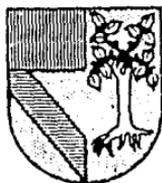


308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

15
2ej.

BREVES CONSIDERACIONES EN TORNTO A LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL Y OTROS ARTICULOS DE CARACTER ECONOMICO

TESIS CON
FALSA FE CR.GEN

T E S I S
Que para obtener el Título de :
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a :
MARIA DE GUADALUPE EYSSAUTIER GIL
México, D.F. 1990



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 está 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.

BREVES CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LEY
SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL
Y OTROS ARTICULOS DE CARACTER ECONOMICO.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS A LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN- MATERIA ECONOMICA.	
1.1 Antecedentes Internacionales.	9
1.2 Antecedentes en Nuestra Legisla- ción a Partir de 1857.	13
1.3 Exposición de Motivos a la Ley So bre Atribuciones.	30
1.4 Iniciativa de Ley.	43
1.5 D i c t a m e n .	48
CAPITULO II	
LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO - FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.	
2.1 Análisis de la Ley.	53

	PAG.
2.2 Ley Reglamentaria del Artículo -- 131 de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos - en Materia de Comercio Exterior.	97
2.3 Análisis de la Fracción X del Ar- tículo 73 Constitucional Como Po- sible Fundamento Legal de la In- tervención del Estado en la Econo- mía.	108
2.4 Inconstitucionalidad de la Ley <u>So</u> <u>bre</u> Atribuciones del Ejecutivo <u>Fe</u> <u>deral</u> en Materia Económica.	127

CAPITULO III

OTRAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS.

3.1 Decreto que Declara Comprendidas- en el Artículo 1°. de la Ley So-- bre Atribuciones del Ejecutivo <u>Fa</u> <u>deral</u> en Materia Económica las -- Mercancías que en el Mismo se Es- pecifican.	142
3.2 Decreto que Faculta al Secretario de Economía para Fijar y Modifi-- car los Precios Máximos de las -- Mercancías a que se Refiere el <u>Ar</u> <u>tículo</u> 2°. de la Ley Sobre Atribu- ciones del Ejecutivo Federal en - Materia Económica.	148

CAPITULO IV

ATRIBUCIONES DEL ESTADO EN MATERIA <u>ECO</u> <u>NOMICA</u> .	152
--	-----

	PAG.
CAPITULO V	
LA RECTORIA DEL DESARROLLO NACIONAL -- POR PARTE DEL ESTADO.	163
5.1 Concepto de Rectoría de Estado a-- la Luz del Artículo 25 Constitu-- cional.	164
5.2 Los Sectores Público, Social, Pri-- vado y Extranjero. Su Participa-- ción en el Desarrollo Económico - Nacional.	174
5.3 El Sector Público.	175
5.4 El Sector Social.	182
5.5 El Sector Privado.	185

CAPITULO VI

LA PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO-- EN EL ESTADO MEXICANO.	
6.1 Concepto de Planeación.	190
6.2 Objeto y Alcances de la planea--- ción.	191
6.3 La Planeación en el Estado Mexica-- no.	192

CAPITULO VII

EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL, LAS ---	
--	--

	PAG.
AREAS ESTRATEGICAS Y LAS AREAS PRIORITARIAS DEL DESARROLLO EN LA CONSTITUCION FEDERAL.	200
7.1 Las Areas Estratégicas.	204
7.2 Las Areas Prioritarias.	208
CONCLUSIONES	212
BIBLIOGRAFIA	223

I N T R O D U C C I O N

Los postulados del liberalismo consideran que es suficiente con la actividad de los particulares en el libre juego de las leyes económicas para satisfacer las necesidades individuales y colectivas dentro de la sociedad.

Con el liberalismo surge la exhaltación del hombre como base del progreso social limitando la intervención oficial del Estado en las relaciones sociales impidiendo que el interés estatal se sobreponga indebidamente a los intereses privados.

El estado por consiguiente, carece de un contenido social, ya que las funciones gubernamentales se ven reducidas a la sola y pobre tarea de vigilar el orden policial, razón por la que el poder político no tiene otra función respecto del poder económico que garantizar su desenvolvimiento; por lo tanto, el Estado se convierte en un Estado-Gendarme.

En un principio la fórmula del laissez-faire laissez passer fue infranqueable, pues el Estado no debía intervenir en los procesos de la vida económica, justificándose únicamente su actitud vigilante para que no se interrumpiera el orden en la vida social.

Como resultado de múltiples factores entre los que están los ---

II

medios técnicos, el aumento de la población, el proceso de concentración en las ciudades, la producción en masa, el progreso tecnológico y el desarrollo industrial; el liberalismo sufrió profundas transformaciones. Como una reacción y una respuesta en contra de los principios del liberalismo surgieron las doctrinas estatistas o intervencionistas.

Por su parte las doctrinas estatistas, consideran que el Estado - debe partir del respeto de la actividad privada, para imponerle - posteriormente a ésta las restricciones o limitaciones necesarias para armonizar con el interés general. Se trata de un Estado-Providencia, es decir, de un Estado que pretende que sus atribuciones le permitan compaginar los intereses individuales con los sociales.

En virtud de las reacciones que se suscitaron en contrade los postulados, el liberalismo y la aparición y consolidación del intervencionismo estatal, surgieron conceptos contrapuestos. En el -- plano político surge la idea de la democracia social frente a la democracia política, en el plano económico la convicción de que - el Estado intervenga en la regulación de la vida económica frente a la concepción de un Estado policia o guardian, y finalmente en el plano jurídico el concepto de un Estado social de Derecho frente al de un Estado Liberal de Derecho. En otras palabras, el Estado ha aumentado incesantemente sus injerencias, funciones y - -

III

ámbitos convirtiéndose en actor central de la economía, de la sociedad y del sistema político.

La intervención del Estado en la economía no es un fenómeno reciente, sino un fenómeno que se ha venido afirmando constantemente debido principalmente al hecho de que, si bien el progreso económico no es el único índice de bienestar general, lo cierto es que no puede darse un progreso social efectivo, sin una seria base económica. De aquí que no podamos negar la necesidad del intervencionismo del Estado en la economía nacional, pero sí discutir el grado y modo de intervención. La polémica en torno al grado y modo de intervención del Estado en la economía se centra en la alternativa entre distintos sistemas económicos: el capitalismo o sistema de economía de mercado, el socialismo o sistema de economía centralmente planificado y una tercera opinión que aunque sujeta a críticas, ya que ha sido comúnmente adoptada y que consiste en el llamado Sistema de Economía Mixta.

En el cotidiano debate nacional se dan múltiples referencias al concepto de Economía Mixta, considerándola básicamente como una síntesis de nuestro sistema socioeconómico.

Sin embargo, debemos advertir que no existe una definición legal de lo que ha de entenderse por ella, por lo que no estamos en presencia de un concepto jurídico, sino ante un término que se sitúa en el ámbito netamente económico.

IV

Ricardo Cibotti y Enrique Sierra definen en forma genérica a un Sistema de Economía Mixta como aquel donde el Estado ha llegado a tener un grado de intervención mayor que el habitualmente admitido por la teoría liberal; el carácter de mixto de la economía presupone que la intervención del Estado no llega a eliminar la función orientadora ejercida por el mercado. El concepto de Economía Mixta abarca una amplia gama de situaciones según el grado y forma que adquiriera la intervención estatal, de ahí su naturaleza relativa.

No obstante que nuestro texto constitucional no hace referencia específica al término Economía Mixta, tenemos la convicción de que este es el sistema económico preconizado por nuestra Constitución Política. Aún con anterioridad a las reformas constitucionales de febrero de 1983, ciertos preceptos de la Constitución Federal sentaron las bases de toda la futura estructuración económica de México, basándose en las realidades de las nuevas relaciones sociales surgidas del movimiento armado de esa época. Aunque es difícil señalar algún precepto constitucional que de manera directa o indirecta no se relacione con el desarrollo de la economía nacional, podemos señalar que los principios que actualmente organizan y caracterizan la vida económica del país, se encuentran fundamentalmente en los artículos 25, 26, 27, 28, 123 y 131 de nuestro Ordenamiento Supremo.

El sistema económico mexicano se ubica en el contexto de las llamadas economías mixtas ya que el Estado tiene una importancia clave, tanto en facilitar la acumulación privada, vía manejo del gasto público o bien, asumiendo el control directo de determinados recursos naturales o monopolizando actividades y servicios de interés general. Así, pues, nuestra economía es mixta, porque por una parte, el Estado es el encargado de defender los intereses económicos nacionales y por la otra, interviene decisivamente en los procesos económicos a efecto de acelerar el desarrollo integral del país.

Existen básicamente dos formas de participación económica del Estado, a saber:

- a). La participación indirecta.- Consiste en la intervención que el Estado ejerce sobre la actividad económica vía su poder de regulación. Esta función reguladora del Estado se manifiesta a través del dictado de normas que influyen sobre las relaciones entre los agentes económicos privados y entre éstos y la administración pública, de tal forma que el comportamiento de aquéllos se atenga a un conjunto de reglas que responda a los objetivos del gobierno en el campo económico.

La legislación mexicana más significativa de esta modalidad de participación económica indirecta la encontramos en la Ley Orgánica -- del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios y en la --

VI

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

La primera de ellas contiene disposiciones tendientes a reglamentar y controlar las prácticas monopólicas tanto de los particulares como del Estado, siendo su fundamento constitucional el artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios y en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

La primera de ellas contiene disposiciones tendientes a reglamentar y controlar las prácticas monopólicas tanto de los particulares como del Estado, siendo su fundamento constitucional el artículo 28. La segunda constituye un instrumento normativo "..... de previsión para hacer frente a condiciones que alteren la vida económica; se trata de disposiciones preventivas para colocar al Gobierno en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de la población del país....."

Son sujetos de esta ley aquellas empresas industriales y comerciales que participen en la producción y distribución de mercancías de consumo o uso generalizado, o que tengan una importancia fundamental en la vida económica del país.

Esta ley faculta al Ejecutivo Federal para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios; además de facultarlo para establecer prioridades en la producción de bienes o servicios, a efecto de atender las demandas preferentes por-

razones de interés general.

- b). La participación directa.- Es la intervención que el Estado tiene en la economía por medio de la creación de empresas públicas. Se manifiesta bajo la responsabilidad del propio Estado, ya sea que se trate de la producción de bienes y servicios esenciales a la naturaleza del Estado (áreas estratégicas), o de la producción de bienes o servicios que tradicionalmente se encontraban reservados al sector público.

Una vez presentado el panorama de la intervención estatal en materia económica y que han quedado delimitados los campos de la actividad económica reservada a los particulares, ya sea que éstos actúen como sector privado o sector social, nos queda pendiente establecer el alcance de aquellas facultades de carácter económico que le han sido otorgadas al Ejecutivo Federal por vía constitucional en "forma expresa" en los artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución y en sus fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de reciente creación, así como en lo ordenado en la "Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica", ya que ambos cuerpos legislativos conceden facultades de carácter económico al Ejecutivo.

