y empresas en los cuales el Estado realiza una inversión directa cumplan fielmente con sus fines u objeto social, que operen económica y eficientemente y acaten las disposiciones que dicta la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y las normas que para el ejercicio de-

sus presupuestos señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se establece en el artículo 5 de la Ley a que nos venimos refiriendo.

Ahora bien, para que la Secretaría del Patrimonio Nacional pueda controlar y vigilar la operación de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, se crean en la Ley dos instrumentos de control: la auditoría permanente y la inspección técnica.

Por otra parte se establece la obligación de los organismos y empresas del Estado de concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, igualmente se establece que los organismos y empresas estarán obligados a obtener previamente la autorización de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público para concertar créditos y para suscribir títulos de crédito u otros documentos de carácter equivalente, ya que a dicha dependencia corresponde el manejo del crédito público.

En el artículo 11 se otorga facultad a la Secretaría del Patrimonio Nacional para designar un representante con voz pero sin voto que asista a las sesiones de los Consejos de Administración y así la mencionada dependencia esté enterada de las decisiones que tomen los órganos de gobierno de los organismos y empresas.

En cambio se suprimió el carácter de emisario que la Ley anterior le confería al representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Además en el artículo 8 de la Ley se impone a los organismos y empresas una serie de obligaciones como son las de inscribirse en el registro que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional, presentar a dicha dependencia sus presupuestos y programas anuales de operación y sus estados financieros.

Por otra parte para que la Secretaría pueda contar con el personal que le permita realizar las labores de auditoría e inspección técnica, en el artículo 10 se le faculta para designar y remover libremente al auditor externo y al personal técnico necesario encargado de llevar a cabo las labores de vigilancia e inspección.

Conviene destacar que según lo dispuesto en los artículos 13 y 14 la Secretaría del Patrimonio Nacional está capacitada para promover la reestructuración de los organismos y empresas cuando ésta sea necesaria para su mejor operación.

En el artículo 17 se establece un procedimiento que permite depurar el estado financiero de los organismos y empresas, estableciéndolo-

se la posibilidad de que los adeudos incobrables en su favor se cancelen.

En el artículo 18 se les impone la obligación de formular sus in convenientes de acuerdo con las normas y procedimientos que señala la Se cretaría del Patrimonio Nacional, así mismo se les prohíbe por medio del artículo 20, realizar trabajos o actividades ajenos a sus fines u objeto.

Para terminar con este comentario a la Ley para el Control de -- los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación del Estado, -- veremos los artículos 21 y 22 que establecen la responsabilidad de los -- funcionarios de los organismos y empresas por todas las violaciones en -- que incurran y se dispone que todos los actos y negocios jurídicos que -- se realicen en contravención a los artículos 15 y 16 serán nulos de ple-- no derecho.

JUNTA DE GOBIERNO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DE ESTADO.

Ahora bien, como acabamos de observar en la nueva Ley para el -- Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentraliza-- dos y Empresas de Participación Estatal, el espíritu de la misma se orien-- ta al cumplimiento de un objetovi primordial: vigilar que los organismos y empresas del Estado operen sobre bases económicas y de acuerdo con -- prácticas eficaces de administración y podríamos agregar que su funciona-- miento se incorpore a los programas nacionales para fomentar el desarro-- llo económico y social, así como para lograr que las diversas dependen-- cial del Ejecutivo Federal se coordinen convenientemente para tal objeto.

Dada la importancia del objetivo primordial de la Ley antes men-- cionada y el organismo para llevar a feliz término los propósitos de la-- misma es la Secretaría del Patrimonio Nacional, esta dependencia ha crea-- do un órgano intersecretarial encargado de llevar a cabo los objetivos -- de dicha Ley. Este órgano fue creado con fecha 31 de Marzo de 1959, deno-- minado "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado" y por -- medio de sus oficinas ejecutivas llevará a la práctica medidas de con-- trol y vigilancia del sector público descentralizado.

Según el mencionado Decreto de 31 de Marzo de 1959, en su artícu-- lo 3o. establece cómo estará formada la Junta de Gobierno, mencionando -- un total de 22 miembros divididos en dos grupos: unos llamados miembros-- permanentes, siendo 4 en total, y otro grupo llamado miembros alternos, -- constituido por 18 en total.

MIEMBROS PERMANENTES.

Los miembros llamados permanentes los integran el propio Secreta

rio del Patrimonio Nacional que funge como Presidente de dicha Junta, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Sub-Secretario del Patrimonio Nacional que actuará como Vice-Presidente Ejecutivo, y el Director General de la Nacional Financiera.

MIEMBROS ALTERNOS.

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

Los miembros permanentes de la Junta serán suplidos en sus ausencias por los funcionarios que legalmente los sustituyan en sus funciones. Los miembros alternos podrán ser representados por funcionarios de su dependencia investidos de las facultades necesarias para participar con voz y voto en las reuniones de la Junta.

Actuará como secretario de la Junta, el Jefe de las Oficinas Técnicas y Administrativas de la misma.

En el articulado del Decreto que crea la Junta de Gobierno se especifica cómo debe llevar a cabo sus funciones la Junta como órgano de carácter intersecretarial, las ocasiones y términos para celebrar las reuniones con sus miembros para crear, discutir o modificar programas de trabajo relacionados siempre con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Los acuerdos que en dichas juntas se lleven a cabo deberán ser sometidos al conocimiento del Ejecutivo Federal y si éste los aprueba llevarlos a su realización por los conductos debidos.

También este Decreto da facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional para que tenga un mejor y más estrecho control de los organismos descentralizados, esto se desprende de su artículo 8 en el que autoriza a dicha Secretaría para nombrar auditores externos en los organismos que están bajo su vigilancia, dichos auditores en unión con los internos informarán a la Secretaría de cualquier anomalía de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no vaya de acuerdo con las normas dictadas por la Junta de Gobierno.

En el artículo 10 de dicho Decreto vemos también cómo los organismos y empresas de Estado tienen la obligación de someter a la aprobación de la Junta de Gobierno sus programas de trabajo, presupuestos y gastos de operación y por último en su artículo 12, cómo la Secretaría

del Patrimonio Nacional debe hacerse representar en los Consejos de Administración de dichos organismos. Esto desde luego es lógico, ya que de otra manera su control sería muy ambiguo.

No obstante el articulado del Decreto que creó la Junta de Gobierno y en el que se determina cómo debe de llevarse a cabo el cumplimiento de sus obligaciones, a pesar de esto la Junta por diversas razones inherentes a la dificultad de lograr una efectiva coordinación administrativa, nunca ha llegado a reunirse con la frecuencia que estipula el artículo 4; sin embargo no debe subestimarse la labor desarrollada por sus oficinas ejecutivas, pues gracias al esfuerzo que éstas desarrollan se tiene una información más completa de los organismos y empresas de Estado, tanto desde el punto de vista administrativo como del económico y financiero, así como una experiencia para poder evaluar los problemas inherentes a su vigilancia y control.

Ya hemos visto cuáles son las funciones fundamentales de la Secretaría del Patrimonio Nacional y cuáles son sus bases legales para su función por lo que se refiere a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pero hasta fines del año de 1964 no se podía apreciar claramente el papel de estos organismos, ni se veía con toda exactitud su ingerencia en la economía del país, pero gracias a las disposiciones dictadas por el Gobierno a fines de Diciembre de 1964 referentes a controlar en un cien por ciento a todas estas empresas y su incorporación al erario federal, podremos ver su importancia económica y el papel que juegan dentro de nuestro desarrollo económico. Sin embargo, si estas nuevas disposiciones no son llevadas a cabo por la dependencia correspondiente con todo el sentido moral, nunca podremos apreciar el funcionamiento y desarrollo del organismo de que se trate.

Por ejemplo, Petróleos Mexicanos seguirá subiendo por concepto de impuestos y derechos la cantidad de dos y medio millones de pesos diarios, a cuenta de la totalidad de ingresos, lo que indica un buen principio, pues una de las actividades que el Estado debe tener más vigilada es la fiscal, ya que si los organismos descentralizados no pagaran sus impuestos, terminarían arruinando al fisco, pues entre más grande y más importante fuera el sector descentralizado menos medios económicos tendría el Gobierno Federal porque estaría substituyendo actividades que normalmente deben producirle ingresos por otras que se los estarían sustrayendo. Una de estas actividades que actualmente le ocasiona-

fuertes egresos al Estado es el sector eléctrico, pues no solamente no paga impuestos sino que el Gobierno Federal le otorga un fuerte impulso mediante los impuestos que cobra por ese concepto con el único fin de que se desarrolle, pues además de esta ayuda federal este sector cuenta con ingresos ordinarios.

Como este caso existen más organismos descentralizados y empresas de participación estatal que con el solo hecho de saberse que el Estado tiene un interés mayoritario gozan de ciertos privilegios y distinciones pues sus funcionarios creen disfrutar de algunas garantías especiales.

Así pues, vemos cómo de acuerdo con las diferentes disposiciones legales que se han dictado corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional a través de la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado, llevar el control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas del Estado, cuidando fundamentalmente que éstas cumplan con las disposiciones que para tal efecto sean dictadas. Creemos que la Secretaría del Patrimonio para que pueda tener un buen control del funcionamiento de estos organismos debe de nombrar personal con la preparación necesaria para que fiscalicen a dichos organismos cuya obligación fundamental entre otras será la de informar tan pronto como observen que alguno de estos organismos o empresas no se apega a las normas legales que rigen su funcionamiento.

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Una de las fases de gran importancia y a través de la cual este organismo tiene una ingerencia directa en la economía del país, es por medio del control de precios que ejerce. El mencionado control lo ejercía la Secretaría de Economía, pero que por Decreto del 24 de Diciembre de 1958 se cambió el nombre de esta Secretaría, quedando el de Secretaría de Industria y Comercio cuyas funciones nos expresa el artículo 80. y sus 26 Fracciones de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y con base en el artículo 19 de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

El artículo 19 de la mencionada Ley estatuye "La Secretaría de Economía (ahora Secretaría de Industria y Comercio) en la forma que el Reglamento de esta Ley señala, tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones que la presente Ley establece".

La exposición de motivos de la Ley mencionada apoya constitucio-

nalmente su contenido en el artículo 73 Fr. X de la Constitución, en el que faculta al Congreso a legislar en materia de comercio.

El artículo 40. de la Constitución dispone que "a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial.

Además el artículo 27, párrafo 3o. de la Constitución indica -- que: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Podemos decir que la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica es sin duda el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México, desde el punto de vista económico.

Decíamos en párrafos anteriores que una de las formas a través de las cuales interviene la Secretaría de Industria y Comercio en la economía del país es por medio del control de precios, función que lleva a cabo por conducto de la Comisión Nacional de Precios que es uno de sus organismos consultivos. La Comisión Nacional de Precios según Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de Enero de 1951, por medio del cual el Ejecutivo expidió el Reglamento a los artículos 2, 3, 4, 8, 11, 13, 14, 16 al 20 de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y por el cual se fijaron en la entonces Secretaría de Economía todas sus atribuciones a fin de llevar a cabo su tarea encomendada.

Tomando en consideración que la Secretaría de Industria y Comercio es el organismo estatal que tiene a su cargo la vigilancia y control de los precios que rigen en la Nación, muy especialmente los referentes a las mercancías de primera necesidad o que se encuentran sujetos a los llamados "precios tope", el artículo 17 del Reglamento antes mencionado ha autorizado a dicha Secretaría para que ésta cree un organismo intersecretarial con carácter consultivo, al cual se le vigilen sus funciones previamente reglamentadas.

En el artículo 18 del mismo Reglamento se determina su integra-

ción, estando constituido por las dependencias oficiales que más relación tienen con el control de los precios, así como las principales instituciones de crédito y agrupaciones de obreros, agricultores y campesinos.

Esta Comisión estará presidida por el propio Secretario de Industria y Comercio o por aquel funcionario que de acuerdo con la Ley de ba substituirlo; en igual forma estarán representadas las diferentes dependencias, instituciones y demás agrupaciones que tomen parte en este órgano consultivo.

En mi opinión, creo que a estos elementos de la Comisión Nacional de Precios debería aumentarse elementos representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, así como de la Comisión Nacional de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, pues considero que las investigaciones y estudios que lleva a cabo la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para poder fijar el monto de los mismos, son benéficos para el mejor control de los precios por parte de la Comisión Nacional de Precios. Por lo que toca a la Comisión Nacional de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, los trabajos llevados a cabo por dicha Comisión creo en mi concepto que son de elevada importancia para los objetivos de la Comisión Nacional de Precios, cuyos resultados llevados con una efectiva inspección y vigilancia se reflejarían en beneficio del pueblo.

LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE PRECIOS.

El propio Reglamento que venimos comentando fija las principales funciones de la Comisión Nacional de Precios y que consisten principalmente en realizar los estudios necesarios para llevar a cabo la mejor forma de abastecimiento y distribución de aquellas mercancías consideradas por la Ley como de primera necesidad. Así mismo analizar los resultados de las medidas que se hayan llevado a cabo para realizar el objetivo de la presente Ley y poder dictaminar sobre el resultado de las mismas para así mismo proponer las modificaciones que se crean procedentes.

Estas atribuciones las desprendemos de las Fr. I, II y III del artículo 20 del Reglamento. En su Fr. IV el Reglamento da facultades a la Comisión Nacional de Precios para que de acuerdo con estudios e investigaciones determine el establecimiento de comités especiales para el estudio de la producción y distribución, fijar precios, así como ra-

cionamientos si hay lugar para ello y que deban comprender determinadas ramas de la producción o del comercio.

Para finalizar, el artículo 20 nos dice que la Comisión Nacional de Precios debe de mantener relaciones entre todos los comités establecidos en toda la República para así mismo poder opinar ante la Secretaría de Industria y Comercio a cerca de su actuación.

Creo que si efectivamente esto se llevara a cabo tal como lo establece la teoría, se tendrían verdaderos y satisfactorios resultados - en cuanto al control de precios, vuelvo a insistir por lo menos en lo que se refiere a las mercancías de primera necesidad.

La Comisión Nacional de Precios una vez que tiene en su poder los resultados de sus investigaciones y análisis de éstas, en los cuales funda la creación de los comités especiales, los que pone a consideración de la Secretaría de Industria y Comercio, quien los aprueba y fija sus atribuciones, siendo el objetivo de dichas funciones el de cooperar siempre con la Comisión de Precios informando a la misma a cerca de aquellos problemas relativos a la producción, distribución y costo de las mercancías y precios oficiales que en su opinión deban señalárseles.

Continuando con nuestro comentario del Reglamento de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, veremos el artículo 22:- La Secretaría de Economía (ahora Secretaría de Industria y Comercio) procederá a constituir y bajo la presidencia del Agente de Economía (ahora de Industria y Comercio) en las poblaciones de la República que sea necesario, comités de precios y distribución, los que tendrán a su cargo el estudio de los problemas señalados en el artículo anterior y además la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones dadas conforme a la Ley y Reglamentos, especialmente los que se refieren al acatamiento de los precios, órdenes de racionamiento y venta obligatoria de las mercancías a los precios oficiales.