La finalidad que persigue la presente tesis, es probar la inconstitucionalidad de la "Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica" demostrando para ello, que las facultades --

VIII

otorgadas al Ejecutivo en esta ley, le permiten ir más allá de lo establecido en nuestro máximo Ordenamiento Jurídico, al violar varios de sus preceptos constitucionales; con esto, lo único que se logró crear fue un Estado poderoso parecido al "Leviathan" de - - Hobbes, en donde surge la arbitrariedad e injusticia en contra de los débiles y pequeños en donde el atropello de sus derechos resulta cotidiano.

Espero que esta tesis logre su cometido y sirva para que el Ejecutivo Federal recapacite en cuanto al uso de sus facultades económicas.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS A LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

1.1 ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Para poder juzgar la obra del legislador debemos allegarnos en primera instancia a las fuentes originales, con el objeto de realizar un análisis imparcial de todas aquellas situaciones tanto internas como externas que pudieron haber influido en la conciencia del legislador en un momento determinado.

Por esta razón es necesario que partamos del antecedente inmediato a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal, - mismo que se remonta a la guerra de Corea y que tuvo influencia en nuestro derecho doméstico al prevenir una serie de situaciones que redundarían en el alza de los precios y por consiguiente, en la escasez de insumos.

El Presidente Miguel Alemán preocupado ante la magnitud de este trastorno internacional, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley denominada "Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica", con la finalidad de que la Administración Pública pudiera hacer frente a una ---

coyuntura concreta surgida con motivo de un conflicto bélico.
(1)

A partir de este momento el Ejecutivo comenzó a tener injerencia en la política económica del País, intervención que se ha ido acrecentando paulatinamente, hasta nuestros días.

Recordaremos que a finales de la II Guerra Mundial, los conflictos sostenidos entre Corea del Norte y Corea del Sur se agudizaron cada vez más, situación que aunada a la indivisibilidad territorial trajo como consecuencia que Rusia y los Estados Unidos acordaran establecer el paralelo 38, más como -- una medida de carácter administrativo, que como una línea política divisoria, tendiente a evitar una III Guerra Mundial.

El 5 de junio de 1950, tropas norcoreanas invadieron Corea -- del Sur quienes se rindieron después de tres días de cruenta lucha.

Preocupado por el cariz que iban tomando los acontecimientos, Harry S. Truman, entonces presidente de los Estados Unidos ordenó a las tropas aeronavales norteamericanas acudir en socorro de los agredidos, mientras tanto el Consejo de Naciones --

1) Faya Viesca, Jacinto. "Rectoría del Estado y Economía Mixta". - México, Edit. Porrúa, 1987, Pág. 89.

Unidas aprobó la resolución en la que se condenó a Corea del Norte como agresora; y en la cual requería a sus Estados miembros para que ayudasen a Corea del Sur a salvoguardar su independencia.

Las fuerzas de tierra cedían cada vez más terreno, pero el desembarco anfibio en Incheon habría de cambiar la situación.

La Unión de las reorganizadas fuerzas de las Naciones Unidas y de Corea del Sur fructiferó al recuperar el Paralelo 38.

De la transcripción de los acontecimientos antes descritos, podemos concluir que todo conflicto bélico da origen a una serie de alteraciones que repercuten en el orden político, económico, social y jurídico pero en este caso concreto, la gravedad del conflicto internacional concientizó al legislador para que dentro de nuestro sistema jurídico buscara todos los elementos necesarios, a fin de prevenir una situación similar.

Para proteger al gobernado en sus derechos naturales, se tomaron en consideración una serie de aspectos específicos como lo fueron los integrados por el deficiente abastecimiento de los productos básicos para la alimentación de la población, la dificultad que representaba su importación, y el acaparamiento en pocas manos, de estos productos a cambio de un lucro desmedido, fueron algunas de las causas que motivaron al-

Ejecutivo Federal a enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de carácter económico para legislar sobre todas aquellas medidas tendientes a regular actividades industriales o comerciales básicas, de esta forma el Estado comenzaría a intervenir cada vez más activamente en los rubros que representan actividades económicas.

Retomando la idea original del análisis de los antecedentes históricos a la "Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica", prosequiremos comentando que en enero de 1951 la contraofensiva aliada liberó Seúl para permitir a las tropas de las Naciones Unidas cruzar la línea fronteriza entre ambas Coreas.

Por su parte, Mac Arthur propugnaba una guerra abierta contra China, ante el eminente peligro de desencadenar un nuevo conflicto atómico, el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas decide sustituirlo por el Almirante Matthewes B. Ridway, mientras tanto, los ataques se reducían a una sucia guerra de trincheras.

Las conversaciones de paz que hasta el momento se encontraban estancadas culminarían el 27 de julio de 1953 con la firma del armisticio correspondiente entre ambas Coreas, cerrando--

de esta forma un capítulo más en la historia universal. (2)

1.2 ANTECEDENTES EN NUESTRA LEGISLACION A PARTIR DE 1857.

Animado el Constituyente de 1857, de un espíritu liberal, con cedió al particular una amplia libertad de acción en el campo económico, al consignar en su artículo 28 que:

"No habrá monopolios, ni estancos de ninguna - clase, ni provisiones a título de protección - a la industria. Exceptuándose, únicamente, -- los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que por tiempo limitado conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora". (3)

Comose desprende de dicho artículo, salvo las excepciones expresadas en el mismo, lo demás queda en manos de los particulares, dándose libertad absoluta al comercio y a la industria.

Esta misma política siguió hasta el año de 1931, como se desprende de lo que a continuación se expresará.

El Constituyente de 1917 amplía el alcance del artículo 28 --

-
- 2) "Corea IV" Gran Enciclopedia Rialp. Ediciones Rialp, S.A. Tomo VI Madrid, 1972, Págs. 504 y 505.
 - 3) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1987" 14a. Ed. México, Edit. Porrúa, 1987, Pág. 610.

antes transcrito al establecer:

"Art. 28.- 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; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento de una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción; industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores -

para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan y que no sean artículo de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata." (4)

He transcrito textualmente los dos artículos a fin de que se vea con claridad las modalidades introducidas por el Constituyente de 1917 con respecto a la Constitución anterior; pero aclarando como se desprende de ambos textos que la idea que prevalece es la misma o sea, otorgar a la empresa privada toda clase de garantías, permitiendo la intervención del Estado en materia económica únicamente con la finalidad de proteger el capital privado, a fin de que éste se desenvuelva libremente en el medio económico; pues, si bien es cierto, se persigue al monopolio, ello es con la idea de proteger a la empresa privada y fomentar la libre concurrencia.

4) Ibidem Pág. 833.

El primer antecedente legislativo, que normó la intervención del Estado en materia económica, permitiéndole regular los - precios y distribuir los artículos que se consideraren vitales lo fue la "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional"- de 18 de agosto de 1931, misma que en su artículo 16 establece:

"Cuando a juicio de la Secretaría de Industria y Comercio, y Trabajo, haya notoria escasez de artículos de consumo necesario, cualquiera que sea su causa, dicha autoridad podrá obligar -- por medidas generales a quienes tengan existencias, a que las pongan a la venta sin restricción en operaciones al por menor, al precio -- que no exceda del que hayan tenido como promedio los mismos artículos en los seis últimos - meses." (5)

Como se puede ver, el Ejecutivo está siendo facultado para - intervenir como autoridad en el campo económico de una manera directa cuando se presente una situación de emergencia o --- bien, haya escasez en el mercado de algún artículo de consumo necesario, dicha intervención resulta incidental y transitoria cesando de pleno derecho al dejar de existir las causas que lo motivaron.

5) "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional".- Publicada en - el "Diario Oficial de la Federación" el 18 de agosto de 1931.

El Reglamento de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional de 19 de diciembre de 1931 vino a controlar determinados artículos señalándoles precios máximos de venta, obligando a los comerciantes a la venta de los mismos, y más aún dándoles el destino que la Secretaría de Economía estime conveniente.

Art. 6°.- Son atribuciones de las Juntas Reguladoras de Precios:

I.- Fijar los precios máximos a que deban venderse los artículos de consumo necesario dentro de su jurisdicción.

II.- Vigilar que los vendedores se sujeten a esos precios.

III.- Informar a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, cuando haya ocultación de artículos de consumo necesario, con el objeto de que se tomen las medidas conducentes para que sean puestos en venta a los precios fijados, y

IV.- Imponer sanciones en los términos de este Reglamento, y denunciar ante quien corresponda las violaciones cuyas penas no sean de su competencia.

"Art. 24.- Las medidas a que se refiere el artículo 16 de la Ley, se aplicarán en primer lugar a quienes tengan existencias con fines de distribución, y sólo en caso de que tal realización no fuere suficiente, se harán extensivas a los industriales que legalmente hayan almacenado artículos de consumo necesario, como provisión de materia prima para las necesida--

des anuales de su producción, en la inteligencia de que éstos sólo serán obligados a poner a la venta la cantidad suficiente para llenar el resto de las necesidades, y la obligación se repartirá proporcionalmente entre las industrias del mismo ramo. Los que utilicen como materia prima artículos de consumo necesario - importados, serán a su vez, los últimos afectados en las condiciones anteriores." (6)

Posteriormente, la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, de 29 de agosto de 1934, en el párrafo segundo de su exposición de motivos dice:

"La orientación general de la nueva ley aparece francamente inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redundan en perjuicio del público, siguiendo así el concepto más genérico que puede encontrarse en el artículo 28 de la Constitución, pues si bien es cierto que este texto - en sus orígenes es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en el figuran, o sean todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo, predominó - el criterio de protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares. Es verdad que el Constituyente de 1917 proscribió los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o en la prestación de servicios al público, pero tal -

6) "Reglamento de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional." Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 19 de diciembre de 1931.

disposición no fue establecida con objeto de -
garantizar la ilimitada libertad de comercio, -
sino en tanto que el ataque a la libre concu--
rrencia pudiera considerarse perjudicial para-
el público o para alguna clase social....."

(7)

El tercer párrafo agrega:

"..... por otra parte, con la confesión doc--
trinaria y programa del Gobierno aprobado por-
el Partido Nacional Revolucionario en el Plan-
Sexenal, en el que se encuentran los siguien--
tes conceptos:

"Entre tanto se logra que se efectúe la trans-
formación del régimen de la propiedad, para --
ajustarse a los nuevos sistemas de producción-
indispensables entre fabricantes y consumi--
dores, de modo que reduzcan al mínimo las pertur-
baciones y desajustes en la economía del país.

En consecuencia se debe:

Limitar la libre competencia, buscando el en-
tendimiento entre los concurrentes, para que -
puedan regularse los precios de tal manera que
no se abatan en perjuicio de los salarios, ni
aumenten a expensas del consumidor. (8)

Continúa la exposición de motivos diciendo, que el Partido -

7) Exposición de Motivos a la "Ley Orgánica del Artículo 28 Con-
stitucional en Materia de Monopolios" publicada en el "Diario -
Oficial de la Federación" el 31 de agosto de 1934. Pág. 1159.

8) Ibidem. Pág. 1159.