Artículo 23.- La Secretaría de Economía (ahora Secretaría de Industria y Comercio) expedirá los reglamentos relativos a los comités -- que se mencionan en los dos artículos precedentes.

Tanto los Comités Especiales para las ramas de producción y distribución que menciona el artículo 21 del Reglamento, así como los Comités Especiales de Precios que crea el artículo 22 del mismo Reglamento, nos dice el artículo 23, serán reglamentados para fijarles sus atribuciones, así como la integración de los mismos, lo cual podemos --

ver en seguida:

Por lo que se refiere a los Comités Especiales de la producción y distribución son reglamentados con fecha 26 de Enero de 1951 en cuyo Reglamento se especifica su integración, la cual estará formada por un representante de la propia Secretaría de Industria y Comercio, así como por representantes de las dependencias oficiales, instituciones y agrupaciones sociales relacionadas con la producción y distribución de nuestras mercancías.

Por lo que se refiere a los Comités Especiales de precios y distribución, éstos son reglamentados con fecha 21 de Febrero de 1951, en cuyo Reglamento se especifica la forma de su integración y sus atribuciones, mismas que estarán formadas por representantes de las dependencias oficiales de la jurisdicción en que se encuentran.

Artículo 24.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20. de la Ley, las autoridades locales del Departamento del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, deberán realizar las funciones de vigilancia o inspección para el eficaz cumplimiento de las disposiciones de la Ley y de las que deriven de ella.

Las propias autoridades deberán practicar toda clase de investigaciones levantando las constancias respectivas sobre la violación de los preceptos legales reglamentarios o disposiciones de autoridad que deriven de aquellos.

El resultado de las investigaciones que las distintas autoridades locales lleven a cabo y las actas y constancias que se levanten, deberán ser turnadas a la Secretaría de Economía (ahora Secretaría de Industria y Comercio) o a sus Agencias para que procedan conforme a la Ley o Reglamentos.

Artículo 27.- Se faculta a la Secretaría de Economía (ahora Secretaría de Industria y Comercio) para llevar a cabo la reorganización que sea necesaria en sus dependencias a efecto de realizar la más eficaz aplicación de las disposiciones de la Ley y de su Reglamento, teniendo en cuenta la creación de los organismos a que se refieren los artículos 17 a 22 y la necesidad de lograr una acción expedita y coordinada como las agencias generales de la misma Secretaría en la República y con las autoridades locales.

Artículo 33.- La Secretaría de Economía (ahora Secretaría de Industria y Comercio) y sus agencias aplicarán las sanciones a que se re-

fiere el artículo 13 de la Ley, conforme a las siguientes disposiciones:

I.- A efecto de que la sanción no resulte excesiva, la fijación del monto de la multa se hará teniendo siempre en cuenta el valor que - representa en el negocio la inversión propia de la empresa infractora, - la gravedad de la falta y los perjuicios que la misma hubiera ocasionado o fuera susceptible de ocasionar, así como el hecho en su caso, de - tratarse de reincidencia.

II.- Siempre que la infracción consista en actos u omisiones -- que puedan repetirse, podrán imponerse sanciones por cada día en que -- persista la infracción.

III.- La clausura temporal de establecimientos comerciales podrá acordarse en los casos de reincidencia anterior y cuando por la gravedad de la infracción cometida y los perjuicios que de ésta se deriven, sea conveniente al interés público adoptar esa disposición.

IV.- La clausura definitiva de un establecimiento comercial sólo se acordará en casos de reincidencia y si con anterioridad se hubiere impuesto la sanción de clausura temporal.

V.- La sanción de arresto hasta por 36 horas se aplicará cuando la infracción cometida por una empresa pueda imputarse al director o -- propietario de la misma.

El Estado a través de este órgano consultivo como es la Comisión Nacional de Precios de la Secretaría de Industria y Comercio interviene en la economía privada ya sea investigando, modificando o vigilando por conducto de sus diferentes dependencias el cumplimiento de la política que en materia de precios establece el Poder Ejecutivo según se desprende del Reglamento de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Desde luego como ya lo vimos en el articulado antes mencionado, la Comisión Nacional de Precios para llevar a cabo tan noble misión se ha visto precisada a crear comités, así como delegaciones que son también debidamente reglamentadas.

El Ejecutivo Federal viendo que la Comisión Nacional de Precios no era suficiente para desarrollar y aplicar debidamente la política de precios que éste se proponía llevar a cabo, publicó en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Marzo de 1951 la creación de un órgano intersecretarial más, llamado Dirección General de Precios, cuya integración sería similar a la Comisión Nacional de Precios. Con este nuevo organia

mo el Estado pretende intervenir en una forma más completa en la economía de las empresas privadas, reglamentando el precio y la distribución de sus productos, fundando dicha intervención en los preceptos legales que le confiere el artículo 27 del Decreto de 9 de Enero de 1951 y que reglamenta diversos artículos de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

La Dirección General de Precios según los artículos 1o. y 2o. de este acuerdo de 28 de Marzo de 1951 y que a la letra dice:

1o.- "Se crea la Dirección General de Precios con el personal -- que determina el presupuesto especial y formulado por esta Secretaría, - aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

2o.- "La Dirección General de Precios tendrá a su cargo los asuntos que competan a la Secretaría de Economía (ahora de Industria y Comercio) en cuanto a la aplicación de los preceptos de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica".

Estará integrada en forma similar a la Comisión Nacional de Precios y en estrecha coordinación con ésta dadas las funciones que la Dirección General de Precios va a desempeñar y las cuales se encuentran especificadas en el artículo 3o. de este acuerdo, a saber: "Efectuar estudios, formular las consultas correspondientes para el establecimiento de precios máximos para artículos de primera necesidad, así como considerar, estudiar y revisar cuidadosamente aquellas peticiones tendientes a modificar dichos precios máximos para evitar que éstos sean alterados sin -- autorización oficial".

El mismo artículo 3o. de este acuerdo nos hace ver que la Dirección General de Precios tiene también a su cargo la solución de los problemas relacionados con la distribución de los productos de primera necesidad, para lo cual obtiene la información necesaria de los Comités Especiales respectivos y así poder dictar disposiciones que sean convenientes para la solución de estos problemas de distribución de los productos.

Por último la Dirección General de Precios tiene la obligación - de organizar debidamente el sistema de vigilancia ya sea en el Distrito Federal o en el interior, a través de las agencias y comités que se encuentran en los lugares respectivos.

Termina este acuerdo dándonos a conocer las obligaciones y deberes que tiene el Director General de Precios y que son siempre apegadas a la interpretación de la política en materia de precios que el Estado -

dicta en apoyo a la ya mencionada Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Hasta aquí nos hemos concretado a ver todo el conjunto de normas jurídicas que el Estado ha dictado con base en las atribuciones que la Ley concede en materia económica y que no dudamos en ningún momento susloables finalidades con que son dictadas y reglamentadas las medidas legales encaminadas a combatir al máximo la carestía de la vida, pero que desgraciadamente la práctica nos presenta todo lo contrario.

Por ejemplo vemos claramente cómo en cuanto entra el mes de diciembre los comerciantes repiten año con año sus prácticas especulativas y contrarias a la sana marcha del mercado nacional con el propósito de obtener el mayor beneficio temporal posible aprovechándose de la tradicional época navideña, no obstante la vigilancia redoblada que dice la Secretaría de Industria y Comercio llevar a cabo para evitar el alza de los precios mediante fuertes sanciones a los comerciantes violadores de esta medida, pero en nuestra opinión creemos que la Secretaría de Industria y Comercio no tiene el problema en cuanto a la falta de bases legales, sino en la falta de funcionarios lo suficientemente responsables — desde el punto de vista moral con preparación adecuada para no cometer — ni permitir abusos en el comercio.

Cuando el Alza de los precios ha provocado una ola de protestas del público en contra de los comerciantes inmorales, la Secretaría de Industria y Comercio dice movilizar una serie de inspectores con facultades de imponer fuertes sanciones económicas llegando si es necesario a la clausura del negocio, pero volvemos a repetir, estos inspectores no son lo suficientemente honestos.

La Secretaría de Industria y Comercio cuando ha sido consultada respecto a la carestía de la vida y que cada día es más palpable, se ha concretado a dar una serie de disculpas de tipo técnico, social, político o incomprensibles para la mayoría de los habitantes y por demás sin importancia ya que lo que el público pide son realidades y no ilusiones.

De estos comentarios que a medida de disculpa nos expresa públicamente la dependencia aludida, podemos mencionar la siguiente: Los factores que determinan el alto nivel de los precios se debe a la desproporción entre el volumen del circulante y la disponibilidad de los bienes y servicios altera el nivel general de los precios.

A través de los años, dice la Secretaría de Industria y Comercio

(1) se observa en la mayor parte del mundo incluyendo a México, un aumento en el nivel general de precios que refleja un incremento más que proporcional del dinero en circulación respecto de los aumentos en la producción de bienes y servicios y en el caso concreto de México ha dicho lo siguiente: "El movimiento general de los precios en México es el resultado del incremento constante de la producción y de los cambios del monto de dinero en poder del público operados estos últimos como consecuencia de las políticas seguidas por las autoridades monetarias y financieras. La Secretaría de Industria y Comercio influye sólo indirectamente en el movimiento general de los precios en la medida que contribuye al fomento de la industria y el aumento de la producción industrial"

No dudamos en ningún momento de la veracidad de las declaraciones de esta dependencia pero volvemos a repetir, lo que el público necesita es más efectividad para detener el costo cada día más caro de la vida.

Por otra parte y para concluir con este breve comentario a cerca de la intervención legal del Estado en materia económica y muy especialmente en este tema del control de los precios base fundamental y esencial en el costo de la vida, diremos lo siguiente a manera de consulta:

Si la Secretaría de Industria y Comercio tiene entre sus funciones el control de los precios y para ello tiene una clasificación de los artículos de primera necesidad y de consumo general, por qué no se han hecho o ampliado los estudios necesarios para detener el costo de la vida por lo menos por lo que respecta a los artículos de primera necesidad, o qué, acaso la Secretaría de Industria y Comercio no goza de las atribuciones legales que el Ejecutivo tiene en materia económica, y si ella tiene estas atribuciones por qué no ha hecho uso de ellas en toda su amplitud para detener sin contemplaciones el alza injustificada de los precios desde luego sin perder de vista los legítimos intereses de los individuos?

Terminando diremos que de no lograr una debida estabilización en los precios por lo menos en los artículos de primera necesidad, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo será nula ya que éste fue uno de los motivos para su expedición y el de mantener un nivel de precios razona-

(1) Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. - Julio 1964.

ble para las subsistencias en beneficio de las grandes masas de la población que se encuentran con recursos limitados.

El maestro Andrés Serra Rojas nos presenta un cuadro de organización de la Administración Pública Mexicana desde el punto de vista económico en el cual vemos las diferentes comisiones, consejos, juntas, comités, instituciones y en fin, todo aquel órgano de que dispone el Estado como auxiliar para descongestionar al poder central de las tareas que le son encomendadas y de las cuales mencionaremos algunos ejemplos de cada uno de los diferentes grupos de acuerdo con la clasificación que nos presenta la Secretaría del Patrimonio Nacional en su Directorio de Enero de 1964, el cual divide a los diferentes organismos en dos grandes grupos:

I.- Organismos descentralizados, y

II.- Empresas de participación estatal,

y las que presenta de acuerdo con el renglón que ocupan dentro de la economía general, a saber:

INDUSTRIA EXTRACTIVA.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Petróleos Mexicanos.- Ley del 7 - de Junio de 1938. Diario Oficial - del 20 de Julio de 1938.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Cía. de Real del Monte y Pachuca.- Fundada bajo las Ordenanzas de Minería el 27 de Abril de 1852.

Impulsora Minera de Angangueo, S.A. de C. V.- Escritura constitutiva - de 26 de Junio de 1954.

La Perla, Minas de Fierro, S. A. - Escritura constitutiva del 30 de - Marzo de 1957.

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Guanos y Fertilizantes de México, S. A. Decreto del 10 de Junio de 1943. Diario Oficial del 17 de Junio de 1943.

Henequén del Pacífico, S. A. de C. V. Acuerdo de la Secretaría de Hacienda del 14 de Julio de 1950.

Sociedad Cooperativa Obrera de -- Vestuario y Equipo, S. C. L. Decreto del 24 de Septiembre de 1962.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Altos Hornos de México, S. A.- Escritura constitutiva del 6 de Julio de 1942.

Ayotla Textil, S. A.- Escritura -- constitutiva No. 432 del 11 de Octubre de 1946.

Cía. Industrial de Atenquique, S.A. Escritura constitutiva del 14 de - Noviembre de 1941.

Constructora Nacional de Carros de

Diario Oficial del 20 de Octubre -
de 1962.

Talleres Gráficos de la Nación, S.
C. de P. E. de R. S.- Acuerdo del
13 de Enero de 1938.

Ferrocarril, S.A.- Escritura Con-
stitutiva del 8 de Abril de 1952.

Diesel Nacional, S. A. Escritura -
constitutiva del 28 de Julio de -
1951.

Empacadora Ejidal, S.A. de C. V. -
Escritura pública del 26 de Junio-
de 1951.

Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A.-
de C. V. Escritura constitutiva -
del 8 de Septiembre de 1954.

Maíz Industrializado, S. A.- Escri-
tura constitutiva del 10 de Marzo-
de 1950.

Operadora Textil, S. A. de C. V. -
Escritura constitutiva del 29 de -
Octubre de 1953.

Siderúrgica Nacional, S. A.- Escri-
tura constitutiva del 31 de Mayo de
1954.

Zincamex, S. A.- Escritura consti-
tutiva del 26 de Septiembre de 1956.

INDUSTRIA ELECTRICA.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Comisión Federal de Electricidad
Lay del 11 de Enero de 1949.

Cía. de Luz y Fuerza del Centro,
S. A. Acuerdo presidencial del -
14 de Agosto de 1963. Diario Ofi-
cial del 30 de Agosto de 1963.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Cía. de Luz y Fuerza de Comitán, -
S. A.- Escritura constitutiva del-
20 de Mayo de 1907.

Cía. de Luz y Fuerza Eléctrica de-
Guerrero, S. A. adquirida el 2 de
Julio de 1963.

Cía. de Luz y Fuerza Eléctrica de-
Toluca, S. A.- Escritura constitu-
tiva del 12 de Julio de 1921.

Cía. Eléctrica de Morelia, S. A. -
Escritura constitutiva del 10. de-
Agosto de 1930.

Eléctrica de Hidalgo, S. A. de C. V.

Escritura constitutiva del 8 de -
Abril de 1958.

Eléctrica de Oaxaca, S. A. de C.-
V.- Escritura constitutiva del 17
de Diciembre de 1957.

Eléctrica Monclova, S. A.- Escri-
tura constitutiva del 14 de abril
de 1944.

Industrial Eléctrica Mexicana, S.
A. de C. V.- Escritura constituti-
va del 7 de Mayo de 1962.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Caminos y Puentes Federales de In-
gresos y Servicios Conexos. Decre-
to del 27 de Junio de 1963. Dia-
rio Oficial del 29 de Junio 1963.
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico
S. A.- Acuerdo del 11 de Noviem-
bre de 1953.