Nacional Revolucionario opina que se debe mantener un nivel en los precios de la mercancía, eliminando el mayor número de intermediarios; que el Estado debe regular al comercio interior y dictar las medidas necesarias, a fin de atenuar la competencia entre los comerciantes para lograrse estabilidad en los salarios de los trabajadores.

El anterior criterio, como lo dice el mismo legislador, ha influido en el espíritu del constituyente, tanto el de 1857 como el de 1917. En efecto, de ambos Constituyentes se desprende la idea de fomentar la libre concurrencia como medio de --protección a la colectividad, lográndose de esta manera el mejoramiento económico; y, en consecuencia, el abaratamiento --del costo de la vida; pero no como expresa el legislador al --interpretar el segundo párrafo del Artículo 28 Constitucional, que el medio de obtener el mejoramiento económico es el de impedir la libre concurrencia y estabilizar los precios de los artículos.

Llevado el legislador por la orientación de un partido, encauzó sus disposiciones hacia una política extraña y de dudosos resultados ya que le da al Ejecutivo el control económico de la Nación como se desprende del Artículo 7°. pues es el que --lo faculta para fijar precios máximos a los artículos, poner a la venta los mismos, etc., trastornando con ello el sistema

económico que prevalecía.

Art. 7º.- Cuando de hecho exista una concentración o un acaparamiento industrial o comercial, o una situación no deliberadamente creada, que permita a una o varias personas determinadas - imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general, o de alguna clase social, el -- Ejecutivo Federal estará facultado para dictar, previa consulta del Consejo Nacional de Economía, las medidas siguientes:

I.- Fijar los precios máximos de los artículos-- o a las cuotas de los servicios;

II.- Imponer la obligación a quienes tengan -- existencias de artículos de ponerlos a la venta a precios que no excedan de los máximos que se fijen;

III.- Imponer la obligación de proporcionar al público los servicios que se consideren necesarios, teniendo en cuenta las condiciones de -- las empresas, conforme a las cuotas que se fijen; y

IV.- Promover y estimular el establecimiento - de explotaciones o industrias similares, otorgándoles los subsidios o franquicias que estimen convenientes." (9)

Por decreto del 1º. de febrero de 1936, se reglamenta el ---

9) "Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios." Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el- 31 de agosto de 1934.

otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere la fracción II del Artículo 4°. de la Ley Orgánica del Artículo 28 - Constitucional que dice:

"Art. 4°.- Se presumirá la existencia de monopolios, salvo prueba en contrario:

I.-

II.- En todo acuerdo o combinación de productos, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, realizado sin autorización y regulación del Estado, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios."

Este decreto establece los requisitos que deben llenar las agrupaciones para obtener la autorización del Estado; determina quienes puedan formarlas, y especifica en el Artículo 3°.- el objeto que deben perseguir dichas agrupaciones, que entre otros, sea la eliminación de competencias ruinosas o desleales sin elevación injustificada de precios. (Fracc. V)

También dispone en su Artículo 4°., fracción III:

"Podrán constituirse agrupaciones estatales, comprendiendo a todos los productores de una entidad federativa, con la facultad de establecer delegaciones o agencias dentro de su jurisdicción."

En la fracción IV del mismo artículo agrega:

"Cuando existan dos o más agrupaciones estatales, se constituirá la Unión Nacional de Productores de un mismo artículo. Las uniones nacionales pueden también formarse directamente, por productores de diversas entidades federativas, si no existen agrupaciones estatales. En este caso las uniones podrán establecer delegaciones o agencias en los lugares que consideren convenientes." (10)

Tales disposiciones violan el artículo 28 Constitucional, ya que tratan de evitar la libre concurrencia; y, además de hecho surge el monopolio al controlar la producción de algún artículo o de una región.

Con fecha 2 de agosto de 1938 fueron reglamentadas las fracciones IV y V del Artículo 5º. de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional que dice:

"Art. 5º.- Se presumirán tendientes al monopolio:

IV.- Los sistemas comerciales de venta por medio de sorteos, sin autorización del Ejecutivo Federal, de acuerdo con los reglamentos de la presente ley."

10) Decreto que reglamenta el otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere la fracción II del artículo 4º. de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional. Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 1º. de febrero de 1936.

V.- Las bonificaciones al consumidor consisten te en la entrega de vales, cupones, contrase-- ñas u objetos similares, que den derecho a una cantidad de dinero o efectos, sin sujeción a - las disposiciones que los reglamentos de esta- ley señalen." (11)

El Reglamento de estas fracciones da las bases para que el co- merciante obtenga la autorización necesaria para poder efec-- tuar sus ventas en la forma indicada.

El 4 de noviembre de 1939 se expide el decreto que reglamenta la expropiación de artículos de primera necesidad y materias- primas para las industrias del país, quedando reglamentadas - las fracciones II del Artículo 5°. y V del Artículo 12 de la- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional y XXII fracción - VII de la Ley Aduanal.

"Art. 5°.- Se presumirán tendientes al monopo- lio:

II.- La importación de aquellas mercancías que por las condiciones en que se produzcan, pue-- dan venderse en el país a base de concurrencia desleal. (12)

11) "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Mo- nopolios." Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" - el 31 de agosto de 1934.

12) Ibidem.

Art. 11.- No podrán establecerse prohibiciones a título de protección a la industria. (13)

Art. 12.- No se consideraran comprendidas en el artículo anterior las siguientes medidas -- que el Ejecutivo Federal podrá adoptar, oyendo el parecer del Consejo Nacional de Economía:..
.....

V.- Evitar la importación en los casos comprendidos en la fracción II del Artículo 5°. de la presente ley. Limitar las importaciones y exportaciones de artículos determinados, cuando las necesidades económicas del país lo exijan, o lo requiera el cumplimiento de tratados o -- convenciones internacionales. En estos casos la cuota se distribuirá proporcionalmente entre los interesados. (14)

Apoyado el Ejecutivo en lo anterior reglamentó en la fecha -- que se indica las exportaciones e importaciones, señalando en el Artículo 1°.: :

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional, podrá prohibir o limitar la exportación de materias primas para las industrias del país y de artículos de primera necesidad, cuando ello sea indispensable para evitar fenómenos de escasez, o alzas en los precios."

13) Ibidem.

14) Ibidem.

Con lo anterior, queda a juicio del Ejecutivo el controlar -- las exportaciones e importaciones de toda clase de mercancías.

El 15 de enero de 1940, se creó el decreto que autoriza la -- creación de Comités de Vigilancia del comercio de artículos - de primera necesidad, el cual es reglamentario del artículo - 17 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional que dice:

Art. 17.- El Ejecutivo Federal tendrá la facultad de crear organismos consultivos y ejecutivos que podrán estar integrados por elementos-oficiales y particulares, para que colaboren - en el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos." (15)

Al reglamentar la disposición anterior, el Ejecutivo delega - sus facultades en la Secretaría de Economía Nacional y crea - Comités de Vigilancia, como lo expresa en su Artículo 1º.

"Se faculta a la Secretaría de Economía Nacional para crear los Comités de Vigilancia del - comercio de artículos de primera necesidad, in - clusive medicinas, en los términos del presente reglamento." (16)

El día 23 de diciembre de 1941, se promulgó el Reglamento - -

15) Ibidem.

16) "Decreto que autoriza la creación de Comités de Vigilancia del comercio de artículos de primera necesidad", publicado en el - "Diario Oficial de la Federación" el 15 de enero de 1940.

sobre Artículos de Consumo Necesario, el cual ha sido adicionado por diversos decretos que van desde el 2 de marzo de - - 1942, 19 de mayo y 3 de agosto del mismo año, 14 de abril de 1950 y 24 de noviembre de 1950.

Especifica el Reglamento en sus artículos:

"2°.- La Secretaría de la Economía Nacional fijará, cuando lo estime conveniente, los precios máximos a que deben venderse los artículos de consumo necesario.

El acuerdo sobre fijación de precios deberá -- ser suscrito por el Secretario de Economía Nacional y se publicará en el "Diario Oficial de la Federación, principiando a regir en la fecha que se señale en el acuerdo respectivo."
(17)

"Art. 3°.- La Secretaría de la Economía Nacional tendrá facultades para imponer a las personas que tengan existencias de artículos de consumo necesario, la obligación de ponerlos a la venta a precios que no excedan de los máximos señalados." (18)

"Art. 4°.- La Secretaría de la Economía Nacional podrá declarar el destino preferente que deba darse a uno o más artículos de consumo necesario....." (19)

-
- 17) "Reglamento sobre Artículos de Consumo Necesario." Publicado - en el "Diario Oficial de la Federación" el 23 de diciembre de 1941.
18) Ibidem.
19) Ibidem.

Con lo anterior queda señalada de un modo determinante la política a seguir del Ejecutivo con relación a la economía del país y en la forma en que actuará el control que ejercerá el Estado y su intervención en el campo económico.

El 7 de enero de 1942 se reglamentó el artículo 15 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional que dice:

"Art. 15.- Las personas que se dediquen a una actividad agrícola, industrial o mercantil, o a la prestación de servicios, deberán proporcionar al Ejecutivo Federal los datos necesarios para el cumplimiento de esta ley, en los términos que establezcan los Reglamentos.

Las dependencias oficiales deberán proporcionar también los datos que para el mismo objeto les sean solicitados." (20)

El Reglamento del artículo anterior señala:

"Art. 1º.- Los comerciantes e industriales de la República con capital mayor de \$500.00 (quinientos pesos), están obligados a rendir a la Secretaría de Economía Nacional, manifestaciones mensuales de existencias de los artículos de consumo necesario que en cada caso señale esa Dependencia en los acuerdos respectivos.

Dichas manifestaciones deberán hacerlas duran-

20) "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios" del 31 de agosto de 1934.

te los primeros diez días del mes inmediato -- posterior a aquel en que se registraron los hechos." (21)

La anterior disposición es complementaria del Reglamento ante rior y con la cual se perfecciona el control de los artículos de consumo necesario.

A fin de ejercer mayor control y como disposición complementa ria de la anterior, el Decreto de 29 de abril de 1942, entre- otras disposiciones, en su artículo 1°. ordena:

"Art. 1°.- Los comerciantes y almacenistas con un capital mayor de \$10,000, que se dediquen a la compra y venta de uno o varios artículos -- alimenticios de consumo necesario, deberán registrarse en la Secretaría de Economía Nacio-- nal, a fin de poder dedicarse a dicha activi-- dad, en un plazo no mayor de 30 días a partir- de la fecha en que entre en vigor el presente- decreto." (22)

Además de las obligaciones impuestas en los decretos anterio- res, el 13 de mayo de 1943, agrega en su artículo 1°. la de:

"C).- Llevar en su establecimiento un libro en el que comprueben el movimiento de entrada y -

-
- 21) "Reglamento del Artículo 15 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios", publicado en el "Dia- rio Oficial de la Federación" el 7 de enero de 1942.
- 22) "Decreto por el cual se previene que deberán registrarse los - comerciantes y almacenistas con capital mayor de \$10,000.00, -

....

salida de los artículos alimenticios de consumo necesario que manejen, debiendo cortar las sumas el sábado de cada semana, a fin de que se conozca cual es la existencia en ese día. - El libro de referencia deberá presentarse cuantas veces lo exija el personal de la Secretaría de Economía Nacional, encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la materia." (23)

Con la anterior disposición se terminan los antecedentes legislativos a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, mismas que se encausaron hacia un intervencionismo de Estado en la economía del país para culminar en la Ley sobre Atribuciones.

1.3 EXPOSICION DE MOTIVOS A LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES.

Una vez analizado el estudio de los antecedentes históricos, resultará más sencillo analizar "la ratio legis" de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, pero para lograr dicho objetivo es necesario remitirse a la exposición de motivos, a fin de conocer cuál fue la finalidad

dedicados a la compra y venta de uno o varios artículos de consumo necesario." Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 29 de abril de 1942.

23) "Decreto que establece obligaciones a que se sujetarán los comerciantes y almacenistas cuyo capital sea mayor de \$10,000.00-

.....

específica que persiguió el legislador al crear esta Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo.

No podemos dejar de mencionar la opinión del distinguido Lic. Antonio Martínez Báez, quien fungió como Secretario de Economía durante la administración del Lic. Alemán Valdés y que al respecto opinó:

"Se trata de una ley de previsión para hacer frente a situaciones que alteran la vida económica; son disposiciones preventivas para colocar al gobierno en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de población de país.

Es un conjunto de normas que por sus propósitos del más alto interés público, debe existir permanentemente." (24)

Por otra parte, el Lic. Andrés Serra Rojas nos dice:

"Que es el punto de partida de un nuevo orden jurídico respecto de las relaciones del Estado con las cuestiones comerciales e industriales y constituye el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México, aparte de los artículos correspondientes en la Constitución." (25)

y que se dediquen a la compra venta de artículos alimenticios de consumo necesario." Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 13 de mayo de 1943.

- 24) Carpizo Mac Gregor, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano". Méx. Edit. Siglo XXI 1978, Pág. 136.

Al encontrarse sesionando la XLI Legislatura el 21 de diciembre de 1950, se turnó a la Comisión de Economía y Estadística un proyecto de iniciativa enviada por el Presidente Miguel Alemán para regular las actividades industriales o comerciales relacionadas con los productos que representan renglones considerables en la economía del país, así como de la producción y distribución de artículos de consumo generalizado.

Durante la Sesión correspondiente a este día, en la Cámara de Diputados se procedió a dar lectura a la orden del día, misma que a continuación se reproduce para su mejor comprensión, -- siendo presentada al Congreso para su lectura por el Secretario de Gobernación Adolfo Ruiz Cortines, en la que se dijo:

"Ha sido motivo de preocupación constante del Gobierno de la República y asunto en el que se ha puesto el mayor interés, -- el procurar mantener un razonable nivel de precios, especialmente de los artículos de consumo general, contrariando en todo lo posible aquellos factores que han ejercido constante presión para elevar los costos de esos artículos.

25) Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". México. Edit. Porrúa, 1980. Pág. 151.

Los problemas del abastecimiento de materias primas, equipos y productos manufacturados y de los precios de esos efectos - se han agudizado grandemente en los últimos meses en virtud de la grave situación internacional surgida a partir de junio del año que termina; acentuándose los factores que impulsan el alza de los precios de materias primas y productos manufacturados, por la creciente escasez y dificultad para obtener su normal abastecimiento. (26)

"Los gobiernos de diversos países, principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica, han puesto en vigor medidas restrictivas a las exportaciones y han ordenado considerables reducciones en la producción con destino a fines civiles, reducciones que presentan la tendencia a ser progresivamente mayores, dadas las circunstancias de emergencia que prevalecen y cuya duración no puede ahora ser prevista. (27)

"Nuestro país no puede ni debe mantenerse al margen de las medidas que otras naciones están adoptando, especialmente nuestro abastecedor y comprador principal, o sean los Estados Unidos de Norteamérica; por lo que el Gobierno de la República -

26) "Diario de los Debates". Año II, Período Ordinario de Sesiones XLI Legislatura, Tomo I. No. 32 de 21 de diciembre de 1950. página 17.

27) Rangel Couto, Hugo. Op. Cit. Pág. 152.

se encuentra obligado a poner en práctica con apremiante urgencia una política económica adecuada para salvoguardar los intereses económicos de México y lograr la coordinación de la economía nacional con la del resto del mundo.

"Por lo tanto, el Ejecutivo Federal estima indispensable someter a la representación nacional, con la gran urgencia que -- las circunstancias exigen, un proyecto de ley encaminado a regular la intervención del Estado en materia económica, a fin de encausar jurídicamente la injerencia del Gobierno en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal, que reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quede resguardado el interés general de la nación, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad.

"La ley cuya iniciativa tengo el honor de someter al H. Congreso de la Unión por el digno conducto de ustedes, esencialmente tiende a impedir alteraciones fundamentales en los factores de nuestra economía, como alzas excesivas e injustificadas de precios, contrarrestar en lo posible o hacer frente a fenómenos de escasez en los abastecimientos de materias primas para las industrias, el encarecimiento de artículos destinados al consumo general y conjurar el peligro de que en la situación anormal en que nos encontramos, y que puede agudi--

zarse, se causen graves perjuicios a la población y a las ramas importantes de la economía mexicana. (28)

"La aprobación de la iniciativa de ley que el Ejecutivo Federal somete al H. Congreso de la Unión, además de las ventajas que ofrece para la satisfacción de los intereses generales de la colectividad, tendrá la de regularizar y sujetar a las normas jurídicas los diversos actos que el Gobierno de la República ha tenido necesidad de llevar a cabo y que en las circunstancias actuales y en un futuro inmediato, habrán de realizarse en mayores dimensiones, interviniendo en las actividades de los particulares; debiendo definirse y concretarse en el mayor grado posible las facultades de regulación en materia económica que al Ejecutivo Federal se concedan, así como el ámbito de su aplicación al expedirse su reglamentación; reduciéndose el arbitrio o facultad discrecional del Gobierno de intervenir en las actividades de la empresa privada.

"Las medidas que se proponen en esta iniciativa de ley y que constituyen una serie de intervenciones del Estado en las actividades industriales y comerciales, indudablemente que afectarán los intereses económicos de los particulares; pero en--

28) "Diario de los Debates". Op. Cit. Pág. 18.

cuentran apoyo para su validez en diversos mandamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que al otorgar las garantías individuales, lo hace con la reserva de las limitaciones que las leyes secundarias impongan en consideración de los superiores intereses de la sociedad o del Estado. (29)

"De acuerdo a lo establecido en el artículo 4°. Constitucional en donde se regula la libertad de industria, comercio y trabajo, se establece la vedación a su ejercicio "por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad." Por lo que respecta a la garantía de la propiedad de los particulares, el artículo 27 de la Constitución Federal consagra en su párrafo tercero, el derecho que tiene la nación en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

"La propia Ley Fundamental del Estado atribuye en la fracción X del artículo 73 a ese Honorable Congreso, la facultad de legislar en toda la República sobre diversas materias, entre --

29) Ibidem.

otras el comercio; por lo que es clara y precisa su competencia para dictar las medidas de política económica que se incluyen en el proyecto de ley que ahora se somete a la consideración del Legislativo Federal." (30)

"La iniciativa de ley que regula la intervención del Estado en materia económica, principia señalando el ámbito de aplicación de las normas, en cuanto define como sujetos, a sus disposiciones a las empresas industriales y comerciales que intervengan en la producción y distribución de las mercancías - que señala el mismo artículo 1º., dichos objetos son aquellos en cuya producción y distribución se encuentra interesada en alto grado, la economía del país, ya sea para el consumo o uso general de la población o por la importancia que representan por sí mismos dichos objetos en la vida económica nacional.

"En cuanto a las atribuciones que se otorgan al Ejecutivo Federal, además de la determinación por vía de decreto de las mercancías cuya producción o distribución puede ser objeto de intervención oficial, se concede, en primer término, la impor

30) Ibidem.

tante facultad de señalar los precios máximos al mayoreo o --
menudeo, con el debido reconocimiento de la obtención por pag
te del industrial, y del comerciante, de una utilidad razona-
ble, respetándose así el móvil que interviene en los procesos
económicos y un derecho esencial de los particulares que los-
realizan.

"Además de la fijación de precios máximos, en la que habrá de
realizarse un estudio de los costos de las mercancías o pro--
ductos con la inclusión de la utilidad razonable, el Ejecuti-
vo Federal podrá decretar la congelación de los precios de es
tos artículos, sobre la base de considerar únicamente los pre
cios que tuvieron en determinado momento, debiendo los parti-
culares que deseen aumentar los precios así señalados, rendir
la justificación de los precios mayores cuya aprobación ofi--
cial solicitaren.

"Una medida que tiende a evitar acaparamientos, escaseces y -
alzas de precios, los constituye la facultad de ordenar la --
venta de artículos a precios que no excedan de los máximos au
torizados; salvo el caso de las materias primas y materiales-
que tuvieren los industriales para el abastecimiento de sus -
fábricas hasta por un año de actividades; existencias que se-
justifican para el normal desarrollo de la producción.

"En el artículo 5°. del proyecto de ley, se enuncian una serie de medidas que tienden a sustituir o disminuir la insuficiencia de mercancías frente a la demanda, mismas que pueden ir desde una intervención en su distribución, racionamientos y la fijación de prioridades, para alcanzar así el mejor aprovechamiento de los artículos escasos.

"Semejante propósito de satisfacer preferentemente las necesidades más apremiantes, es el que persigue el artículo 6°. -- que faculta al Ejecutivo Federal para definir el uso que deben darse a las mercancías, ello en función del interés general y no del interés del empresario industrial o comercial -- que las tuviere en su poder.

"Para evitar el encarecimiento de la vida y el aumento en los costos de producción, se conceden las autorizaciones relativas para evitar intermediaciones innecesarias o excesivas, fenómenos de parasitismo económico que producen serios perjuicios a los industriales y a, los comerciantes con establecimiento permanente.

"Una facultad de gran utilidad para satisfacer más cumplidamente las necesidades del público consumidor, consiste en el señalamiento de los artículos que deberán fabricar preferentemente las industrias; sin que esta facultad pueda erogar pér-

dida o no respetar el derecho en la obtención de una utilidad razonable, pues, en su caso, habrá de otorgarse a las fábricas la compensación correspondiente.

"En el artículo 9º. del proyecto de ley se consolidan por la vía legislativa las medidas que se han implantado al imponer restricciones a la importación o a la exportación, para satisfacer las necesidades de nuestra economía y el mejor abastecimiento doméstico; disponiéndose que los permisos de importación y exportación se concedan directamente a los interesados, con exclusión de intermediarios, ya que ocasionan un perjuicio a los legítimos empresarios y al público en general.

"El artículo 10º. formula la obligación ya establecida en la práctica administrativa para los productores que deseen exportar materias primas o artículos manufacturados, de satisfacer primeramente la demanda del mercado interior, antes de efectuar las exportaciones; asimismo, se establecerán los precios que deberán regir en el interior para dichos artículos que tuvieren demanda en el extranjero, norma que también corresponde a las reglas que ha impuesto el Ejecutivo antes de autorizar las exportaciones. (31)

31) Ibidem. Pág. 19.