Ferrocarriles Nacionales de Méxi-
co. Ley del 11 de Diciembre de 1948.
Diario Oficial del 30 de Diciembre
de 1948.

Servicios de Transportes Eléctri-
cos del Distrito Federal. Decreto
del 30 de Diciembre de 1955. Dia-
rio Oficial del 4 de Enero 1956.

COMERCIALES.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Cía. Nacional de Subsistencias --
Populares, S. A. Acuerdo del 2 de
Marzo de 1961. Diario Oficial del
25 de Marzo de 1961.

Lotería Nacional para la Asisten-
cia Pública. Ley del 15 de Enero-
de 1943. Diario Oficial del 16 de

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Aeronaves de México, S. A.- Escri-
tura pública del 30 de Noviembre-
de 1934.

Ferrocarriles Unidos de Yucatán,-
S. A.- Escritura constitutiva del
10. de Noviembre de 1902.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Comercial Mexicana, S. A. de C. V.
Escritura constitutiva del 10. de
Julio de 1954.

Edificio de Luz y Fuerza, S. A. --
Escritura constitutiva del 9 de --
Octubre de 1928.

La Forestal, S. C. L. Acta consti-

Marzo de 1943.

Sociedad Nacional de Productores de Alcohol, S. de R. L. de C. V. y de I. P. Ley del 30 de Diciembre de 1954. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1954.

Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C. V. Ley del 25 de Agosto de 1938. Diario Oficial del 5 de Noviembre de 1938.

INSTITUCIONES DE CREDITO, SEGUROS Y FINANZAS.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Aseguradora Mexicana, S. A. de - C. V. Acuerdo del 9 de Marzo de 1942.

Banco Agrario de la Laguna, S.A. Ley del 22 de Diciembre de 1960. Diario Oficial del 5 de Enero de 1961.

Banco Regional Agrícola Michoacano, S. A. Ley del 30 de Diciembre de 1955. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1955.

Banco de México, S. A. Ley del 26 de Abril de 1941. Diario Oficial del 31 de Mayo de 1941.

Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. Ley del 30 de Diciembre de 1955. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1955.

Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.- Ley del 26 de Diciembre de 1946. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1946.

Nacional Financiera, S. A.- Ley del 30 de Diciembre de 1940. Dia

tativa del 20 de Diciembre de 1940.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Afianzadora Mexicana, S. A.- Escritura constitutiva del 8 de Diciembre de 1942.

Almacenes Nacionales de Depósito, - S. A.- Escritura constitutiva del 22 de Abril de 1937.

Asociación Hipotecaria Mexicana, - S. A. de C. V.- Escritura pública del 25 de Septiembre de 1933.

Banco Nacional de Transportes, S.- A.- Escritura pública del 13 de Julio de 1953.

Crédito Hotelero, S. A. de C. V. - Escritura pública del 25 de Febrero de 1938.

Financiera Nacional Azucarera, S.- A.- Escritura constitutiva del 22 de Agosto de 1953.

rio Oficial del 31 de Diciembre -
de 1940.

Patronato del Ahorro Nacional. --
Ley del 20 de Diciembre de 1949.-
Diario Oficial del 31 de Diciem--
bre de 1949.

La segunda parte que nos presenta el Directorio de Organismos --
decentralizados y empresas de participación estatal editado por la Se--
cretaría del Patrimonio Nacional, comprende los siguientes establecimien--
tos públicos, comisiones, juntas e instituciones dependientes del Gobier--
no Federal.

Al igual que como lo hicimos en la primera parte de este Directo--
rio solamente mencionaremos algunos de estos y dentro de los grupos a --
que pertenecen de acuerdo con su función e importancia:

DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL.

Comisión del Papaloapan.- Ley del 19 de Diciembre de 1951. Diario Ofi--
cial del 27 de Diciembre de 1951.

Comisión del Río Grijalva.- Acuerdo del 27 de Junio de 1951. Diario Ofi--
cial del 29 de Agosto de 1951.

El Gobierno con el fin de proteger nuestra flora en casi la tota--
lidad de los estados de la República formó una Comisión Forestal por ca--
da Estado, dictando sus decretos y Diario Oficial que les dan la base le--
gal en todos y diferentes meses del año de 1961, exceptuando la del esta--
do de Campeche cuyo Decreto data del 10 de Julio de 1963 y Diario Ofi--
cial del 12 de Julio de 1963. Así mismo la del estado de Yucatán corres--
ponde su Decreto al 30 de Enero de 1962, Diario Oficial del 21 de Febre--
ro de 1962.

Comité Directivo de las Colonias Agrícolas para Militares y Marinos. - -
Acuerdo del 15 de Febrero de 1951. Diario Oficial del 12 de Marzo 1951.-
Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos. Decreto del 30 de Septiem--
bre de 1939. Diario Oficial del 17 de Octubre de 1939.

FOMENTO CULTURAL E INVESTIGACION CIENTIFICA.

Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. Decreto del 12 de Febre--
ro de 1959. Diario Oficial del 13 de Febrero de 1959.

Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. -
Ley del 23 de Marzo de 1944. Diario Oficial del 10 de Abril de 1944.

Consejo de Recursos Naturales no Renovables. Ley del 30 de Diciembre de-

1955. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1955.

Instituto Mexicano del Café. Ley del 30 de Diciembre de 1958. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1958.

Patronato del Maguey. Ley del 13 de Diciembre de 1960. Diario Oficial -- del 17 de Enero de 1961.

Productora Nacional de Semillas. Ley del 22 de Diciembre de 1960. Diario Oficial del 14 de Abril de 1961.

SERVICIO SOCIAL.

Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Ley Federal del Trabajo (Art. 414) creada por Decreto de 29 de Diciembre de 1962. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1962.

Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades. Ley Federal del Trabajo (Art. 428-I creada por el Decreto de 29 de Diciembre de 1962) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1962.

Instituto Mexicano del Seguro Social. Ley de 31 de Diciembre de 1942. -- Diario Oficial del 19 de Enero de 1943.

Instituto Nacional de Protección a la Infancia.- Decreto del 31 de Enero de 1961. Diario Oficial del 10. de Febrero de 1961.

Instituto Nacional de la Vivienda. Ley del 31 de Diciembre de 1954. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1954.

Comisión Nacional de Fomento Minero. Ley Minera del 5 de Febrero de 1961 Diario Oficial de 5 de Febrero de 1961.

Comisión Nacional Bancaria. Decreto del 24 de Diciembre de 1924. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1924.

Comisión Nacional de Seguros. Ley del 26 de Agosto de 1935. Diario Oficial del 31 de Agosto de 1935.

Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México. Ley del 31 de Diciembre de 1956. Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1956.

Consejo Consultivo de Política Económica y Fiscal. Acuerdo del 2 de Febrero de 1949. Diario Oficial del 18 de Febrero de 1949.

CAPITULO IV

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA EMPRESA PRIVADA.

- a) A través de la administración pública.
Concepto.
- b) El régimen fiscal.
- c) Impuestos y exenciones.
- d) Subsidios.
- e) Empresas de participación estatal.
- f) Conclusiones.

Con el desarrollo de este cuarto capítulo pretendo dar por terminada la elaboración de la presente tesis y considero en mi concepto - que este capítulo es de vital importancia dentro de este modesto trabajo, cosa que me propongo demostrar a medida que lo vaya desarrollando.

Como su contenido es de sumo interés para el tema que nos preocupa, es decir el de ver y demostrar cuál es la forma o formas en que - el Estado interviene en la economía de la empresa privada y cuáles son sus fundamentos legales en los que basa su ingerencia en la economía -- privada, así como cuáles son sus consecuencias y efectos de dicha intervención dentro de la economía individual y general del país.

Para poder analizar los efectos de la intervención del Estado - en la economía hay necesidad de verlos desde dos puntos de vista como - es el puramente administrativo y el fiscal. Este último es el que más - se deja sentir en la situación financiera de una empresa privada, de -- allí que la intervención estatal es más clara y sus efectos tengan una mayor repercusión no solamente en cuanto a la empresa en sí, sino en la economía particular de sus colaboradores como ya hice alusión en otros capítulos al referirme a la intervención desde el punto de vista de la legislación laboral.

Como dije en renglones anteriores antes de iniciar el desarrollo de esta última parte de la presente tesis haciendo un breve estudio de la administración pública, para lo cual citaré algunas definiciones de autores tanto extranjeros como nacionales para tener una idea más general y un criterio más firme de lo que es la administración pública, - para así mismo intentar comprobar al máximo el intervencionismo del Estado en la economía de las empresas privadas, sus fundamentos legales y sus efectos.

Primeramente citaremos la definición que el maestro Serra Rojas (1) nos presenta como una de las más sencillas: "Administración puede -

(1) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. 2a. Edición Pág. 110.

definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos" y que dicha definición corresponde a los autores-
Hervert A. Simón, Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson. Esto es por lo que se refiere a la administración en sí, pero en cuanto a la administración pública, dicen: "Administración pública significa en el uso corriente las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales, locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los estados; las corporaciones del gobierno y ciertas entidades de carácter especializado. Se excluyen específicamente los organismos legislativos y judiciales del gobierno y la administración que no es gubernamental.

La selección del área del problema es arbitraria, debido en parte a la tradicional división académica de especialidades; en parte a la necesidad de limitar la atención a una área que pueda dominarse dentro de un período de tiempo relativamente limitado; y en parte a que hay ciertos problemas y prácticas en los organismos gubernamentales que son distintos de los que se encuentran en otras organizaciones.

También el maestro Serra nos transcribe el concepto de administración pública de Rafael E. Cuesta y que es el siguiente: "Pues de acuerdo con la doctrina preponderante en la actualidad, nos inclinamos por una concepción formal del objeto de esta rama del ordenamiento jurídico. Tenemos en consecuencia que realizar las siguientes afirmaciones:

I.- La administración pública consiste en un complejo orgánico y serie de entes, los entes públicos menores encuadrados en el poder ejecutivo.

II.- Dichos órganos y entes realizan funciones legislativas jurisdiccionales y ejecutivas, estas funciones constituyen la administración pública en sentido objetivo.

III.- A sensu contrario no puede hablarse de una función administrativa desarrollada por los órganos legislativos o jurisdiccionales.

IV.- Dentro del poder ejecutivo se comprende también el gobierno por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquél y la administración pública".

Pierre Escoube (2) nos presenta una definición más desarrollada: "La administración pública es el conjunto de medios de acción sean direc

(2) Pierre Escoube.- Citado por Serra Rojas A. en su obra. Pág. 111.

tos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo -- las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o -- los particulares que determinen los poderes constitucionales legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la nación".

En esta definición podemos apreciar algunas cuestiones de interés que son las siguientes:

- a) Tareas de interés gubernamental a cargo del gobierno.
- b) Objetivo de política general.
- c) Actuando con medios diversos, hombres, dinero y procedimientos.

En otras palabras, esas tareas implican dirección o empresas de elevado sentido social. La sociedad impone o asigna al Estado propósitos superiores, la administración lleva a cabo la ejecución de sus fines.

Desde el punto de vista histórico, el estudio de la administración pública data desde la antigüedad, así nos lo dicen algunos autores entre los cuales podemos mencionar a Pedro Muñoz Amato (3), que la sistematización tanto de la teoría como de la práctica en cuanto a los actos administrativos del gobierno no es un tema de reciente creación y desarrollo como se ha llegado a suponer, sino que por el contrario desde los albores de la historia de la humanidad se reconoció la necesidad e importancia que encerraba el ordenar racionalmente las actividades gubernamentales administrativas.

Igualmente Max Weber (4) nos señala cómo en la antigüedad hubo ejemplos de un burocratismo hasta cierto punto desarrollado como en Egipto en la época del imperio nuevo y el principado romano, esencialmente en la monarquía diocleciana y el estado bizantino basado en ella.

Para confirmar lo dicho por Max Weber, Albert Lepewsky (5) nos presenta un número de pruebas con lo cual se viene a tierra la tesis de que esta disciplina surge en el siglo XIX. Sus argumentos son las declaraciones de funcionarios egipcios y de otros grandes hombres de la His-

(3) Muñoz Amato Pedro.- Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. Tomo I. Pág. 44.

(4) Weber Max.- Economía y Sociedad. Citado por Muñoz Amato en su obra.

(5) Lepewsky Albert.- Administración. Citado por Muñoz Amato en su obra.

toria Universal, como son Confucio, Pericles, Sócrates, Cicerón.

Lo que sucede es que el estudio de la administración pública ya sistematizada adquiere gran desarrollo desde el último tercio del siglo XIX y desde este punto de vista puede decirse que es principalmente un producto del siglo XX.

Weber dice que la racionalización de la administración pública se desarrolla plenamente después del advenimiento del estado moderno y de la economía capitalista. En este sentido es muy significativa la labor del grupo llamado "Cameralista" en los siglos XVI, XVII y XVIII.

Este grupo de maestros y administradores constituye la primera escuela en el desarrollo moderno de la administración pública, siendo sus principales representantes George Zincke y Johann Von Justi. El movimiento tuvo como fondo histórico el apogeo de la administración pública en Prusia en el siglo XVIII en un régimen de militarismos y centralización. Floreció también la eficiencia administrativa caracterizándose por el mejoramiento considerable de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos, la sistematización de las funciones y demás condiciones de trabajo, reglamentación de procedimientos para seleccionar a los funcionarios, incluyendo requisitos de educación especializada y exámenes y la profesionalización del servicio público que se manifestó en el establecimiento de cursos universitarios sobre "Cameralismo", es decir sobre administración y economía con base en la educación general.

Retrocediendo a lo que mencionábamos en líneas anteriores en cuanto a la administración pública en los siglos XIX y XX, son las épocas en que el estudio de la administración pública ya sistematizada se desarrolló con gran intensidad. Debemos agregar que el desarrollo se debió a las transformaciones radicales alcanzadas en la cultura occidental durante el siglo XIX, es decir, y resumiendo, podemos identificar esos cambios fundamentales en las siguientes categorías que consideramos como principales:

- a) La evolución de la ciencia en todos los aspectos.
- b) La revolución industrial surgida en Inglaterra.
- c) La revolución democrática, y
- d) La revolución socialista.

Hasta este momento hemos hecho un superficial repaso sobre los orígenes y evolución de la administración pública.

A continuación citaremos algunos autores que se han propuesto dar una definición de lo que es la administración pública y entre los cuales-

encontramos norteamericanos en cuyas definiciones no hay similitud, pero que a nosotros nos sirven de orientación para formarnos un concepto de lo que es la administración pública.

Woodrow Wilson (6) la define diciendo que la administración es - la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción, es el eje cutivo operante, el más visible aspecto del gobierno. El campo de la administración es un campo de negocios que está aparte de la lucha política, - es una parte de la vida política sólo en cuanto a los métodos de una cosa comercial, son una parte de la vida de una sociedad sólo en la forma en - que la maquinaria es parte del producto manufacturado, pero al mismo tiempo se eleva muy por encima de los meros detalles técnicos porque está directamente conectada mediante sus principios más importantes con los máximos herederos de la sabiduría política de las verdades permanentes del - progreso político.