"La iniciativa contiene varias disposiciones de carácter instrumental, que se establecen para alcanzar la efectividad de sus normas sustanciales, así como un artículo con las sanciones administrativas que se impondrán en el caso de incumplimiento a las medidas que se dicten por el Ejecutivo Federal; preceptos que por sí solos se explican suficientemente.

"Por el interés general en el cumplimiento de las disposiciones cuya expedición se promueve, se concede acción pública para denunciar las violaciones que se cometieren con infracción de la ley, sus Reglamentos o disposiciones concretas, y expresamente se declara que estas normas genéricas son de orden público, así como su cumplimiento es de interés general; declaraciones que tienen por objeto la improcedencia de la suspensión de los juicios de amparo que se promovieren en contra de la ley o de su aplicación por la autoridad administrativa.
(32)

"La regulación que se propone en la iniciativa de ley, concede a los particulares afectados por las resoluciones que se dicten, el recurso de reconsideración de los acuerdos respectivos, pudiendo aportarse los datos y pruebas que estimen-

32) Ibidem.

pertinentes; así como también autorizar al Ejecutivo Federal para constituir organismos consultivos, con la participación de elementos particulares, que colaboren en el cumplimiento de la ley y sus Reglamentos, también podrán crearse Comités Consultivos con la participación de industriales y comerciantes.

"Finalmente, se determina la forma de aplicación de la ley -- así como de las normas genéricas aplicables en materia económica y se señala la Dependencia del Ejecutivo encargada de la aplicación de la ley.

"Se estima necesario y muy conveniente, dada la complejidad y dimensiones de estas actividades económicas, obtener la colaboración de los Ejecutivos de los Estados en el cumplimiento de la política en materia de producción y distribución de las mercancías; por lo que expresamente se formula la asistencia y el apoyo por parte de las autoridades locales que consigna el artículo 120 de la Constitución Política Federal.

"Mencionados así los propósitos de la regulación oficial en materia económica y los medios que se consideran indispensables para satisfacer los intereses supremos de la colectividad, sólo me resta encarecer, por el digno conducto de Ustedes CC. Secretarios, que el H. Congreso de la Unión preste su

consideración preferente e inmediata a esta iniciativa de ley".

1.4 INICIATIVA DE LEY.

Artículo 1º.- Las disposiciones de la presente ley - serán aplicables a las empresas que efectuen actividades industriales o comerciales, relacionadas con - la producción y distribución de las siguientes mercancías:

I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado;

II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país;

III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional;

IV.- Productos de las industrias fundamentales;

V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; y

VI.- En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana.

No quedarán comprendidas en las disposiciones - de este artículo las mercancías de lujo.

El Ejecutivo Federal determinará las mercancías que deban considerarse incluidas en cada una de las fracciones de este artículo, en relación -- con los textos de la presente ley.

Artículo 2°.- El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo, - siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías comprendidas en el artículo anterior.

Artículo 3°.- El Ejecutivo Federal podrá disponer, - tratándose de las mercancías mencionadas en el artículo 1°., que no se eleven los precios de mercado vigente en fecha determinada, sin la previa autorización oficial.

Artículo 4°.- El Ejecutivo Federal estará facultado para imponer la obligación a las personas que tengan existencias de las mercancías a que se refiere el artículo 1°., de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados.

No quedarán comprendidas en lo dispuesto por el párrafo anterior las existencias de materiales o materias primas o mercancías en general, que tengan los industriales, cuando no sean en cantidad mayor que la necesaria para el abastecimiento de sus actividades durante un año.

Artículo 5°.- El Ejecutivo Federal estará facultado, cuando el volumen de las mercancías a que esta ley se refiere sea insuficiente en relación con la demanda, para tomar las siguientes medidas.

- 1.- Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se producen en el país o que se importen;
- 2.- Imponer racionamientos, con la intervención oficial que sea necesaria;
- 3.- Establecer prioridades, para atender las demandas preferentes por razones de interés general.

Artículo 6°.- El Ejecutivo Federal estará autorizado en todo caso para definir el uso preferente que deba darse a las mercancías comprendidas en el artículo - 1°.

Artículo 7°.- El Ejecutivo Federal tendrá facultades para dictar disposiciones sobre la organización de - la distribución de las mercancías mencionadas en el artículo 1°., a fin de evitar intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen el encarecimiento de los artículos.

Artículo 8°.- El Ejecutivo estará facultado, tratándose de las mercancías enumeradas en el artículo 1°., para decidir sobre los artículos que preferentemente deberán producirse por las fábricas, siempre que no se afecte los resultados económicos de las mismas, o bien, en caso contrario, que se otorgue a éstas la - compensación respectiva.

Artículo 9°.- El Ejecutivo Federal estará autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las - necesidades del país.

En estos casos los permisos para exportar o importar artículos, serán concedidos directamente a los interesados, con exclusión de intermediarios.

Artículo 10.- Los productores que realicen la exportación de materias primas, o artículos manufacturados, estarán obligados primeramente a satisfacer la demanda de consumo nacional, antes de efectuar exportaciones; en la inteligencia de que en estos casos - el precio en el interior del país no podrá ser más - alto que el precio del mercado exterior, para el artículo de que se trate, menos impuestos, fletes, seguros y demás gastos necesarios para efectuar la venta en el extranjero.

Artículo 11.- Los agricultores, industriales, comerciantes y empresas de transporte, tendrán la obligación de proporcionar al Ejecutivo Federal bajo protesta de decir verdad, los datos que sean necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones que esta ley señala; estando facultado el Ejecutivo Federal - para obtener las comprobaciones que se requieran.

Artículo 12.- El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, -- cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se declaren comprendidas en el artículo 1°. de esta ley.

También procederá la medida a que se refiere el párrafo anterior cuando sea indispensable, a fin de -- que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en la presente ley o sus reglamentos.

Artículo 13.- El Ejecutivo Federal, para el eficaz - cumplimiento de las funciones que le encomienda esta ley, queda facultado para imponer las siguientes san ciones administrativas:

I.- Multa de \$100.00 hasta \$20,000.00.

En el caso de que persista la infracción, podrán imponerse multas por cada día que transcrra sin que se obedezca el mandato respectivo.

II.- Clausura temporal por 90 días o clausura definitiva, pero exclusivamente tratándose de negociaciones comerciales,

III.- Arresto hasta por 36 horas.

El Reglamento contendrá las normas relativas - al ejercicio de las facultades que señala este artículo.

Artículo 14.- Se concede acción pública para denunciar las violaciones a la presente ley, sus reglamentos o disposiciones concretas dictadas con apoyo en los mismos.

Artículo 15.- Las disposiciones de esta ley y las que de ella emanen son de orden público y el cumplimiento de las mismas es de interés general.

Artículo 16.- Las personas afectadas por las resoluciones que el Ejecutivo Federal dicte con apoyo en la presente ley y los reglamentos, podrán solicitar, dentro del plazo de 8 días, la reconsideración de los acuerdos respectivos, aportando los datos y pruebas que estimen pertinentes.

Artículo 17.- El Ejecutivo Federal en los términos del reglamento, podrá constituir organismos consultivos, integrados por elementos oficiales y particulares, para que colaboren en el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos.

Artículo 18.- Las facultades a que se refieren los artículos 1º., 2º., y 3º., de esta ley, deberán ser ejercidas mediante decretos que dicte el Ejecutivo Federal.

Artículo 19.- La Secretaría de Economía, en la forma que el reglamento de esta ley señale, tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones que la presente ley establece.

Artículo 20.- Para el debido y eficaz cumplimiento de los preceptos de esta ley y de las disposiciones que de ella deriven, las autoridades locales prestarán al Ejecutivo Federal la colaboración que sea necesaria.

Transitorios.-

Primero.- La presente ley principiará a regir el día de su publicación en el "Diario Oficial."

Segundo.- El Ejecutivo Federal reglamentará a la brevedad posible los preceptos de esta ley, sin perjuicio de que se proceda en forma inmediata a la aplicación de los mismos cuando sea necesario.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 18 de diciembre de 1950.- El - Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel Alemán.- El Secretario - de Economía, Antonio Martínez Bález." (33)

1.5 D I C T A M E N .-

Durante la Sesión del día la H. Cámara de Diputados aprobó -- previa dispensa de trámite el dictamen sobre la iniciativa pre sentada por el Ejecutivo misma que tiende a regular las actividades industriales o comerciales relacionadas con los productos que representan renglones considerables en la economía del país.

33) Ibidem. págs. 20 y 21.

"La iniciativa nace de la capacidad que tiene el Estado para vedar el ejercicio de la libertad de industria, comercio y -- trabajo, en los términos del artículo 4°. Constitucional, así como de la capacidad que le es concedida en los términos del artículo 27 del máximo ordenamiento para "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público."

Finalmente se adiciona a los preceptos anteriormente citados-- la facultad otorgada al Congreso para legislar en toda la República, sobre diversas materias, entre otras el comercio, -- por lo que es clara y precisa la competencia del artículo 73-- Constitucional, fracción X, para dictar las medidas de política económica incluidas en este proyecto de ley y que se somete a consideración de esta Asamblea." (34)

"Se tiende a regular la intervención del Estado en materia -- económica, precisando el ámbito de aplicación de sus normas -- al señalar como destinatarios de sus disposiciones a las em-- presas industriales y comerciales que intervengan en la producción y distribución de las mercancías fundamentales para la -- economía del país.

34) Diario de los Debates. Año II, Período Ordinario de Sesiones.-- XLI Legislatura. Tomo I. No. 35 de 27 de diciembre de 1950.-- Pág. 65.

"Se pretende facultar al Ejecutivo para intervenir oficialmente en el señalamiento de los precios máximos al mayoreo o menudeo, donde se reconoce la necesidad de garantizar la obtención de una utilidad razonable por parte de los comerciantes e industriales; efectuando para ello un estudio de los costos de las mercancías o productos, con inclusión de una utilidad razonable.

"Considera la suscrita Comisión que la expedición de la presente ley es de una urgente necesidad, debiendo concedérsele al Ejecutivo, como lo solicita, la capacidad para congelar los precios, ordenar la venta de artículos a precios que no excedan de los máximos autorizados, a fin de evitar acaparamientos escaseces y alzas; facultándolo también para intervenir en la distribución, racionamiento y señalamiento de prioridades para alcanzar el mejor aprovechamiento de los artículos que se escaseen.

"Para satisfacer preferentemente las necesidades más apremiantes de nuestra economía, debe facultarse al Ejecutivo para definir el uso que deban darse a las mercancías, en función del interés general, así como conceder las autorizaciones relativas para evitar intermediaciones.

"Se consolidan las medidas implementadas para imponer restricciones tanto a la importación como a la exportación, con el fin de satisfacer así las necesidades de nuestra economía, estableciéndose que los permisos de importación o exportación -- deberán ser concedidos directamente a los interesados, con -- exclusión de intermediarios.