La administración está fuera de la esfera propia de la política, - las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas y aunque la política fije las tareas de la administración, no debe tolerarse que ella - maneje las oficinas administrativas. La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público, toda aplicación particular de la ley general, es un acto de administración.

Esto no es una distinción entre voluntad y acto correspondiente - porque el administrativo tiene y debe tener una voluntad propia en la selección de medios para efectuar su trabajo, la distinción entre planes generales y medios específicos.

Luther Gulik nos la define diciendo que la administración se refiere a hacer cosas, a la realización de objetivos definidos, la ciencia- de la administración es por tanto el sistema de conocimiento con el cual- los hombres pueden entender resoluciones, proceder efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjunta- mente en forma organizada para un propósito común.

La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y por lo tanto se ocupa - principalmente de la rama ejecutiva donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos tanto en relación con- las ramas legislativa y judicial, la administración pública es pues una -

(6) Wilson Woodrow.- Citado por Lepewsky Albert en su obra.

división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.

Pero Gulik aparte de la definición que nos presenta de lo que es la administración pública y ampliando más su estudio, describe conceptos más específicos de los elementos funcionales de la administración, desde el punto de vista del jefe del ejecutivo:

Planificación.- Es la aclaración en términos generales de las cosas que deben hacerse y los métodos para hacerlas, para lograr los propósitos fijados a la empresa.

Organización.- Es el establecimiento de la estructura formal de autoridad mediante la cual se ordenan, definen y coordinan las sub-divisiones para el objetivo determinado.

Administración de personal.- Es toda la función de conseguir y de adiestrar a las personas y mantener condiciones favorables de trabajo.

Dirección.- Es la tarea continua de hacer decisiones y formularlas en órdenes e instrucciones generales y específicas sirviendo como el líder de la empresa.

Coordinación.- Es el deber importantísimo de interrelacionar las diversas partes del trabajo.

Informar.- Es mantener informados sobre lo que está aconteciendo a aquellos a quienes el ejecutivo hace responsables, lo cual presupone mantener dicha condición para sí mismo y sus subalternos mediante expedientes, estudios e inspecciones.

Presupuestar.- Es todo lo relacionado con los presupuestos en forma de planificación fiscal, contabilidad y control.

Leonard D. White explica su definición en términos más amplios: "La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública".

Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitios determinados a la realización y ejecución de la política pública.

Pedro Muñoz Amato (7) en su obra citada nos hace una aclaración en forma de crítica a las definiciones apuntadas en líneas anteriores, en el sentido de que no pueden deslindarse por completo el campo de la administración pública con el de la política y que dicha tendencia sepa-

(7) Muñoz Amato Pedro.- Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. Tomo I. Pág. 44.

ratista se debe a que las analogías de las ciencias naturales y de la administración comercial han ejercido influencia muy dominante en la orientación de la disciplina, de allí que haya sido grande el empeño de ex—cluir todo lo político que muchos atribuyen valor supremo a la eficiencia definida como "la realización de los objetivos con el menor gasto posible de esfuerzo" que a menudo se propongan dogmáticamente fórmulas, organizaciones y procedimientos con pretensiones de validez universal y —permanentes; que se ignoren los elementos culturales y personales que frecuentemente se desdeña todo lo que puede perturbar las concepciones mecanizadas y añade que contra estas tendencias se ha suscitado una reacción vigorosa que se desenvuelve con las siguientes manifestaciones:

1.- Se reconoce con intensidad creciente que los problemas identificados como de administración pública, planificación, administración-fiscal, organización y métodos, organización de personal, relaciones humanas en el trabajo, etc. son aspectos del gobierno y deben analizarse —desde el punto de vista de los procesos políticos con los cuales están —íntimamente compenetrados, en otras palabras, que su estudio es sólo una parte de la ciencia política.

2.- Se desarrolla el interés por el contenido psicológico de —ciertos fenómenos destruyéndose muchos dogmas del mecanismo anterior.

3.- Hay una más clara percepción que en última instancia todo el esfuerzo por mejorar la teoría y la práctica del gobierno se justifica y adquiere perspectiva con referencia a los valores, a las finalidades de la vida humana en sociedad y por consiguiente que es la eficiencia la ordenación de las situaciones gubernamentales para cumplir esos fines con la mayor intensidad posible.

4.- Gradualmente se manifiesta una comprensión más ordenada de —la interrelación íntima que existe en la realidad entre todas las faces de una cultura y la correspondiente necesidad de uniformar las enseñanzas de las ciencias sociales.

Haciendo una síntesis de estos puntos se puede decir "que la administración pública" en su sentido más amplio es todo un sistema de gobierno todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determina que se distribuya y ejerza la autoridad política como se atiendan los intereses públicos.

Amato nos da una definición más restringida de lo que es la administración pública y la enfoca desde ciertos procesos del gobierno por—

que considera que constituyen los elementos esenciales de la obligación administrativa de las normas políticas y son por consiguiente de gran importancia en el funcionamiento de todo sistema político. Entre los procesos antes mencionados podemos citar los siguientes:

a) Planificación.- Es la formación de programas, especialmente la integración del plan a largo plazo de todo el gobierno, incluyendo la formulación de presupuestos y las funciones relacionadas de administración financiera.

b) La administración de personal.- Es la selección, educación y dirección de las personas que han de participar en las tareas gubernamentales proporcionando el factor más decisivo a toda situación administrativa, la calidad humana con especial referencia a los problemas de relaciones humanas en el trabajo.

c) Organización y métodos.- Es la ordenación de las estructuras institucionales desde el punto de vista de la división del trabajo, las jerarquías y relaciones de autoridad, los controles, los grados de centralización y descentralización, la coordinación, la sistematización de los procedimientos y otros puntos complementarios.

d) Relaciones de la rama educativa con el público y con las ramas legislativa y judicial, el sistema de gobierno en su significación total-incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo.

EL REGIMEN FISCAL.

Nuestro actual régimen fiscal visto desde el punto de vista económico podemos afirmar que es una de las formas de intervención más directa que tiene el Estado en las empresas de capital privado reflejándose desde luego sus resultados en la economía general del país, es decir si esta intervención es desde el punto de vista de una imposición tributaria excesiva e inadecuada tiende desde luego a mermar la economía de los particulares dejando sentir sus efectos en la economía general, por lo cual creemos que el Estado debe de imponer un régimen fiscal con un espíritu de colaboración hacia los particulares, es decir la empresa privada concediendo de terminadas exenciones y subsidios con el fin de fomentar las inversiones de capitales tanto nacionales como extranjeros, así como estabilizar o crear nuevas industrias obteniendo con ello favorables frutos para la economía del país.

Comentando un poco más nuestro régimen fiscal creemos que actual-

mente es un sistema impositivo un tanto regresivo, por lo mismo el Estado debería de corregir este defecto y que para el futuro los lineamientos de esta política en materia fiscal deberán ser tales que nos conduzcan a un sistema fiscal que no sólo se proponga aumentar los recursos del Estado - sino también a distribuir la carga impositiva en forma equitativa, esto es de acuerdo con la capacidad tributaria de los distintos sectores productivos y con los diferentes niveles de ingresos de la población.

Solo en esta forma insistimos, es posible lograr una más justa - distribución del ingreso y al mismo tiempo el régimen fiscal estará diseñado para estimular las actividades más productivas desde el punto de vista económico y social, pues no debemos olvidar que México es un país en pleno desarrollo económico y que dicho desarrollo debe estar amparado por un sistema fiscal perfectamente adecuado ya que esta es una de las formas más directas del intervencionismo estatal, siendo pues el régimen fiscal de vital importancia ya que mediante él puede llegar a constituir un importante medio de redistribución de la riqueza entre la población tendiendo a repartirla más equitativamente y coadyuvando con otros factores para lograr un mayor nivel de vida de la sociedad para lo cual el Estado acude a la limitación del radio de acción de la empresa privada en el manejo de las actividades básicas con la correlativa ampliación de la esfera de acción del Estado, la transformación a fondo del sistema de distribución comercial, así como del sistema tributario monetario, bancario y ejecutivo - y de los programas de salud pública y seguridad social.

EL IMPUESTO.

Como hemos visto en párrafos anteriores, el régimen fiscal se forma y desarrolla mediante el fenómeno llamado impuesto.

Entre otras formas de intervención del Estado hablamos del fomento a las inversiones tanto nacionales como extranjeras, de las cuales haremos un breve análisis más adelante, así como de las exenciones y de los subsidios, pero antes expondremos el concepto de lo que debemos entender por impuesto.

Cómo está compuesto y cuáles son sus fundamentos jurídicos.- Permítaseme pues transcribir en este trabajo algunas de las definiciones de lo que es el impuesto.

En primer lugar mencionaremos la definición que nos presenta nuestro estimado maestro don Andrés Serra Rojas (8) en su tratado de Derecho-

(8) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. 2a. Edición. 1961. Pág. 707.

Administrativo: "El impuesto como crédito, relación u obligación es la forma económica normal como el Estado se provee de fondos".

El tratadista José Alvarez Cienfuegos (9) nos da su concepto de impuesto en su obra de Derecho Administrativo: "El impuesto es la parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarlo a la satisfacción de las necesidades públicas distrayéndola de las partes alicuotas de aquellas rentas propias de la economía privada y sin ofrecer a éstas compensación alguna específica y recíproca de su parte".

Una última definición que veremos es la de Carlos García Oviedo (10) que en su obra de Derecho Administrativo nos presenta: "El impuesto es la institución propia de la economía pública, estriba en la distracción ordenada por la Ley de una parte de la riqueza privada para afectarla a la satisfacción de las necesidades públicas y continúa, es decir, el impuesto es una exacción destinada a la satisfacción general de las necesidades públicas sin afectación concreta a alguna de ellas, no se destina a un determinado servicio sino a todos ellos, su fin genérico es satisfacer las necesidades del Estado".

En las definiciones que acabamos de mencionar podemos apreciar que todas y cada una de ellas coinciden en su contenido al efecto intervencionista del Estado en la economía privada cuya riqueza que el Estado sustrae de dicha economía, éste la utiliza para normar su vida económica, la cual junto con otros ingresos empleará el Estado en la creación, prestación y mantenimiento de los servicios públicos en general.

El concepto que del impuesto nos da la legislación mexicana lo encontramos en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación que dice: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincide con la que la Ley señale como eje general del crédito fiscal".

Haciendo una comparación de la definición que el Código Fiscal nos da y las definiciones primeramente mencionadas, nos encontramos con que la definición del Código Fiscal tiene las mismas características del impuesto y que son similares a las de las primeras definiciones.

Después de ver las diferentes definiciones y conceptos de lo que-

(9) Alvarez Cienfuegos José.- Hacienda Pública.

(10) García Oviedo Carlos.-Derecho Administrativo, 4a. Edición, Vol. II, 1953.

es el impuesto, creo que debemos de analizar cómo está compuesto éste, - es decir ver los diferentes elementos o sujetos que lo forman, así podemos distinguir los siguientes: sujetos activos y sujetos pasivos.

Son sujetos activos: la federación, las entidades locales, los territorios federales y los municipios.

Son sujetos pasivos todos aquellos que legalmente tienen la obligación de pagar el impuesto, como son:

I.- Personas físicas.

II.- Personas morales privadas.

III.- Establecimientos públicos con funciones descentralizadas del Estado pero con personalidad jurídica propia.

El artículo 30 del Código Fiscal de la Federación considera como sujetos pasivos del impuesto a la federación, estados y municipios cuando su actividad no corresponde a sus funciones propias de derecho público.

Para saber cuándo el Estado se encuentra obligado a pagar el crédito fiscal, tenemos que determinar cuál es la tesis jurídica que adopta nuestra legislación positiva frente al problema de la personalidad. En torno a este problema se han desarrollado 4 teorías que son:

I.- La que sostiene que el Estado tiene dos personalidades.

II.- La que sostiene que tiene una sola personalidad con dos aspectos.

III.- La teoría que sostiene que tiene una personalidad de derecho privado, y

IV.- La que sostiene que no es necesario el concepto de personalidad.

La legislación mexicana adopta la teoría de la doble personalidad.

Decíamos al iniciar nuestro comentario a cerca del régimen fiscal mexicano, que éste debería de tener el carácter de colaboración y de estímulo para las empresas privadas y para todas aquellas actividades productivas desde el punto de vista económico, dicho estímulo y colaboración hacia los particulares podría manifestarse concediendo determinadas garantías a las inversiones tanto nacionales como extranjeras, así como a las reinversiones concediendo también algunas exenciones o subsidios, fomentando con ello la creación de nuevas empresas y con éstas el desarrollo económico de nuestro país. En seguida haremos un breve comentario a cerca de las inversiones, así como de las exenciones y de los subsidios y sus -

fundamentos jurídicos.

INVERSIONES.

Por lo que se refiere a las inversiones y muy especialmente a — aquellas provenientes de otros países, nuestra legislación nos da las siguientes bases de tipo legal:

- 1.- Fracciones I y IV del artículo 20 constitucional.
- 2.- Ley Orgánica de la Fr. I del artículo 27 constitucional.
- 3.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Fr. I del artículo 27 — constitucional.
- 4.- Artículos 87 y 88 de la Ley General de Población.
- 5.- Artículos 32 a 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- 6.- Artículo 25 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.
- 7.- Decreto de 7 de Julio de 1944.
- 8.- Acuerdo Presidencial del 29 de Mayo de 1947.

De estas diferentes bases jurídicas solamente haremos un comentario al Decreto de 7 de Julio de 1944 por considerar que es el Ordenamiento fundamental sobre la inversión directa extranjera, desde el punto de vista meramente económico y el de mayor importancia. Sin embargo debemos admitir que resulta por desgracia insuficiente para resolver los problemas de la inversión extranjera directa por la facilidad con que se puede eludir mediante simulaciones jurídicas, además se ha restringido considerablemente su campo de acción mediante las disposiciones administrativas dictadas por el Estado y las cuales mencionamos al principio.

El Decreto pretendía hacer frente a la afluencia circunstancial de capitales originada por la guerra y contrarrestar la posible emigración posterior de ellos, por haberse debido a motivos circunstanciales — no abarca los problemas de la inversión directa extranjera ni contiene disposiciones precisas que los prevengan.

Es indudable la necesidad de una legislación orientada a canalizar, regular y vigilar la inversión del capital extranjero en México, — tal legislación deberá condicionar toda inversión extranjera a permiso — previo que se concederá según ciertos criterios básicos, de los cuales — son fundamentales:

- I.- Sólo admitir inversiones que obviamente incrementen el ingreso nacional.
- II.- Rechazar inversiones en ramas económicas en que existan establecimientos nacionales con capacidad o en posibilidad de satisfacer —

la demanda nacional.

III.- No aceptar las que causen la explotación intensiva de recursos naturales no renovables.

IV.- Rechazar inversiones en actividades económicamente estratégicas.

Una comisión integrada por representantes del Estado y de las fuerzas productoras nacionales vigilaría la aplicación de la Ley, ésta debería también contener un régimen efectivo de sanciones que llegara incluso a la pérdida de la inversión, función especial de la comisión sería vigilar las fianzas del capital extranjero con el fin de impedir maniobras tendenciosas.