"La presente ley, a primera vista podría considerarse como de masiado rígida pero esta impresión se borra cuando se piensa en la infinidad de antecedentes dispersos que existen sobre el particular, principalmente en los preceptos de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional.

"Siendo el cumplimiento de esta ley de interés general la Sug crita Comisión considera que es correcto conceder acción pública a los particulares para denunciar las violaciones a la misma, y a su vez conceder a los particulares afectados el -- recurso de reconsideración de los acuerdos respectivos, en -- donde aportarán los datos y pruebas pertinentes.

Una vez dispensada la segunda lectura, se procedió a su discu sión y no habiendo objeciones, se reservó para su votación no minal, aprobándose por unanimidad de 85 votos.

Bástenos únicamente decir que una vez aprobado por el Senado,

el proyecto de ley, se ordenó su publicación en el "Diario --
Oficial de la Federación" el día 30 de diciembre de 1950.
(35)

35) "Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Econó
mica", publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 30
de diciembre de 1950.

CAPITULO II

LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

2.1 ANALISIS DE LA LEY.

El Legislador siguiendo la política señalada a partir de 1950, al expedir la ley que nos ocupa trató de controlar toda la -- producción y distribución de los artículos que son la base de la economía y de la industria del país, otorgándole para el - cumplimiento de este objetivo facultades al Ejecutivo Federal para imponer los precios máximos a los artículos de primera - necesidad, además se le facultó para que señalara la forma -- más adecuada para efectuar la distribución de los artículos - controlados, así como el destino que en determinado momento - juzgue el Estado conveniente darle a estos productos.

Por otra parte, se facultó al Ejecutivo para fijar los crite- rios conducentes a la exportación e importación de los artícu- los de consumo generalizado cuando la producción nacional re- sulte insuficiente para el abastecimiento interno.

Se estableció una serie de sanciones aplicables a quienes vio- len sus disposiciones, sanciones que variarán dependiendo de-

la gravedad de la infracción.

El objeto de la ley es controlar directamente la economía nacional, creando con ello un intervencionismo de Estado.

Para demostrar las afirmaciones anteriores, veremos en detalle el contenido de la ley partiendo para ello del artículo 1º. del texto original, que a la letra dice:

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a las empresas que efectúen actividades industriales o comerciales relacionadas, con la producción y distribución de las siguientes mercancías:

I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado.

II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país.

III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional.

IV.- Productos de las industrias fundamentales.

V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional, y

VI.- En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana.

No quedarán comprendidas en las disposiciones de este artículo las mercancías de lujo.

El Ejecutivo Federal determinará las mercancías que deban considerarse incluidas en cada una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la presente ley.

Con fecha 11 de diciembre de 1958 se turnó al Congreso de la Unión, una iniciativa presidencial para reformar los artículos 1º., 13 y 18 de la "Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica," en donde además, se propuso la adición de la fracción VII al artículo 1º., y la creación de un nuevo artículo que sería el 21.

A continuación transcribimos la iniciativa de referencia.

"Artículo 1º.- Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o por la prestación de servicios, que a continuación se expresan:

- I.....
- II.....
- III.....
- IV.....
- V.....
- VI.....

VII.- Los servicios que afectan a la producción y distribución de mercancías anotadas en las fracciones precedentes y que no están sujetas a tarifas expedidas por autoridad competen

te y fundadas en ley.

El Ejecutivo determinará las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la presente ley." (36)

Cabe destacar que la Comisión al efectuar el análisis de la reforma propuesta al artículo 1°. de la Ley de Atribuciones, consideró pertinente efectuar las siguientes modificaciones, para lo cual señaló:

"Primera.- Se crea la fracción VII del artículo 1°. , señalando que se sujetarán a las disposiciones que la presente ley establece las tarifas correspondientes, a la prestación de servicios, debiendo el C. Presidente de la República en forma exclusiva, determinar la clase de mercancías y de servicios que deban considerarse incluidas dentro de este artículo.

La Comisión aclara que hasta ahora solamente las mercancías han estado sujetas a control de precios en la ley vigente, y la reforma que se lleva a cabo en la iniciativa que estamos presentando a consideración de ustedes, somete también a control la prestación de servicios que quedan comprendidos dentro del referido artículo 1°. , lo cual implica también modificaciones a los artículos 2°. y 3°. de la ley de que se trata." (37)

El artículo 1°. de la ley que venimos estudiando en su fracción VII, nuevamente habría de reformarse por iniciativa de - 31 de julio de 1979 para quedar de la siguiente forma:

"Artículo 1°.

Fracciones I a VI.....

VII.- Los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de mercancías anotadas en la fracciones precedentes, todos aquellos servicios que se refieran a materia de interés público o beneficio general.- Por lo que hace a imponer precios máximos quedan exceptuados los servicios sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundados en la ley." (38)

-
- 36) Diario de los Debates. Período Ordinario de Sesiones. XLIV Legislatura, de 11 de diciembre de 1958. Pág. 6.
- 37) Diario de los Debates. Período Ordinario de Sesiones. XLIV Legislatura, de 16 de diciembre de 1958. Pág. 16.
- 38) La primera adición y reforma al artículo 1°. , se efectuó mediante decreto del 10 de febrero de 1959, publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 6 de marzo de 1959. La segunda reforma fue el 27 de diciembre de 1979, y se publicó en el "Diario Oficial de la Federación" el 8 de enero de 1980.

Originalmente el texto de los artículos 2°. y 3°. no se reformaría, pero tomando en cuenta las observaciones de la Comisión, mismas que hacen coherentes estos artículos con el resto del articulado, resultó necesario proceder a su modificación.

El anterior texto señalaba en su artículo 2°:

"Art. 2°- El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías comprendidas en el artículo anterior."

El texto reformado diría:

"Art. 2°- El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, comprendidos en el artículo anterior." (39)

Por lo que respecta al artículo 3°. de la ley, su texto original decía:

"El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de las mercancías mencionadas en el artículo

39) Reformado el 10 de febrero de 1959. Publicado en el "Diario -- Oficial de la Federación" el 6 de marzo de 1959.

lo 1º., que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes en fecha determinada, -- sin la previa autorización oficial." (40)

Bajo el sexenio del Lic. José López Portillo, con fecha 31 de julio de 1979, se turnó al H. Congreso de la Unión una iniciativa presidencial relativa a las acciones y reformas a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, misma que habría de ser dictaminada por la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

En donde se propone la creación de un segundo párrafo al artículo 3º. de la ley, mismo que a la letra dice:

Art. 3º.....

"También podrá disponer tratándose de las mercancías y artículos mencionados en el artículo primero, a los que se les fije precio máximo, - que no serán objeto de distribución o comercialización nuevas variedades, presentaciones o envases con mayor o menor contenido, sin que previamente se les haya fijado el precio máximo correspondiente." (41)

40) Ibidem.

41) El párrafo segundo del artículo 3º. se creó por decreto del 27 de diciembre de 1979 y se publicó en el "Diario Oficial de la Federación" el 8 de enero de 1980.

En cuanto al debate efectuado el 13 de diciembre de 1979, y - dispensada la segunda lectura, el C. Juan Delgado Navarro pro cedió a destacar los aspectos más significativos de la propia iniciativa en los cuales los señores Legisladores han puesto su mayor empeño e interés.

En primer lugar, la iniciativa propone adicionar el artículo 3°. a fin de que el Ejecutivo Federal esté en posibilidad de impedir que los artículos de consumo generalizado sujetos a - precios máximos, puedan ser aumentados con motivo de las va- riaciones en las mercancías o a través de modalidades en su - presentación. Todos tenemos en mente, particularmente en el caso de las medicinas, que con algún cambio en la presenta- ción del envase, o alguna variación del ingrediente, se aumen tan y se eluden los precios máximos fijados por la autoridad.

Al respecto, la Comisión amplía esta facultad no sólo a los - productos de consumo generalizado o alimenticio, sino también a los efectos para el vestido, las materias primas fundamenta les para la industria, haciendo extensiva esta facultad a las siete fracciones que integran el artículo 1°. de la Ley sobre Atribuciones." (42)

42) Diario de los Debates. Período Ordinario de Sesiones. Año I.T. I. No. 46 de 13 de diciembre de 1979. Pág. 36.

Con relación al artículo 5°. original éste mencionaba:

El Ejecutivo Federal estará facultado, cuando el volumen de las mercancías a que esta ley se refiere -- sea insuficiente en relación con la demanda, para tomar las siguientes medidas:

1.- Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen;

2.- Imponer racionamientos, con la intervención oficial que sea necesaria;

3.- Establecer prioridades, para atender las demandas preferentes por razones de interés general.

Con base a la iniciativa que se dictamina, la Comisión ha realizado un análisis cuidadoso de cada una de las adiciones y reformas propuestas del que resulta:

Por cuanto hace a la adición al artículo 5°. con un cuarto -- punto, la Comisión entiende que en el contexto de la Ley su significado es que el Ejecutivo Federal pueda fijar las bases conforme a las cuales, en los casos de escasez previstos en la hipótesis del artículo puedan adquirir las entidades públicas y las privadas mercancías, mismas que estarán obligadas a vender cuando la mercancía sea insuficiente o la que la sustituya, en el entendido de que sólo existirá obligación de ven-

der cuando habiendo insuficiencia la adquisición sea con el -
propósito de resolverla. (43)

Con la finalidad de aclarar, un poco más la iniciativa para -
la creación del punto cuarto del artículo 5°. en el debate --
realizado el 31 de diciembre de 1979 se dijo:

Otras de las adiciones trascendentes de la iniciativa es el -
apartado IV del artículo 5°. de la ley, en donde el Ejecutivo
establece las bases para la adquisición con propósitos de ---
abasto y comercialización de los productos de consumo genera-
lizado.

La Comisión consideró indispensable esta facultad de observanu
cia obligatoria para la adquisición de aquellos productos ne-
cesarios para la población, a fin de proveerse con oportunidad
de ellos, para hacerlos llegar a través de sus canales de dis
tribución, los cuales la propia Comisión, considera, deben de
fortalecerse. Igualmente, la Comisión considera, que para --
que pueda haber un abasto suficiente de los productos básicos
de consumo popular, el Estado debe participar más directamen-
te en la producción influyendo directamente en la oferta de -

43) Ibidem. Pág. 32.

estos productos a fin de evitar las importaciones de los mismos. (44)

Art. 5°.....

1 a 3.....

4.- Fijar bases conforme a las cuales se podrán adquirir con propósito de abasto, distribución o comercialización. (45)

Dentro de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, existían dos artículos de importancia que son el 9°. y el 10°. , artículos que son aplicables a la importación y exportación de aquellas mercancías necesarias para el mejor abastecimiento de las necesidades del país, dichos artículos se encuentran derogados en la actualidad, debido a la trascendencia que en un momento determinado tuvieron se explican más ampliamente en el punto siguiente referente a "La Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior."

44) Diario de los Debates. Op. Cit. Pág. 36.

45) Creada por decreto de 27 de diciembre de 1979, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 8 de enero de 1980.

Nos concretamos a mencionarlo, señalando que el artículo 9°.- cuando se expidió la ley original contaba únicamente con dos párrafos, posteriormente por decreto de 27 de diciembre de -- 1979, publicado en el Diario Oficial del 8 de enero de 1980 - se creó un tercer párrafo.

"Art. 9°.- El Ejecutivo Federal estará autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran -- las condiciones de la economía nacional y el -- mejor abastecimiento de las necesidades del -- país.

En estos casos los permisos para exportar o importar artículos serán concedidos directamente a los interesados con exclusión de intermediarios.

En los permisos que se otorguen se indicarán - las modalidades condiciones y vigencia a que - se sujeten, así como la cantidad o volumen de la mercancía a importar o exportar y su valor."

El artículo anterior se complementa con lo estipulado en el - artículo 10°. el cual dice:

Art. 10°.- Los productores que realicen la exportación de materias primas, o artículos manufacturados, estarán obligados primeramente a - satisfacer la demanda del consumo nacional, antes de efectuar exportaciones; en la inteligencia de que en estos casos el precio en el interior del país no podrá ser más alto que el pre

cio del mercado exterior, para el artículo de que se trate, menos impuestos, fletes, seguros y demás gastos necesarios para efectuar la venta en el extranjero."

El Ejecutivo, a fin de atender a las importaciones y a las exportaciones creó un organismo en forma de sociedad anónima para que se encargara de llevar a cabo las operaciones relativas a esos conceptos así como de abastecer el mercado interior sobre los artículos sujetos a control. Dicha sociedad se denomina actualmente "Compañía de Subsistencias Populares" (46), la cual ha reemplazado a otras que con distintos nombres y distintas fechas han realizado la misma función.

Una vez que el Ejecutivo Federal fue dotado de facultades para intervenir en materia económica, procedió a dar cumplimiento al Artículo Segundo Transitorio, de la Ley de Atribuciones en donde se autorizó al Ejecutivo Federal para reglamentar a la brevedad posible los preceptos de esta ley, sin perjuicio de que se proceda en forma inmediata a la aplicación de los mismos cuando sea necesario. (47)

-
- 46) Decreto por el que se crea el organismo público federal descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 1º de abril de 1965.
- 47) Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 30 de diciembre de 1950.

Al expedirse el Reglamento de la ley se dio cumplimiento al artículo 19, en donde la Secretaría de Economía aplicaría las disposiciones de la ley en la forma que el Reglamento le señale.

Los artículos anteriormente transcritos se encuentran vinculados en forma directa con el artículo 18, mismo que a continuación analizaremos:

El texto del artículo 18 de la ley consignaba:

"Art. 18.- Las facultades a que se refieren los artículos 1º., 2º. y 3º. de esta ley, deberán ser ejercidas mediante decretos que dicte el Ejecutivo Federal"

De conformidad con la entonces vigente "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" (48) pasaron a ser competencia de la Secretaría de Industria y Comercio, las atribuciones antes -- conferidas a la Secretaría de Economía.

La desaparecida Secretaría de Economía, creó una dependencia que atendería el cumplimiento de los preceptos establecidos en la Ley de Atribuciones, dependencia a la que se le denomi-

48) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 23 de diciembre de 1958.

nó "Dirección General de Precios".

Esta Dirección encuentra el fundamento de existencia en el ar
tículo 27 del Reglamento de la ley, en donde:

"Se faculta a la Secretaría de Economía para llevar-
a cabo la reorganización que sea necesaria en sus de
pendencias, a efecto de realizar la más eficaz apli-
cación de las disposiciones de la Ley y de este Re-
glamento, teniendo en cuenta la creación de los orga-
nismos a que se refieren los artículos 17 a 22 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." (49)

Asimismo, se le autorizó para la creación de Comités, Subcomi-
tés y Delegaciones de Vigilancia para la aplicación de la ley
en esta materia.

Como órganos consultivos, fueron creados tanto la "Comisión -
Nacional de Precios", creada con apoyo en el artículo 17 del-
Reglamento de la Ley de Atribuciones como los "Comités Espe--
cializados", para ramas de la producción o distribución, crea-
dos con apoyo en el artículo 21 del mismo Reglamento anterior-
mente invocado.

49) "Reglamento de los Artículos 2°. , 3°. , 4°. , 8°. , 11, 13, 14 y
16 al 20 de la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en
Materia Económica". Publicado en el "Diario Oficial de la Fe-
deración" el 10 de enero de 1951.

Asimismo teniendo una doble función de consulta y vigilancia, se crearon los "Comités de Precios y Distribución", creados por el artículo 22, así como Subcomités. Teniendo la función de vigilancia, únicamente las delegaciones de vigilancia. -- Las funciones que tienen estos organismos así como su objeto, se limitan al de investigar y dictaminar sobre los artículos-sujetos a control, ejerciendo vigilancia sobre los mismos. - Operan todos ellos como cuerpos colegiados, a fin de que sus resoluciones estén debidamente meditadas.

Al expedirse la ley que nos ocupa, no se tomaron en cuenta si tuaciones jurídicas esenciales y de gran trascendencia como - lo fue la representada por la carencia de facultades de la Se cretaría de Economía para crear organismos dentro de su depen dencia, hasta la reforma efectuada el 10 de febrero de 1959, - y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mar zo de 1959, es cuando se otorgan facultades a dicha Secre taría de Estado a fin de regularizar la situación.

En efecto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no le otorgaba estas facultades; sino que únicamente el artículo 24 facultaba a las Secretarías de Estado para delegar el despacho y la resolución de asuntos concretos, o bien para deter minados ramos en los funcionarios subalternos; por lo antes -

expuesto se concluye que, todos los organismos creados por la Secretaría de Economía son ilegales al igual que las disposiciones emanadas de dichos organismos, en virtud de que su creador carecía de facultades para llevar a cabo la institución de ellos, tales como la "Dirección General de Precios", la -- "Comisión General de Precios", "Comités Especializados", "Comités de Precios y Distribución", Subcomités y las Delegaciones de Vigilancia. (50)

Con la reforma a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en su artículo 18 se regularizó la anterior situación al darle facultades para la creación de organismos a los titulares de la Secretaría de Economía, hoy Industria y Comercio.

Volviendo nuevamente al texto del artículo 18 que estamos analizando, reanudaremos su estudio para decir:

"Art. 18.- Las facultades a que se refieren -- los artículos 1º., 2º., y 3º. de esta ley, deberán ser ejercidas mediante decretos que dicte el Ejecutivo Federal."

50) La anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue abrogada por la actual "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" del 29 de diciembre de 1976.

Se desprende de lo anterior, que no todos los artículos o ser
vicios que comprende cada renglón económico, están automática-
mente controlados, sino que lo estarán cuando el Ejecutivo Fe-
deral lo determine.

Esta situación da lugar a que los artículos o servicios que -
estaban controlados, en determinado momento dejen de estarlo-
cuando lo desee el Ejecutivo Federal, o bien, otros que esta-
ban fuera de control queden dentro del mismo cuando el Ejecu-
tivo Federal lo disponga, con lo que se da al Ejecutivo el po
der de actuar en forma discrecional sobre toda la economía --
del país.

Todos los artículos, como los servicios que deban ser contro-
lados, serán determinados por decretos que se publicarán en -
el Diario Oficial; y a juicio de los órganos que tienen a su-
cargo la aplicación de la ley, pueden cambiarse tanto los ar-
tículos o servicios, así como los precios de éstos.

Al quedar un artículo sujeto a control, el precio corriente -
es fijado por una disposición del Ejecutivo Federal, determi-
nando el precio máximo, o sea el de venta al público en gene-
ral; así como el precio del mismo artículo para ventas que se
hagan de él al mayoreo; el primero de ellos deberá de exhibir
se donde se expendan el artículo sujeto a control; así lo de--

terminan los artículos 2º. y 3º. de la ley.

Por reforma del 6 de marzo de 1959, se reformó el texto del artículo 18 para quedar en los siguientes términos:

"Art. 18.- Las facultades a que se refieren -- los artículos 1º., párrafo final, 8º. y 12, deberán ser ejercidas mediante decreto que dicte el C. Presidente de la República. Las demás atribuciones que al Ejecutivo Federal concede esta ley serán ejercidas en los términos del artículo diecinueve, por el titular de la Secretaría de Economía, o por los funcionarios de la propia Secretaría o a quienes faculte dicho titular."

La Comisión comentó "..... con relación a la reforma que corresponde al artículo 18 y que especifica las facultades a -- que se refieren los artículos 1º. párrafo final, 8º. y 12 deberán ser ejercitadas mediante decretos que dicte el señor -- Presidente de la República. Asimismo en el segundo párrafo -- del referido artículo 18, se determinan que las demás atribuciones que al Ejecutivo Federal concede esta ley, serán ejercitadas en los términos del artículo 19 de la ley de referencia, por el titular de la Secretaría de Economía, y estimamos que esta última facultad sea ejercida, además del Presidente de la República por ese titular. (51)

No solamente quiso el legislador que los artículos comprendidos en los renglones económicos especificados en el artículo 1°. sean controlados después de producidos, afectando con --- ello al comercio; sino que la misma producción quedará tam--- bién controlada, o sea, la industria, ya que debe dársele preferencia a la producción de determinados efectos, como se desprende del artículo 8°. de la ley.

"Art. 8°. - El Ejecutivo estará facultado, tratándose de las mercancías enumeradas en el artículo 1°. para decidir sobre los artículos -- que preferentemente deberán producirse por las fábricas siempre que no se afecten los resultados económicos de las mismas, o bien, en caso contrario, que se otorgue a éstas la compensación respectiva."

A fin de complementar la anterior disposición, se le dan al Ejecutivo Federal, facultades para disponer de las fábricas - que produzcan el artículo controlado, para ocupar las mismas - y desposeer al propietario de ellas, sin que sea en forma de sanción, sino por considerarlo conveniente.

El Ejecutivo Federal; para mantener o incrementar la produc--

ción de las mercancías o artículos alimenticios de consumo ge
neralizado, efectos para el vestido de la población, materias
primas esenciales para la actividad industrial, productos de-
las industrias fundamentales, artículos producidos por las ra
mas de la industria nacional, y en forma general aquellos pro
ductos considerables para la actividad económica, así como --
aquellos servicios que afecten a la producción, distribución-
y comercialización de las mercancías anotadas en las fraccio-
nes precedentes.

Sin que para ello medie trámite alguno en el cual sea oído el
afectado, como lo dispone el artículo 12 del mismo ordenamien-
to que dice:

"Art. 12.- El Ejecutivo Federal podrá decretar
la ocupación temporal de negociaciones indus-
triales, cuando ello sea indispensable para --
mantener o incrementar la producción de las --
mercancías que se declaren comprendidas en el
artículo 1º. de esta ley.

También procederá la medida a que se refiere -
el párrafo anterior cuando sea indispensable, -
a fin de que las actividades de la empresa res
pectiva se desarrollen conforme a las disposi-
ciones que las autoridades dicten con apoyo en
la presente Ley o sus Reglamentos."