EXENCIONES.

Dada la importancia de este tema en la economía del país, lo analizaremos desde varios puntos de vista:

1.- En primer lugar desde el punto de vista gramatical tenemos que la palabra EXIMIR significa relevar el cumplimiento de una obligación dispensar el acatamiento de una regla.

2.- En el aspecto jurídico tenemos que la exención tiene el mismo significado, o sea la remisión, el perdón o gracia o prerrogativa que se concede a una persona para liberarla de una obligación.

3.- En materia tributaria la exención viene a constituir una excepción a la regla general impositiva porque en contados casos la exención tiene lugar siempre y cuando la norma jurídica así lo disponga.

A este respecto Andreozzi (11) nos dice en su obra: "La exención es un privilegio que aparece solamente cuando se han cumplido los presupuestos de la ley, es una figura excepcional que debe estar expresamente determinada en la norma".

Para que la exención tenga lugar es requisito indispensable que los presupuestos que la norma señala como ejes generadores del crédito fiscal se hayan cumplido previamente, o en otras palabras, para que la exención tenga nacimiento, es necesario que el impuesto exista previamente, ya que la exención del impuesto está condicionada al nacimiento del tributo porque de lo contrario no se puede hablar de exención.

Si decimos que la exención es una excepción a la regla general impositiva es porque existen ciertos principios de equidad y de justicia

(11) Andreozzi.- Derecho Tributario. Pág. 202.

que no permiten la exención en materia de impuestos. Estos principios los encontramos como universales en la doctrina tributaria, se refieren a la generalidad y uniformidad en los impuestos.

Otro concepto más es el que nos presenta Salvador Oria (12) al estudiar los principios que comentábamos en el párrafo anterior, nos dice: "Desde el momento en que se comienza a estudiar la posibilidad de un sistema tributario ordenado y justo, se pensó en la conveniencia de llegar a los principios generales que pudieran servir de punto de partida para un plan que respondiese a tales propósitos".

a) El principio de generalidad establece que todas aquellas personas ya sean físicas o morales, nacionales o extranjeras que tengan capacidad contributiva, tienen la obligación de pagar el impuesto, debiendo ser éste proporcional y gravar a todos sin excepción ni beneficios, ni privilegios para determinadas personas.

La obligación que encierra este principio se encuentra limitada por el concepto de capacidad contributiva, mas no debe entenderse este principio en el sentido de que todos tengan que pagar los impuestos ni tampoco de que todos deban pagar todos los impuestos, ya que hay casos en que ciertas personas tienen que pagar determinado tipo de impuestos y otras otro tipo de impuestos que serán a cargo directo de otra persona.

Este principio de generalidad lo encontramos recogido tanto en preceptos de orden constitucional como en normas ordinarias, los artículos 31 Fr. IV y 28 constitucionales en sus partes conducentes disponen:

Artículo 31: "Son obligaciones de los mexicanos:..... Fr. IV: -- Contribuir a los gastos públicos así sea de la federación como del Estado y municipios en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Artículo 28: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase ni exención de impuestos".

El artículo 31 del Código Fiscal de la Federación establece: "La calidad de sujeto deudor de un crédito fiscal puede recaer:

- I.- Sobre los mexicanos residentes en el país o en el extranjero.
- II.- Sobre los extranjeros residentes en la República o en el extranjero, en este último caso, por actos efectuados en la República e - que deban producir en ella efectos jurídicos o económicos, por capitales

(12) Oria Salvador.- Finanzas. Tomo I. Pág. 566.

que posean dentro de la República o por ingresos que obtengan por cualquier título de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional.

III.- Sobre las personas morales nacionales o extranjeras cuando se encuentren comprendidas en los casos de las fracciones I y II respectivamente.

IV.- Sobre los establecimientos públicos y en general sobre los organismos públicos con funciones descentralizadas del Estado pero con personalidad jurídica propia.

V.- Sobre cualquier agrupación que sin tener personalidad jurídica constituye una unidad económica diversa de la de sus miembros".

Explicado así el principio de generalidad, estudiaremos las excepciones a la regla general impositiva o sean las exenciones, para determinar su alcance y por consiguiente concluir si violan o no dicho principio.

a) Mínimo de existencia.- La exención de impuesto por lo que respecta al mínimo de existencia, es decir para aquella renta o capital que se considere indispensable para que un hombre pueda subsistir. En relación con esta clase de exenciones el tratadista Pío Ballesteros (13) acertadamente nos dice: "No debe conceptuarse privilegio la dispensa del tributo a personas indigentes o de escasos ingresos porque concurren causas que quitan aquel carácter de prerrogativa excepcional sino por el contrario está asegurado el mínimo de existencia".

Este tipo de exenciones no viola el principio de generalidad en los impuestos porque como lo hemos ya dicho, solamente son sujetos del impuesto todas aquellas personas que tengan capacidad contributiva, pues solamente las personas que realicen un hecho en el cual se manifiestan los presupuestos determinados en la ley para que dé lugar el nacimiento de una obligación tributaria estarán obligadas al pago del impuesto y en especial las personas que perciban una renta o capital mínimo para poder subsistir no tienen obligación de pagar el impuesto, supuesto que carecen de capacidad contributiva. Pero aparte de que la exención a los mínimos de existencia no rompe el principio de generalidad, consideramos que propiamente no hay una exención ya que ésta nace cuando el crédito fiscal se ha fincado y en este caso ni siquiera ha nacido, luego entonces es incorrecto hablar de una exención

(13) Ballesteros Pío.- Manual de Hacienda Pública. Pág. 280.

El maestro Flores Zavala (14) al tratar este punto con todo acierto nos dice: "Cuando la ley exceptúa de impuesto ciertos mínimos, propiamente no está concediendo una exención sino reconociendo el límite a partir del cual empieza la capacidad contributiva, es decir, el límite a partir del cual empieza la obligación de pagar el impuesto".

b) A determinadas personas.- Otro tipo de exenciones son las que se conceden a cierta categoría de personas como las cooperativas, las industrias nuevas, así como las que se conceden a ciertos países para las rentas de los capitales extranjeros invertidos en ellos. Esta especie de exenciones que se conceden a ciertas personas no obedecen a que se encuentren dentro de los mínimos de existencia sino que la finalidad que se persigue es la creación de nuevas industrias, así como la conservación y progreso de las cooperativas y la inversión de nuevos capitales, pero aún cuando la finalidad que el Estado persigue al conceder estas exenciones es bueno, si lo contemplamos desde el punto de vista de la conservación, fomento, desarrollo y atracción de nuevas industrias, de sociedades, de cooperativas y de capitales, etc., no por eso dejan de violar o romper el principio de generalidad supuesto que la capacidad contributiva se encuentra perfectamente determinada.

c) Concesionarios de servicios públicos.- Las exenciones que se otorgan a los concesionarios de ciertos servicios públicos como compensación por su prestación. En estas exenciones encontramos que también el principio de generalidad se viola porque es muy difícil determinar si esa compensación que recibe el particular al prestar el servicio público es igual al importe de los impuestos que tendría que pagar, pues puede suceder que en algunos casos el particular esté pagando menos impuestos de los que legalmente tendría que pagar al prestar el servicio público que se le ha concedido.

Opinamos que estas exenciones deben de desecharse por su aleatoriedad.

En conclusión, podemos decir que el principio de generalidad se viola siempre y cuando se concedan exenciones a todas aquellas personas que tengan capacidad contributiva para ser deudores del crédito fiscal, no importando que esas exenciones se encuentren establecidas por una ley.

El principio de uniformidad de los impuestos significa que todas

aquellas personas que estén sujetas al pago de los mismos, deben ser — gravadas en forma igual para que la imposición sea justa, haciendo la — distribución de las cargas entre todos los contribuyentes de manera proporcional y equitativa.

En este principio que acabamos de mencionar, o sea el de la uniformidad del impuesto, vemos la evocación de la idea de justicia que va en relación con la capacidad contributiva de las personas, o sea la posibilidad económica de pagar el impuesto.

El maestro Flores Zavala en su obra ya citada opina que la capacidad contributiva no es suficiente para establecer la uniformidad en — los impuestos, sino que es necesaria la existencia de un elemento de carácter subjetivo y que John Stuart Mill llamó "la igualdad en el sacrificio" nos explica por qué aunque existan dos rentas iguales pero originadas por fuentes distintas, una renta originada en el trabajo y otra en — el capital, lo que da como resultado una capacidad contributiva igual, — no es justo gravar las dos rentas con cuotas iguales porque el sacrificio para cada uno de los sujetos es diverso. El sacrificio realizado por el sujeto cuya renta represente el esfuerzo de su trabajo será superior al de aquel sujeto cuya renta le represente la reeducción de un capital sin esfuerzo alguno de su parte.

De este modo nos indica que habrá dos criterios para lograr la — uniformidad del impuesto: uno objetivo y otro subjetivo y que combinados entre sí hacen un índice correcto. El criterio objetivo se refiere a la capacidad contributiva el criterio subjetivo se refiere a la igualdad — de sacrificio. La capacidad contributiva que depende de la cuantía de — las rentas o del capital, la igualdad de sacrificio que exigirá una distinción de las rentas o del capital por su origen.

d) La exención y el artículo 28 constitucional.— A continuación analizaremos la exención del impuesto en relación con el artículo 28 constitucional a fin de ver cuál es el alcance que este precepto tiene.

En este análisis señalamos como antecedente que el contenido del artículo 28 constitucional no ha existido en ninguna de nuestras constituciones, incluyendo la de 1857, es decir, que la exención en materia impositiva no llega a tener prohibición sino hasta nuestra actual Constitución de 1917.

El artículo 28 de la Constitución de 1917 establece: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase,-

ni exención de impuestos ni prohibiciones a título de protección a la industria".

Como puede observarse, la prohibición que contiene el precepto -- que comentamos es absoluta y terminante; de aquí que se formule la siguiente interrogante: ¿Son anticonstitucionales las leyes que establecen las exenciones de impuestos sea cual fuere la finalidad que persiguen?

Para llegar a la conclusión que nos proponemos es menester analizar la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, del 25 de Agosto de 1934, que en su artículo 13 dispone: "Se considera que hay exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias o se condonen en forma privativa los impuestos que ha causado".

El criterio que prevalece al interpretar este artículo es en el sentido de que está prohibida la exención de impuestos cuando se decreta a título individual pero no cuando se otorguen por disposiciones de carácter general. En nuestra opinión creemos que este criterio está equivocado porque la interpretación que se está haciendo del artículo 28 constitucional no es correcta y más bien parece que se está interpretando el 13 constitucional que se refiere a las leyes privativas.

Si sostenemos que la interpretación no es correcta, es porque precisamente va en contra de la intención que el legislador tuvo al elaborar dicho precepto, intención que aún cuando no la encontramos en forma expresa sí debemos interpretarla en el sentido de buscar una igualdad entre los contribuyentes sin establecer excepción de ninguna especie.

Por otra parte el artículo 13 de la Ley Reglamentaria del 28 constitucional nos está diciendo exclusivamente cuándo hay exención de impuestos, mas no nos está diciendo que cuando la exención se otorgue por medio de disposiciones de carácter general es válida, por lo que tampoco el criterio tradicional interpretativo puede aplicarse a este artículo.

Atendiendo al texto literal del artículo 28 constitucional consideramos que la prohibición es absoluta y terminante y no permite hacer distinciones de ninguna naturaleza ni establece excepción alguna, por lo que debemos concluir que cualquier ley que establezca una exención de impuestos es anticonstitucional, aún cuando el criterio tradicional sostenga que no hay prohibición cuando la exención se conceda por medio de disposiciones de carácter general.

Cuando estudiamos el principio de generalidad en los impuestos - hicimos referencia a algunas exenciones para saber si lo violaban, exenciones a las que hemos de volver nuevamente, aparte de mencionar otras, - para determinar si van en contra del artículo 28 constitucional:

1.- Exenciones a los mínimos de existencia.- En este caso no hay violación al artículo 28 constitucional por las mismas razones que expusimos al hacer el estudio respectivo y con el objeto de no repetir, nos remitimos a él.

2.- Exenciones que se conceden en ciertos artículos de leyes especiales que reglamentan un impuesto determinado.- En estas exenciones - podemos distinguir dos situaciones:

I.- Cuando se exceptúan de un gravamen a ciertas personas en virtud de que están sujetas a otro impuesto especial, por ejemplo, la fracción II del artículo 456 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (15) exime de impuestos a la donación que se haga sobre un bien inmueble tomando en consideración que ese hecho está gravado por la Ley del Impuesto Sobre Donaciones. En este caso no se viola el artículo 28 constitucional ya que propiamente no hay exención en el impuesto, sino que, y utilizando el mismo término del Lic. Flores Zavala, sólo hay una substitución de un gravamen por otro.

II.- Cuando se exceptúan a ciertas personas, como por ejemplo - las corporaciones benéficas, científicas, políticas, literarias, que destinan sus ingresos a sus propios fines. En este caso tampoco se viola el artículo 28 constitucional porque exención propiamente no existe.

3.- Exenciones a las naciones extranjeras en caso de reciprocidad. Estas exenciones las establece el artículo 30 Fr. II del Código Fiscal de la Federación. El artículo 28 constitucional tampoco se viola porque acordes con el criterio que hemos venido sustentando, no hay exención porque el Estado carece de derecho para exigir el crédito fiscal en virtud de los tratados que celebra con las demás naciones extranjeras, luego entonces si el crédito fiscal no ha nacido tampoco habrá exención, supuesto que no hay sobre qué considerarla.

4.- Sin embargo en las exenciones que se conceden a las cooperativas, a las industrias nuevas, en este caso sí existe la exención y en nuestra opinión al concederse se va en contra del artículo 28 constitu-

cional porque aún cuando se establecen persiguiendo un fin de tipo económico o social en beneficio de la colectividad, no por eso dejan de quebrantar la norma suprema que en forma absoluta consigna dicha prohibición pues el espíritu del precepto tantas veces citado y como ya lo hemos dicho antes; es en el sentido de buscar una igualdad entre los contribuyentes.

5.- Exenciones que se otorgan a los concesionarios de ciertos servicios públicos como compensación a su prestación.- Tampoco son contrarios al texto de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido: "La exención de impuestos otorgada por virtud de contrato de concesión es inconstitucional en primer lugar porque cuando el Estado se compromete a no cobrar impuestos sobre capitales que se invierten en virtud de un contrato o concesión, está contratando, una de las facultades que le corresponde como poder soberano y es bien sabido que los contribuyentes de la soberanía no constituyen bienes que estén en el comercio y que puedan en forma alguna ser objeto de transacción, porque una contratación de estaturaleza implica que el poder que le otorgue está vigilando el propio poder para lo sucesivo, de tal manera que no puede hacer uso de sus facultades constitucionales, lo que es inadmisibile, pues el poder por ningún título puede contraer compromisos que lo inhiban del ejercicio de sus facultades constitucionales, porque en esa forma se llegaría al absurdo de reducir a la nada las facultades que la Constitución otorga y en tercer lugar porque la teoría de la compensación es una teoría incompatible con nuestra organización constitucional y con el sistema legal en materia de contratos y concesiones, además de que aún cuando el Estado reciba por virtud del contrato de concesión un beneficio, esto no quiere decir que el particular que preste dicho beneficio al Estado lo haga simplemente por razón de que se le exceptúe de contribuciones, sino que en todos los casos lo presta sobre la base de obtener una remuneración y por lo mismo no hay razón para que el Estado prescinda sus medios de vida y beneficio, en perjuicio de los demás contribuyentes al interés individual del contratista y su concesión.

A continuación vamos a hacer una clasificación de las exenciones: las exenciones que hemos estudiado podemos clasificarlas estableciendo grupos, pero con el objeto de no repetir lo que de ellas hemos dicho en líneas anteriores, al hacer esta clasificación señalaremos la página en la cual las estudiamos y solamente agregaremos algunos conceptos para ---

aquellas que consideremos indispensables con el fin de complementarlas.

Veremos ahora dos tipos de exenciones: las objetivas y las subjetivas., analizaremos cada uno de estos tipos:

1.- EXENCIONES OBJETIVAS.- Las exenciones objetivas como su nombre lo indica, atienden al objeto mismo del impuesto sin tomar en consideración la naturaleza del sujeto pasivo para conceder la exención. Como ejemplo de estas exenciones tenemos las que establece la Fr. II del artículo 125 Cédula IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (16).

Artículo 125: "Tienen obligación de contribuir en esta Cédula - quienes perciben habitual o accidentalmente ingresos procedentes:

II.- De intereses sobre las cantidades que se adeudan al vendedor como precio de operaciones de compraventa. En los casos en que el - vendedor sea causante del impuesto en Cédula I, II ó III, los ingresos - a que se refiere este párrafo que provengan de operaciones propias de - su actividad y que se registren en su contabilidad, se acumularán a sus ingresos gravables en las mencionadas Cédulas y quedarán exentas del im - puesto a que esta Cédula se refiere."

La exención a que se contrae este artículo obedece a la razón - de que el mismo hecho generador del crédito fiscal se encuentra ya gra - vado en otras Cédulas, pero atendiendo exclusivamente al objeto del im - puesto.

2.- EXENCIONES SUBJETIVAS.- Las exenciones subjetivas se refie - ren exclusivamente al sujeto del impuesto ya que las diversas circuns - tancias que se atienden para su otorgamiento se refieren a la naturale - za del sujeto sin tomar en consideración el objeto del tributo.

Mario Pugliese (17) nos dice: "Las condiciones objetivas concier - nen a elementos independientes de la persona del sujeto pasivo, las con - diciones subjetivas por el contrario, conciernen a elementos con rela - ciones jurídicas propias de la persona física o jurídica del sujeto pa - sivo".

"La distinción de que hablamos tiene importancia también para - las exenciones fiscales objetivas y subjetivas. En efecto, en algunos - casos la exención está puesta en relación con el elemento objetivo del - hecho jurídico y en tal hipótesis se tiene una exención de carácter ob -

(16) Ley del Impuesto Sobre la Renta. Art. 125, Fr. II, Cédula IV.

(17) Pugliese Mario.- Derecho Tributario. Pág. 135-136.

jetivo, mientras en otros se pone en relación con el elemento subjetivo y hay entonces exenciones subjetivas".

Como ejemplo de estas exenciones tenemos las concedidas a los mí nimos de existencia, a las industrias nuevas y necesarias, al fomento de la construcción de viviendas populares, así como las instituciones de crédito y seguros.

3.- EXENCIONES A LOS MINIMOS DE EXISTENCIA.— Sobre este tipo de exenciones ya con anterioridad hemos hecho algún comentario, solamente mencionaremos la opinión de algunos tratadistas, con el fin de afianzar nuestro punto de vista.

Francisco Nitti (18) dice: "Se trata de eximir a los réditos mínimos por justicia, pues los pequeños contribuyentes que solo pueden des envolverse en un plano inferior no debe ser reducido aunque sea un poco su nivel de vida".

Por otro lado Luigi Einaudi (19) nos indica: "Es inútil exigir el impuesto sobre una renta mínima porque si admitimos que sin ésta el contribuyente no puede vivir, cuando el impuesto lo redujese por abajo del mínimo el contribuyente acabaría por caer a cargo de la colectividad, siendo directamente del Estado o de las instituciones de beneficencia. El impuesto pagado debería serle restituido a título de subsidio, en forma que existiría solo un círculo vicioso sin utilidad para el erario, costoso a causa de los gastos necesarios primero para la liquidación y después para la determinación de la condición del indigente para la distribución del subsidio".

4.- EXENCIONES QUE TIENDEN A EVITAR LA DOBLE TRIBUTACION.— En esta especie de exenciones no hay propiamente exención, sino solamente una substitución de un gravamen por otro, toda vez que cuando se exceptúa a ciertas personas de un gravamen es porque se encuentran sujetas a un impuesto especial, pues de no ser así surgiría el fenómeno de la doble tributación en detrimento de la economía del contribuyente.

5.- EXENCIONES DE FOMENTO O PROTECCIONISTAS.— Ya hemos aludido a esta clase de exenciones y decíamos que se concedían a ciertas personas como las sociedades cooperativas, las industrias nuevas, así como a las rentas de los capitales extranjeros. En estos casos en donde la exen

(18) Nitti Francisco.— Principios de la Ciencia de las Finanzas. Pág.369.

(19) Einaudi Luigi.— Principios de la Hacienda.

ción se concede en forma real porque se exige a personas cuya capacidad contributiva se encuentra determinada y que es la necesaria para que dichas personas estén en la obligación de pagar impuestos, se debe a que el Estado está colaborando en forma económica con dichas empresas con el fin de crear nuevas industrias o de fomentar las ya existentes que se consideren necesarias en razón directa de la colectividad.

Expondremos algunos ejemplos de este tipo de exenciones que el gobierno federal ha concedido en distintas épocas a empresas privadas:

Las exenciones de fomento o proteccionistas se conceden a las empresas privadas de acuerdo con lo que establece la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias (20) publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de Enero de 1955, misma que vino a derogar a la fomento de industrias de transformación del 31 de Diciembre de 1945.

En efecto, el artículo 1o. de la Ley mencionada nos indica que el objeto de su creación es el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales, las cuales llevan el propósito de estimular el establecimiento de nuevas actividades industriales y el mayor desarrollo de las existentes. Estas franquicias se otorgan a las industrias que conforme a los artículos del 2 al 10 de la Ley en cuestión, se califiquen como nuevas o necesarias, las que a su vez se subdividen en industrias básicas, semi-básicas o secundarias. Esta clasificación tiene como finalidad determinar la duración de las franquicias.

Los artículos 2 y 3 nos dicen qué industrias se deben considerar como nuevas y necesarias y establecen:

"Son industrias nuevas las que se dedican a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país, siempre que no se trate de meros substitutos de otras que ya se produzcan en éste y -- que contribuyan en forma importante a su desarrollo económico".

"Son industrias necesarias las que tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que se produzcan en el país en cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades del comercio nacional, siempre que el déficit sea considerable y no provenga de causas transitorias".

"Así mismo son industrias necesarias para la economía del país las que para exportar los productos terminados o los semi-terminados --

(20) Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. Enero 4 de 1955.

para un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción le sea indispensable obtener alguna o algunas de las franquicias a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 14".

Estas franquicias a que se contraen las fracciones anteriores — del artículo 14, se refieren a la reducción de alguno o algunos de los — impuestos siguientes:

1.- General de importación y los adicionales correspondientes a las mercancías que requieran la fabricación de los productos objeto de las franquicias que no se fabriquen o manufacturen en el país o se produzcan en cantidad insuficiente o de las especificaciones requeridas o que no puedan ser substituidos eficazmente en su caso por productos nacionales.

2.- General de exportación y sus adicionales cuando se trate de las empresas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3 de la — Ley del Timbre (21).

3.- Sobre Ingresos Mercantiles en la parte que corresponda a la federación. El artículo 5 nos hace una enumeración especializada de las industrias que gozarán de franquicias y las clasifica en la siguiente — forma:

I.- Las de transformación que mediante modificación substancial de las propiedades físicas y químicas de las materias primas o de los artículos semi-terminados que utilicen, les agreguen un valor económico — importante siempre que no se trate de meros substitutos de mercancías — que se produzcan en el país a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio.

II.- Las extractivas de minerales no metálicos destinadas al uso de la industria nacional, que mediante las instalaciones y equipos de su propiedad los beneficie en forma que puedan ser utilizados como materias primas para dicha industria nacional.

III.- Las de ensamble que armen mercancías con partes que en su totalidad sean fabricadas en el país y las que con sus propios equipos — produzcan no menos del 35% del costo directo de la totalidad de las partes con que ensamblen sus productos pero en ningún caso utilicen piezas — de origen extranjero que representen más del 40% de dicho costo directo.

IV.- Las de prestación de servicios y actividades económicas in-

(21) Ley del Timbre. Artículo 3o.

portantes que determine el reglamento.

V.- Las que exporten mercancías en los términos del párrafo segundo del artículo 3.

De acuerdo con los artículos 8 y 9 son industrias básicas y semi-básicas las siguientes: Son básicas las que produzcan materias primas, - máquinas, maquinaria, equipos o vehículos que sean primordiales para una o más actividades de importancia para el desarrollo industrial o agrícola del país.

Son industrias semi-básicas las que produzcan mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población, las que produzcan herramientas, aparatos científicos o artículos que puedan ser utilizados en procesos posteriores de otras actividades industriales importantes según las normas que sobre el particular contenga el reglamento.

Las industrias secundarias nos las define la ley por exclusión - en su artículo 10 ya que nos dice que son aquellas que produzcan mercancías no comprendidas en los artículos 8 y 9, o sean las mercancías que producen las industrias básicas y semi-básicas.

Decíamos que el objeto de clasificar las industrias en básicas, semi-básicas y secundarias era para determinar la duración de las franquicias y así tenemos que conforme al artículo 15 de la Ley para las industrias básicas se concede exención o reducción de impuestos por un período de 10 años, a las semi-básicas de 7 y a las secundarias de 5 años.

Los organismos que tienen la facultad de aplicar esta ley son la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues a través de ellas es como las industrias logran la exención o reducción de impuestos de acuerdo con su clasificación, es decir que - ya sean nuevas, necesarias, básicas, semi-básicas o secundarias.

Así tenemos que es facultad de la Secretaría de Industria y Comercio determinar, oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a) Si una industria es nueva o necesaria, básica, semi-básica o secundaria, aplicando al respecto los artículos 2 al 10 que antes hemos visto.

b) Las características que al artículo 11 sirven de base para - cuantificar las exenciones o reducciones de impuestos.

c) La cantidad o calidad de las mercancías cuya importación deba

permitirse de acuerdo con la fracción I del artículo 14 y el artículo 32, Las características que sirven de base para cuantificar las exenciones o reducciones de impuestos son las siguientes:

I.- La cantidad y calidad de la mano de obra ocupada o que vaya a ocuparse.

II.- Su grado de eficiencia técnica.

III.- El grado en que utilicen equipos y maquinaria producidos - en el país.

IV.- El volumen de las materias primas y de los artículos terminados o semi-terminados de procedencia nacional que consuma o vaya a consumir.

V.- El tanto por ciento del mercado nacional que abastezca o vaya a abastecerse.

VI.- Los usos a que se destinen los artículos que produzca o vaya a producir.

VII.- La cuantía de las inversiones.

VIII.- Las prestaciones sociales superiores a las legalmente establecidas que conceda o vaya a conceder a sus trabajadores.

IX.- La importancia de los laboratorios de investigación de su propiedad que haya establecido o vaya a establecer.

Los artículos 4 y 6 están relacionados entre sí porque en primer lugar preceptúan qué industrias en ningún caso se deben considerar como industrias nuevas o necesarias y si no tienen tal categoría tampoco pueden gozar de las franquicias que esta ley concede.

Así el artículo 4 en su parte final establece que las empresas - que realicen una transformación de pequeña cuantía en relación al costo directo de producción tomándose en cuenta la importancia de la mano de obra, del equipo, de las materias primas y de los artículos semi-terminados o terminados que empleen de acuerdo con las disposiciones del reglamento no se consideran como industrias nuevas o necesarias, por consiguiente tampoco gozan de las franquicias de esta ley.

Por su parte el artículo 6 en forma más amplia y detallada nos - enumera las industrias a las cuales no se les expedirá la franquicia que la ley otorga y estas industrias son:

I.- Las de extracción y beneficios de minerales metálicos y las de petróleo, las cuales se regirán por sus leyes especiales.

II.- Las que importen más del 40% del costo directo de produc---

ción de las mercancías que fabriquen.

III.- Las de bebidas alcohólicas y las de tabacos.

IV.- Las de producción de artículos que puedan causar efectos antisociales. Las resoluciones que se dicten respecto de estas industrias tendrán en cuenta la opinión de la autoridad correspondiente.

V.- Las que puedan ocasionar perjuicios a la seguridad económica nacional o bien a las industrias ya establecidas en el país cuya producción satisfaga totalmente las necesidades de éste aún cuando elabore artículos distintos.

Hasta aquí hemos estudiado aún cuando sea en una forma superficial los principales artículos de la ley respecto de las industrias necesarias, las básicas, las semi-básicas y las secundarias, qué autoridades tienen la facultad de aplicar la ley, el tiempo en que pueden concederse las exenciones o reducciones de impuestos, qué industrias no deben considerarse como nuevas o necesarias y por lo tanto no deben gozar de las franquicias fiscales, las características que servirán de base para cuantificar las exenciones o reducciones de impuestos y por último una enumeración detallada de las industrias que no deben tener franquicias fiscales.

Por lo demás los siguientes artículos de la ley que comentamos, se refieren al procedimiento o sea la forma para gestionar ante las autoridades competentes la exención o reducción de impuestos, motivo por el cual no los transcribimos por considerar extensa su enumeración.

SUBSIDIOS.

Al estudiar este inciso veremos cuál es su objetivo y qué importancia tiene éste en la economía tanto pública como privada. Así mismo veremos sus antecedentes históricos, las bases legales en que se fundan y por último haremos una clasificación para ver los diferentes tipos de subsidios.

El subsidio se limita a la ayuda financiera o de otro género que se da sin compensación equivalente por los gobiernos o dependencias gubernamentales y de otros organismos de carácter público con el objeto de promover el desarrollo de las empresas privadas en la industria, en el comercio, en la agricultura o en cualquier otra actividad similar que contribuyan al fortalecimiento de la economía. Por lo general el subsidio se caracteriza por el desprendimiento que hace el fisco de una determinada suma, la cual dedica a nivelar sectores económicamente producti-

vos.

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Los subsidios son muy antiguos y representan un medio a través del cual los gobiernos en diferentes épocas han adoptado utilizando fondos públicos para prestar ayuda a los particulares.

En la época mercantilista cuando la reglamentación del comercio exterior significaba la búsqueda del interés nacional, cuando el desenvolvimiento de los grandes estados como Francia, Inglaterra, España y Holanda en los siglos XVI y XVII trajo como consecuencia el incremento de esa política económica nacionalista, los subsidios jugaron un papel muy importante y fueron un apoyo frecuente de ella muy especialmente por la creencia de que era obligación del gobierno "armar las actividades económicas de la nación y dirigir las hacia su destino"(Arthur Birne)(22)

El alcanzar una balanza comercial favorable era considerado como el camino más efectivo para enriquecer a la nación, esto podía conseguirse únicamente aumentando las exportaciones y disminuyendo las importaciones, considerábase así que "el comercio era una especie de guerra en la que un país solo podía obtener ventaja a costa de otro" Arthur Birne(23)

En el siglo XVIII se usaron los subsidios con bastante amplitud con motivo de las llamadas leyes de beneficencia, siendo buen ejemplo de ello la Reunión de Speshamland celebrada en 1795 por los Jueces de Berkshire (24). Allí se acordó ayudar a los trabajadores con subsidios en metálico de acuerdo con el número de familiares que dependían del beneficiario. Esta decisión tomó incremento en toda Inglaterra, en las aldeas la concepción del subsidio se convirtió en una práctica casi universal.

Con la decisiva influencia de Adam Smith el uso de los subsidios fue perdiendo terreno, lo oneroso que resultaba para las finanzas públicas el cumplimiento de la ley de beneficencia dio lugar a duras críticas que del sistema hicieron los economistas, tachándola de fomentar la ociosidad y el despilfarro y de mantener bajo el nivel general de los salarios (25).

Sugiriendo que el Estado debería de abstenerse de ayudar a los -

(22) Birne Arthur.- Historia Económica de Europa. Pág. 90.

(23) Birne Arthur.- Historia Económica de Europa. Pág. 90.

(24) Historia Económica de Europa. Pág. 228.

(25) Historia Económica de Europa. Pág. 228.

particulares en el terreno comercial porque con tal medida se destruirían los beneficios que podrían obtenerse de la libre concurrencia, no obstante esto tanto el Estado como los individuos favorecerían el libre cambio no solo tratándose del comercio sino también de la industria.

Puede decirse que la máxima intervención de los gobiernos se limitaba a una mera reglamentación de las actividades privadas como actualmente se sigue llevando esta práctica en determinadas ramas o aspectos.

Durante la guerra de 1914 a 1918 fundamentalmente a su terminación la política fiscal comenzó a cambiar, sobre todo en la rama de los subsidios, pues la presión social exigía procedimientos más rápidos, -- así como la solución de problemas económicos sociales que no podían esperarse ni tampoco podían esperarse a que fueran resolviéndose por el libre juego de la acción privada.

En esta forma y a fin de ajustar en lo que fuera posible el desequilibrio económico imperante los gobiernos apelaron al fomento mediante el subsidio otorgando ayuda financiera a las industrias poco desarrolladas.

En esta forma es como el Estado ha ido tomando una ingerencia -- más constante en la economía privada, ingerencia que se ha acentuado a partir de 1918 debido a la evolución de la técnica y de la sociedad, y al incremento de las fuerzas productivas, motivos por los cuales los órganos del poder público se han visto obligados a tomar nuevos derroteros en el desempeño de las funciones que tienen encomendadas.

Sin embargo no obstante que hasta el sexenio pasado este era el sistema del que el Estado se auxiliaba para intervenir en la empresa -- privada, el actual gobierno parece no ser partidario de esta intervención en la empresa privada por medio del subsidio sino que por el contrario está comprendiendo que seguir una política de esta naturaleza es dar lugar a fugas económicas y viciar aún más las nuevas inversiones, -- lo que el gobierno quiere actualmente es que las empresas salgan adelante por su propio esfuerzo y no estar esperanzadas a la ayuda oficial.

CLASIFICACION DE LOS SUBSIDIOS.

Continuando nuestro estudio a cerca de esta forma de intervención del Estado en la economía de los particulares, podemos llegar a -- clasificar los subsidios en diferentes grupos, desde luego los subsidios los clasificamos normalmente en función del fin que con ellos se preten

de, así los hay de tipo notoriamente económico, social y político.

Entre los de orden económico podemos mencionar aquellos que cubren los gobiernos para pagar sobreprecios por artículos necesarios para el sostenimiento de un nivel de vida apropiado a la población.

Así también en el campo económico sus acciones se justifican -- por el propósito de afianzar o acelerar la intensificación de la agricultura o de fomentar medios de transporte respaldando estas actividades ya en el período de su iniciación, ya en los momentos críticos en los que sin la ayuda directa del Estado su situación sería amenazada -- trayendo como consecuencia un perjuicio directo para la comunidad dentro de la cual se desarrollan.

Otras veces las medidas se adoptan y es muy frecuente este caso, para buscar la elevación o estabilización del standard de vida de las -- masas populares, así como para conservar un nivel o evitar el alza immoderada de los precios o lograr su disminución también cuando el salario del mayor número de la gente no ha sido aumentado en el mismo ritmo que los precios los gobiernos subsidian a agricultores y en ocasiones a comerciantes para que el pueblo pueda adquirir artículos a bajo precio o -- por lo menos no muy elevado.

En el aspecto social los subsidios de carácter educativo son muy conocidos desde hace mucho tiempo, es decir desde la antigüedad se dan -- subsidios a una serie de organismos que tratan de establecer una educación más avanzada a sociedades cuya finalidad no es en modo alguno lucrativa sino procurar una mayor satisfacción para sus miembros y en general para todos aquellos organismos que en una u otra forma estén dispuestos a divulgar los aspectos educativos, artísticos y técnicos en las diversas ramas del saber humano.

Resumiendo, podemos decir que por regla general estos organismos carecen de los medios necesarios para poder importar la rama educativa -- que se proponen y entonces necesitan del subsidio.

En el campo político mencionaremos el subsidio que se otorga para fines militares.

Los subsidios que otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las empresas privadas los clasificaremos en los siguientes grupos:

1.- SUBSIDIOS A LA EXPORTACION.- Se conceden a organismos productores de artículos de exportación. La finalidad principal al otorgarlos-

es regular el mercado exterior canalizando la exportación a manera de -- evitar la competencia tanto dentro como fuera del país. Las ventajas de este tipo de subsidios consisten en una protección para las industrias -- sin que por eso dejemos de admitir en algunas ocasiones la aparición de -- anomalías previstas que lleguen a desvirtuar sus fines, pero por lo gene -- ral en la mayoría de los casos se logran buenos resultados.

Los subsidios a la exportación se otorgan en muchos casos con el deseo de forzar a los productores o vendedores que se asocien formando -- grupos con fuerza suficiente para mejorar sus precios en el extranjero y se evita en buena parte que intermediarios aprovechen las oportunidades -- que les brinda un mercado libre y desorganizado, además permite a los fa -- vorecidos satisfacer eficientemente exigencias y requisitos del mercado -- exterior como es la calidad del producto.

Por otra parte este subsidio ofrece la ventaja de repartir uni -- formemente ganancias y pérdidas y disminuir los costos de distribución.

2.- SUBSIDIOS A LA IMPORTACION.- Se otorgan a organismos produc -- tores de artículos en los que interviene una materia prima común. Tiene -- por objeto regular los precios y el mercado dentro del país. Sus venta -- jas son similares a las del de exportación, pues también tienen como ob -- jeto principal el de obligar a los beneficiarios a agruparse. En algu -- nos casos una sola fuente es la que canaliza la importación y como conse -- cuencia se obtiene:

a) Una mejor calidad del producto importado.

b) Un precio mejor, equitativo y cómodo, pues como no hay deman -- da más que de un solo organismo no se experimentan fuertes fluctuaciones -- en el precio de oferta, se obtiene una mejor distribución, además de una -- disminución en el costo de adquisición.

A través de esta clase de organismos se logra surtir en forma -- equitativa a los consumidores de artículos cuya importación es restringi -- da y que de no estar subsidiados se cotizarían a precios muy elevados. -- Por otra parte ayudan a completar el excedente de consumo interior cuan -- do las fuentes productivas dejan de ser suficientes o no están capacita -- das para trabajar suficientemente a todo lo que puedan producir.

3.- SUBSIDIOS A LA PRODUCCION.- Se otorgan a favor de los produc -- tores con el fin de organizarlos según ciertas modalidades que garanti -- cen más al Estado y al público que consume lo que producen. Con este sub -- sidio se va buscando también una asociación entre los productores a fin --

de evitar una competencia con perjuicios para ellos mismos y por eso se fija un precio remunerativo, se les asignan cuotas de producción, se organiza la distribución, se busca un crédito para los productores.

En muchas ocasiones la experiencia ha demostrado que los productores por si solos no han podido obtener estas ventajas y se hace necesaria la intervención del Estado. Por medio de la aplicación del subsidio a empresas particulares se otorgan subsidios que permiten en ocasiones conservar las fuentes de riqueza que sin la ayuda del gobierno se agotarían por no contar con la suficiente capacidad de crédito. Así mismo en algunos casos se fomenta el desarrollo de nuevas fuentes de riqueza.

4.- SUBSIDIOS A LA EXPLOTACION.- Su finalidad además de organizar las entidades que lleven a cabo las explotaciones, es la de buscar el mejor aprovechamiento de recursos naturales.

5.- SUBSIDIOS COMPENSATORIOS AL IMPUESTO.- Son concedidos generalmente a los particulares previo estudio en los casos en que de no proporcionarles esa ayuda resultaría indebidamente gravado el causante. Ejemplo los concedidos por diferencias de cuotas de importación o de exportación.

6.- SUBSIDIOS A LAS COOPERATIVAS, cuyo fin es el de fomentar el desarrollo de este tipo de organizaciones en sus diferentes aspectos.

7.- SUBSIDIOS OTORGADOS A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS.- Se propone cubrir el gobierno del estado el déficit que les causa el cambio de sistema impositivo.

8.- SUBSIDIOS OTORGADOS A EMPRESAS PARTICULARES.- Con ellos se trata de evitar que sufran situaciones económicas poco favorables que redundarían en perjuicio del público.

9.- SUBSIDIOS A INDUSTRIAS NUEVAS.- En la política de los subsidios éste es el que encierra la mayor importancia, pues su destino es crear y fomentar industrias nuevas, toda vez que su desarrollo crea fuentes de trabajo y con ello una mejor preparación para el trabajo en cuanto a técnica, ayuda que se traduce en el mejoramiento económico del país.

EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA O DE PARTICIPACION ESTATAL.

Continuando con nuestro estudio a cerca de la intervención del Estado en la economía de la empresa privada, creemos en la conveniencia de hacer un breve análisis de una de las empresas en las cuales el Estado tiene una ingerencia importante y que a la vez nos puede servir como ilustración en nuestro objetivo. Así pues veremos cómo funciona la administración de una empresa de economía mixta o de participación estatal, ya que

la opinión más generalizada entre los distintos autores es en el sentido de que este tipo de empresas surge como una solución para remediar los defectos de que adolecen las otras dos formas que el Estado utiliza para dar cumplimiento a los servicios públicos.

Estas formas son la intervención directa por parte del Estado o "estatismo" y la concesión, es decir que la empresa de economía mixta o de participación estatal viene a ser una forma de transición entre las otras dos. A este respecto consideramos que la opinión no es correcta porque la empresa de economía mixta es una nueva forma, distinta a las anteriores, en la que por una parte el Estado interviene en forma directa en ella tanto en su constitución como en su funcionamiento y por la otra los particulares también intervienen y tienen ingerencia en su constitución y funcionamiento, es decir, que en la empresa de economía mixta existe una colaboración financiera recíproca entre los administradores y los administrados, persiguiendo un fin colectivo de tipo económico; pero no es que la empresa de economía mixta trate de suplir a ninguno de los otros sistemas porque el Estado necesita de todas estas formas que sus necesidades requieren.

Hecha esta disgregación y siguiendo un orden antes de entrar a estudiar la empresa de economía mixta, haremos un resumen de lo que es la concesión y señalaremos las objeciones que con toda razón se le hacen.

Dielsa (26) nos define la concesión en los siguientes términos: "La concesión es un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona con el fin de que ella gestione o realice el servicio público - concedido anexo a la constitución de una obra pública, poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública".

De la definición anterior se desprende que el concesionario no es más que un delegado de la administración pública que la ejerce por su cuenta y en nombre propio debiendo satisfacer el servicio con regularidad y eficiencia, conservando el concedente sus poderes de policía a fin de mantenerlo conforme a las necesidades colectivas.

La nota característica en el régimen de concesión es que el servicio público lo presta un particular y de allí parten todas las objeciones que se le hacen, pues se dice que con el régimen de concesión el

(26) Dielsa. Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 708.

Estado manifiesta una incapacidad administrativa, que la prestación de los servicios públicos es función propia del Estado que no puede ser cumplida por los particulares que mira más que nada a sus intereses.

Bielsa (27) continuando sus comentarios en este tema de la concesión nos manifiesta con toda precisión las objeciones que se le pueden hacer al régimen de concesión, pues de ellas se desprende lo que en la práctica es:

a) Cláusulas ambiguas o de contenido y alcance contrarios a la naturaleza jurídica de la concesión.

b) Actividades del comerciante que pueden refutarse exorbitantes no sólo al sistema general de la concesión, sino también de las propias cláusulas del contrato.

c) Pasividad culpable o cómplice de los funcionarios administradores durante la ejecución del contrato de concesión.

d) Conflictos sobrevenidos en la ejecución del servicio y en los cuales el concesionario discute con el Estado no solo derechos emergidos del contrato sino también atribuciones inalienables de éste, por lo cuales cualquiera que sea la decisión del conflicto, la sola discusión durante la cual suele mantenerse el hecho consumado ya imparte lesión o detrimento del interés público y del poder jurídico del Estado.

e) Responsabilidades injustas para el concedente sea por ignorancia o por venalidad de los funcionarios que admiten esa responsabilidad ya en el orden administrativo ya en el jurisdiccional.

La empresa de economía mixta o de participación estatal se constituye asumiendo el tipo de una sociedad mercantil que por lo general es la sociedad anónima y en la que intervienen como socios por un lado el Estado y por el otro los particulares ya que el capital es aportado por ambos, realizando la gestión conjuntamente teniendo como objeto dicha sociedad el interés general de tipo económico.

La doctrina aparte de ser muy exigua en este aspecto, encontramos que las definiciones que dan los distintos autores sobre la empresa de participación estatal son algunas de ellas muy imprecisas, pues no incluyen los elementos que la caracterizan ya que únicamente toman en cuenta la fusión del poder público con la de particulares para calificarla como tal.

Sombart (28) nos la define como "aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en un interés común".

Se ha criticado esta definición y con bastante razón por ser muy general en cuanto a la gestión que realiza porque no toda asociación de interés público y de interés privado es sociedad de economía mixta y por no reunir todos los elementos que la tipifican, es incompleta.

Hauriou (29) en su obra nos dice que la sociedad de economía mixta consiste en una colaboración entre la administración y los particulares para la gestión de una empresa de interés público sirviéndose de los métodos de derecho privado y específicamente del procedimiento de suscripciones. Esta definición aún cuando es más completa no precisa cuáles son los métodos de derecho privado que se utilizan.

Fernández de Velasco la describe diciendo: "El interés privado - se asocia al de una colectividad pública de tal manera que las entidades administrativas intervienen en la fundación, constitución del capital y administración de sociedades anónimas no solo con el fin de percibir los dividendos correspondientes sino además con el de colaborar en la dirección de la empresa y de intervenir en su funcionamiento.

Carlos García Oviedo (30) la describe como aquellas que se asocian en entidades de derecho mercantil, personas públicas y privadas, el Estado interviene aportando capital, otorgando concesiones y figurando - en los consejos de dirección y administración sin usar las prerrogativas que le son propias por lo general estableciendo las bases de la organización y fijando el plan de los trabajos de la empresa.

Benjamín Villegas Basabilbaso (31) nos dice: "Esta forma jurídico-económica, fusión de las dos escuelas antitéticas: la individualista y la de socialismo de estado está caracterizada por su estructura financiera, la asociación de capitales públicos y privados, su originalidad de este sistema consiste en que los servicios públicos están explotados por

(28) Sombart.- El Apogeo del Capitalismo. Pág. 487.

(29) Hauriou.- Prices Elementaires de Droit Administratif.- 4a. Edición. Pág. 554 (citado por Andrés Serra Rojas en su obra).

(30) García Oviedo Carlos.- Instituciones de Derecho Administrativo. Capítulo VII inciso b.

(31) Villegas Basabilbaso Benjamín.- Derecho Administrativo.

una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, en la cual el Estado tiene la condición jurídica de accionista u obligacionista.

Otra definición más es la que nos presenta Héctor Cámara (32) y que la consideramos más completa, nos dice: "Es aquella sometida en sus lineamientos esenciales a las sociedades por acciones donde participan - como accionistas y administradores conjuntamente una o unas personas jurídicas, públicas con sujetos privados para la persecución de fines económicos de interés general".

Por otra parte el maestro Gabino Fraga (33) no nos da una definición de lo que es la empresa de economía mixta o de participación estatal que es el nombre con que se conoce en nuestra legislación, sino que únicamente la describe en los siguientes términos:

"Se combina la intervención del Estado con los intereses privados para otorgar la explotación del servicio público a una sociedad en la que figuren como accionistas no solo los particulares sino también el Estado y aún los usuarios del servicio, de tal manera que tanto en la inversión del capital como el servicio requieren como en la administración del mismo intervenga el Estado aportando parte de los fondos públicos y figurando en los consejos de administración de las empresas. En la empresa de economía mixta el Estado obtiene el concurso financiero de los particulares y los métodos que éstos usan en sus empresas".

El maestro Andrés Serra Rojas (34) nos dice lo siguiente: "Podemos definir las como aquellas empresas privadas en las cuales el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar la empresa".

ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A LA SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA:

- 1.- Participación del Estado y los particulares en la constitución del capital social.
- 2.- Intervención de ambos en la administración y gestión de la empresa.
- 3.- Utilización de algún tipo social apto para las personas jurídicas públicas.
- 4.- Objeto de interés general de orden económico.

(32) Cámara Héctor.- Sociedad de Economía Mixta. Tomo III, Pág. 111.

(33) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. 1955.

(34) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.

Decíamos al iniciar este estudio que la opinión más generalizada entre los distintos autores era en el sentido de que la empresa de economía mixta surge como una solución para evitar los defectos de que adolecen los sistemas de concesión y de gestión directa, pero agregábamos que en nuestra opinión tal afirmación no era correcta, pues si bien es cierto que la empresa de economía mixta contiene mayores ventajas que los otros sistemas, también es cierto que no se constituyó para desplazarlos supuesto que es un sistema distinto a los anteriores que el Estado adopta con el objeto de que sus atribuciones sean más expeditas en beneficio de la colectividad.

Señalaremos las ventajas y los inconvenientes que la empresa de economía mixta tiene en relación con el régimen de gestión directa y con el de concesión:

I.- VENTAJAS SOBRE EL REGIMEN DE GESTION DIRECTA:

a) La administración pública presta con mayor eficacia los servicios públicos por el hecho de recibir determinada suma de dinero que los particulares aportan, sin los cuales se vería en situación más apremiante para poder conseguir su cometido.

b) La responsabilidad de la administración pública se reduce desde el punto de vista económico en virtud de que permite la ingerencia de los particulares en el desempeño de sus tareas y a la vez fomenta el interés de los mismos para la constitución de nuevas empresas.

c) Su gestión se hace más expedita por encontrarse al margen de la maquinaria burocrática.

II.- DESVENTAJAS SOBRE EL REGIMEN DE GESTION DIRECTA:

a) Se dice que el Estado manifiesta una incapacidad técnica (Biel sa, obra citada).

b) que es una fórmula híbrida que trata de conciliar fines incompatibles como los del poder público y los de los individuos. No es posible asociar el interés general, máxima productividad social, y el móvil privado y egoísta, mayor rentabilidad, perseguido por los particulares.

c) que basta con que en la empresa figure el Estado como accionista para que ésta goce de privilegios virtuales aún cuando sea uno, el del orden moral, el cual puede colocar en inferioridad de condiciones a las industrias o empresas análogas que son simplemente particulares.

III.- VENTAJAS SOBRE EL REGIMEN DE CONCESION:

a) Las relaciones directas entre el Estado y el concesionario se

eliminan.

b) Se evitan los jugosos provechos que el concesionario obtiene en beneficio propio.

c) El servicio público es prestado con mayor eficacia que cuando está en manos del concesionario.

Abordaremos el estudio de las empresas de participación estatal en la legislación mexicana.

No obstante que esta forma ha sido aceptada por nuestra legislación desde hace mucho tiempo, podemos decir que su regulación jurídica es reciente creación, supuesto que aparece con la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 31 de Diciembre de 1947 (35). El artículo 3 de la Ley que mencionamos, establece:

"Para los efectos de esta ley son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del consejo de administración o junta directiva o designar al gerente, presidente o director o vetar los acuerdos que la asamblea de accionistas, el consejo de administración o la junta directiva adopten, cualquiera que sea el origen de su recurso.

b) que el gobierno federal aporte o sea el propietario del 51% o más del capital o acciones.

c) que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal.

d) que por una disposición de carácter general disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el gobierno federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal".

Analizando el precepto antes mencionado observamos que no da una definición de lo que es una empresa de participación estatal, sino que se concreta a enumerar únicamente los requisitos que caracterizan a dichas empresas; pero lo que sí es criticable es que con los elementos que enumera no se llenan los requisitos fundamentales que la doctrina aporta —

(35) Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de Diciembre de 1947. Art. 3o. (Derogada por la nueva Ley de fecha 4 de Enero de 1966).

para distinguir a estos organismos.

En nuestra opinión consideramos que la empresa de economía mixta o de participación estatal es una figura jurídica distinta a las demás - que ya hemos estudiado en otro capítulo y que el Estado utiliza para dar cumplimiento a las tareas que tiene encomendadas, o sea los organismos - centralizados, los descentralizados y los desconcentrados porque ninguna de las características doctrinarias que tipifican a cada uno de estos or ganismos las encontramos en la empresa de participación, a excepción de una que es el control que el Estado ejerce sobre ella pero que este con trol no se manifiesta en forma igual que en las otras formas de organiza ción administrativa, ya que en los organismos centralizados el control - que ejerce el Estado es absoluto y a través de los distintos poderes que implica la relación jerárquica, poderes que son de nombramiento, de man- do, de vigilancia, de disciplina, de revisión y por último el poder para la resolución de conflictos en competencia.

Por lo que toca a los organismos descentralizados, el control -- que sobre ellos ejerce el Estado es menor debido a que de todos los pode res que existen en el régimen de centralización solamente subsiste uno - en los organismos descentralizados que es el poder de vigilancia, poder suficiente para que el Estado ejerza su control sobre estos organismos.

En cambio en la empresa de participación estatal el control que- el Estado ejerce sobre ellas es a través de su calidad de socio o accio- nista de la sociedad porque posee el mayor número de acciones que repre- senta el capital social, es decir que el Estado tiene que representar co mo mínimo el 51% del capital social, así lo establece la Ley para el Con trol de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su artículo 3o., además de otras tantas prerrogativas que la misma -- Ley concede al Estado, prerrogativas que se traducen en facultades para- el Estado a fin de ejercer su control.

La empresa de economía mixta o de participación estatal tal como se nos presenta en la doctrina y en nuestra legislación no es más que -- una sociedad anónima con determinadas características y que se le ha en- contrado el nombre adecuado por ser el Estado el que interviene en la so ciedad, por lo demás sigue los mismos lineamientos que la sociedad anóni ma ya que cuenta con un capital social, opera bajo una denominación so- cial, tiene un consejo de administración, una asamblea de accionistas, - un gerente, un director y por último, un objeto. El capital social como-

ya se dijo se constituye por la aportación que por una parte hacen los particulares y por la otra el Estado.

El capital que es aportado por el Estado tiene que ser superior al de los particulares y de allí que con su carácter de socio mayoritario obtenga el control de la empresa.

La administración de la sociedad se hace conjuntamente entre el Estado y los particulares, pero el Estado siempre cuenta con mayor número de facultades para su gestión en relación con los particulares, por la misma razón de ser socio accionista mayoritario.

El órgano a través del cual el Estado ejerce su control sobre las empresas que nos ocupan es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Decíamos que la empresa de participación estatal es una sociedad anónima con determinadas características que son las que dan una naturaleza jurídica especial, estas características consisten en que la empresa de participación estatal no está sujeta como cualquier sociedad mercantil a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

Estas características que hemos señalado las desprendemos del texto mismo de la ley que las regula o sea Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ya que el artículo 12 dice: "Queda facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad pública o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su cometido".

De lo que concluimos que la empresa de participación estatal solamente puede ser liquidada o traspasada por una autoridad administrativa como es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CONCLUSIONES

1.- La intervención del Estado en la empresa privada cuyos resultados se reflejan en la economía en general, puede apreciarse desde diferentes puntos de vista, de los cuales mencionaremos los que más nos interesan de acuerdo con la presente tesis: desde el punto de vista de la legislación laboral y desde el punto de vista de la economía en sus diferentes aspectos.

2.- Desde el punto de vista de nuestra legislación laboral y tomando muy en consideración las últimas reformas al artículo 123 constitucional, aún cuando estas reformas fueron elaboradas con la mejor intención para proteger y ayudar a la clase trabajadora, vemos que desgraciadamente en la práctica y en la realidad han sido contrarias a los trabajadores.

3.- Desde el punto de vista económico el Estado interviene en las empresas privadas o con los individuos, ya sea:

a) Colaborando mediante el establecimiento de medidas proteccionistas a la inversión de nuevos capitales para la instalación de nuevas industrias cuyos productos sean necesarios, o fomentando las ya existentes, así como sus ampliaciones, mediante el otorgamiento de exenciones de impuestos o mediante el sistema de subsidios.

b) Restringiendo ó obstaculizando el libre desarrollo económico de las empresas o de los individuos sobre todo en los estados de la federación. Esta limitación económica estatal se produce cuando la federación dicta medidas tributarias inadecuadas y mal planteadas.

4.- Cuando el Estado interviene financieramente otorgando exenciones de impuestos a ciertas personas o empresas cuyo fin es prestar determinados servicios públicos, dicha intervención es inadecuada ya que de hecho no existe tal exención desde el punto de vista fiscal, además la prestación de dichos servicios públicos corresponde directamente al Estado y no a los particulares.

5.- Cuando la administración pública interviene en la empresa - privada o en los individuos concediendo exenciones a las sociedades cooperativas, a la instalación de industrias nuevas y necesarias, dichas exenciones si las consideramos correctas desde cualquier punto de vista, ya que estas exenciones si están perfectamente determinadas desde el punto de vista tributario, además las mencionadas exenciones llevan en su espíritu el interés de fomentar y proteger el desarrollo económico del país y así en esta forma se atrae la inversión de nuevos capitales tanto nacionales como extranjeros.

6.- Desde el punto de vista de nuestra constitución, las leyes que establecen la exención de impuestos sea cual fuere la finalidad que persiguen, son anticonstitucionales de conformidad con el artículo 28 - de nuestra Carta Magna cuyo texto es absoluto y terminante y no permite hacer favoritismos de ninguna naturaleza.

7.- Consideramos que está equivocado el criterio tradicional -- que se le ha venido dando a la interpretación del artículo 13 de la Ley Reglamentaria del 28 Constitucional en Materia de Monopolios, del 25 de Agosto de 1934, porque dicho precepto únicamente establece cuándo hay exención de impuestos, mas no nos indica que cuando la exención se otorgue por medio de disposiciones de carácter general es legal, como erróneamente lo sostiene el criterio tradicional, por lo cual estas exenciones son anticonstitucionales.

8.- Por lo que se refiere a la intervención de la administración pública en materia de subsidios, es de colaboración económica para el desarrollo, creación y fomento de las empresas privadas, ya que no acontece lo mismo en materia de exenciones, porque tratándose de subsidios aún cuando existen también ciertos tipos como lo son los económicos, los sociales y los políticos, la administración pública colabora en forma financiera al desprenderse de una parte de su patrimonio para destinarla al desarrollo económico de las empresas privadas y no como en las exenciones que es como el Estado cree estar colaborando con la empresa privada.

9.- Consideramos en nuestra opinión que el Estado debería intervenir en la empresa privada desde el punto de vista financiero substituyendo el sistema de exenciones por el de subsidios, pues de cualquier forma la administración pública conseguiría su finalidad y si por el contrario desaparecería el problema legal del cual hablamos con anteriori-

dad, o sea de la anticonstitucionalidad de las leyes que establecen - las exenciones, ya que consideramos que esta sería la forma más adecuada y no la de buscar quizá una reforma al artículo 28 constitucional.

10.- En las sociedades de economía mixta o de participación estatal no podemos decir que la administración pública tenga una inter vención financiera en forma directa en las empresas privadas, sino más bien podemos decir que existe una relación de reciprocidad entre los - particulares y la administración pública, supuesto que no son empresas netamente privadas como ya lo hemos visto, así mismo consideramos que las empresas de economía mixta o de participación estatal son la forma más directa con que el Estado interviene en la economía en general.

11.- Son las empresas de economía mixta o de participación estatal cuya figura jurídica es distinta al sistema de concesión y al es tatismo o sea la directa intervención del Estado para prestar los servicios públicos a la comunidad.

12.- Así mismo vemos que las empresas de economía mixta tienen una naturaleza jurídica distinta a las otras formas que el Estado adopta para intervenir en la economía del país, como son la centralización, la descentralización y la desconcentración.

13.- La federación debe de dar más libertad económica a los estados para que éstos puedan llevar a cabo una planeación económica más adecuada para sus entidades, sobre todo en el campo industrial, la fede ración debe de llevar un estudio para la descentralización industrial - hacia los estados de la federación.

14.- Desde el punto de vista de nuestra legislación la empresa de economía mixta o de participación estatal se reguló recientemente, - pero en la práctica apareció con anterioridad.

15.- Las empresas de economía mixta vemos cómo paso a paso van abarcando mayores sectores de desarrollo económico, sobre todo notamos más su avance en el campo industrial de México.