Los artículos controlados, aun cuando no exista monopolio de los mismos, o siquiera acaparamiento, deben ser puestos, por quien los tiene, a la venta del público, a precios no mayores de los que existen en el mercado y que hayan sido autorizados, salvo el caso de que los artículos sean necesarios para la vida de la industria durante un año, como lo dispone el artículo 4º. que dice:

"El Ejecutivo Federal estará facultado para imponer la obligación, a las personas que tengan existencias de las mercancías a que se refiere el artículo 1º. de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados.

No quedarán comprendidas en lo dispuesto por el párrafo anterior las existencias de materiales o materias primas o mercancías en general que tengan los industriales, cuando no sean en cantidad mayor que la necesaria para el abastecimiento de sus actividades durante un año."

En cuanto a las sanciones aplicables por el Ejecutivo Federal a quienes infrinjan sus disposiciones el artículo 13 señalaba:

"El Ejecutivo Federal, para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomienda esta ley, queda facultado para imponer las siguientes sanciones administrativas:

I.- Multa de \$100.00 hasta \$20,000.00.

En el caso en que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que obedezca el mandato respectivo.

II.- Clausura temporal por 90 días o clausura definitiva, pero exclusivamente tratándose de negociaciones comerciales.

III.- Arresto hasta por 36 horas.

El Reglamento contendrá las normas relativas al ejercicio de las facultades que señala este artículo.

Con relación a la reforma propuesta en el decreto del 10 de febrero de 1959, a este artículo, la Comisión determinó:

"La segunda reforma se refiere al artículo 13 que otorga facultades para imponer sanciones económicas y corporales. Por lo que toca a la sanción económica, contenida en la fracción I del artículo 13, únicamente se amplían en el monto máximo de la multa de \$20,000.00 que la ley señala a la cantidad de \$50,000.00 con el objeto de hacer más severa esta medida y lograr así la finalidad que se persigue que es la efectividad en las disposiciones en materia de precios.

Por decreto publicado en el "Diario Oficial" el 8 de enero -

de 1980, el artículo 13 vuelve a ser reformado en su fracción I, y sufre además la adición de un segundo párrafo, que trató un aspecto que habría de crear polémica y que fue el referente a la reincidencia.

El artículo pretendió ser lo más claro posible al definir lo que debería entenderse por reincidencia, diciéndonos que se entenderá por reincidencia "cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en donde se hizo constar la infracción".

A nuestro juicio esta definición resulta inadecuada, al denotar la falta de técnica legislativa, por parte del legislador al condicionar la reiteración de un hecho a un lapso que abarcará dos años para que las infracciones cometidas durante este tiempo puedan ser consideradas como reincidencia.

Basta con que haya una reiteración en la infracción que se comete a un mismo precepto para que exista reincidencia.

El proyecto original de reformas al artículo 13 establecía:

Art. 13.-.....

I.- Multa de \$100.00 hasta \$500,000.00.

En el caso en que persista la infracción, podrá imponer multas como tratándose de reincidencia, por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

Tratándose de reincidencia podrá imponer otra multa mayor dentro de los límites señalados aduplicar la multa inmediata anterior correspondiente. Se entiende por reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se hizo constar la infracción precedente salvo que ésta hubiese sido desvirtuada.

II.....

III.....

Con relación a este punto "La Comisión considera que independientemente de las adiciones y modificaciones propuestas por el Ejecutivo al artículo 13, es conveniente reformar el texto vigente del segundo párrafo de la fracción primera que usa en plural el imperativo del verbo poder y el reflexivo del verbo imponer y propone, en sustitución la oración "podrá imponer"- considera, asimismo, que a la persistencia en la infracción - se le debe de dar el tratamiento de reincidencia.

En cuanto a la adición relativa a la reincidencia, la Comisión estima que pretende establecer la posibilidad de un castigo mayor cada vez que se repita el hecho sancionable y que así se desprenda del uso del verbo "podrá", pero que tratándo

se de una sanción que afecta los intereses económicos de los infractores debe precisarse lo más posible sus límites y consecuencias. Duplicar una multa anterior puede resultar ventajoso para el infractor si se parte de una multa original reducida; duplicar la anterior también puede resultar en aumentar el límite máximo de la multa y ese es el alcance de la adición para que permita que en caso de reincidencia se imponga una nueva multa dentro de los límites del artículo o se duplique la anterior cuando se exceda lo que expresamente menciona. En todo caso la reincidencia conducirá a multas cada vez mayores y nunca menores a las anteriores." (52)

Durante el debate efectuado con relación al artículo 13, en la sesión del día se dijo:

"Por lo que se refiere a las sanciones o multas, éstas se amplían de \$100.00 a \$500,000.00 en lugar de \$100.00 hasta \$50,000.00 como estaban establecidas con la posibilidad de que en la reincidencia pueda duplicarse la multa y de persistir, llegar inclusive, a aplicarse en progresión geométrica.

52) Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año I.T.I. No.- 45 de 11 de diciembre de 1979. Pág. 23.

La Comisión considera, señores Diputados, que la Ley sobre -- Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica es -- uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado-- para poder ejercer de una manera más directa y amplia su fun-- ción rectora y promotora de la actividad económica, y particu-- larmente, para la protección y salvoguarda de los intereses -- de los trabajadores de las clases económicamente débiles.

Una vez que el dictamen fue lo suficientemente discutido en -- lo general se procedió a su discusión en lo particular, que-- dando por discutirse el artículo 13 fracción I.

El Diputado Gumercindo Magaña, representante del Partido Demo-- crata sugirió que la redacción del artículo 13 fracción I en-- su segundo párrafo quedará de la siguiente forma:

"Tratándose de reincidencia se impondrá otra -- multa mayor dentro de los límites señalados o-- duplicar la multa inmediata anterior correspon-- diente. Se entiende por reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones a cualquier -- precepto de la ley cualquiera que sea el tiem-- po en que se cometan."

La modificación propuesta y con la cual me adhiero obedece a-- que la sanción por causas de reincidencia debe de ser señala-- da en la propia ley y no fijada al arbitrio de la autoridad.

1930
1931
1932
1933
1934
1935
1936
1937
1938
1939
1940
1941
1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950

Por lo que hace al concepto de reincidencia, éste es definido como la repetición de una culpa o de un delito, en el dictamen se establece que se entiende por reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se levantó el acta.

Consideramos que la reincidencia debe considerarse cuando se infrinja cualquier ordenamiento de la ley.... en cualquier momento.

No hay razón para reducir a dos años la posibilidad de cometer una infracción para que ésta sea considerada como reincidencia.(53)

Por lo que hace a la reforma propuesta, el C. Juan Delgado Navarro, Presidente de la Comisión, acepta sustituir la expresión "podrá imponer" por "impondrá". (54)

A continuación procederemos a examinar el contenido del artículo 16, cuyo texto decía:

53) Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año I.T.I. No. 46- de 13 de diciembre de 1979. Pág. 55

54) Ibidem. Pág. 56.

"Art. 16.- Las personas afectadas por las resoluciones que el Ejecutivo Federal dicte con apoyo en la presente ley y los Reglamentos, podrán solicitar, dentro del plazo de 8 días la reconsideración de los acuerdos respectivos, aportando los datos y pruebas que estimen pertinentes."

Por reforma del 8 de enero de 1980, se reformó para quedar en los siguientes términos:

Artículo 16.- Las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Comercio dicte con fundamento en esta Ley, y demás disposiciones derivadas de ella, podrán solicitar ante la propia Secretaría, dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación, la reconsideración de dichas resoluciones.

En el recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional. Al interponerse deberán acompañarse los documentos en -- que conste la resolución recurrida y acreditar se la personalidad de quien promueva.

Para el desahogo de las pruebas aducidas se -- concederá al recurrente un plazo no menor de 8 ni mayor de 30 días hábiles que la Secretaría de Comercio fijará según el grado de dificultad que dicho desahogo implique.

Quedará a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y documentos. De no -- presentarlos dentro del término concedido, la prueba correspondiente no se tendrá en cuenta al emitir la resolución respectiva. En lo no -- previsto en este párrafo, será aplicable suple -- toriamente, en relación con el ofrecimiento, -- recepción y desahogo de pruebas, el Código Fe-

deral de Procedimientos Civiles.

Los recursos serán resueltos por los funcionarios que designe el Secretario mediante acuerdo delegatorio de facultades, salvo cuando se trate de resoluciones que el mismo emita, caso en el cual le corresponderá resolver el recurso.

Las resoluciones no recurridas dentro del término de 15 días hábiles, las que se dicten al resolver el recurso o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas.

La interpretación del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida por cuanto al pago de multas por un plazo de 5 días hábiles. Cuando dentro de dicho plazo se garantice su importe en los términos del Código Fiscal de la Federación, continuará la suspensión hasta que la Secretaría resuelva el recurso. - De no constituirse la garantía cesará la suspensión sin necesidad de declaración y procederá la ejecución.

Respecto de otras resoluciones administrativas, la de interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada si así lo solicitara el recurrente y surtirá efectos hasta que de oficio o a petición del propio recurrente se resuelva en definitiva sobre dicha suspensión, que sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

I.- Que el recurrente la hubiere solicitado.

II.- Que se admita el recurso.

III.- Que la suspensión no traiga como -

consecuencia la consumación o continuación de actos y omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público.

IV.- Que no se trate de acuerdos o resoluciones que fijen precios o prohíban su elevación.

V.- Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros a menos que se garantice el pago de éstos para el caso de no obtener resolución favorable.

VI.- Que la ejecución de la resolución - recurrida produzca daños o perjuicios de difícil o imposible reparación en contra del recurrente.

En la presente iniciativa, la Comisión propuso a esa H. Asamblea los cambios correspondientes.

En cuanto a la reforma al artículo 16, la Comisión estima que es encomiable la ampliación del plazo y la mayor precisión legal del recurso administrativo. No es equitativo que se exija que los documentos relativos a la prueba se acompañen precisamente al interponer el recurso, ya que con ello se puede llegar hasta privar al afectado de la posibilidad de hacerlo. Esta obligación debe reducirse a exhibir con el escrito de interposición los documentos que contengan la resolución que se recurre. En consecuencia, se propone modificar el texto del segundo párrafo.

La Comisión estima que más que hacer referencia en la parte inicial del tercer párrafo a "pruebas que ameriten desahogo", procedo a hacerla a la circunstancia de que no se acompañaren al escrito de interposición y al grado de dificultad de su desahogo, que será determinante del plazo que para el efecto se conceda.

En consecuencia, propone modificar la parte inicial del texto del tercer párrafo.

Por lo que toca a la suspensión del procedimiento, la Comisión considera que debe ser acorde con la agilidad del recurso. En cuanto a las multas, se sugiere una suspensión que surta efectos por la sola interposición del recurso durante un plazo perentorio, que subsistirá hasta que se resuelva en definitiva, sólo si dentro de dicho plazo se garantiza el importe y sus accesorios. En cuanto a las otras resoluciones, también se sugiere una suspensión que tenga efectos hasta que se califique la admisión del recurso y que sólo continuará si se satisfacen ciertos requisitos que se mencionan expresamente en el texto de la ley.

En consecuencia, esta Comisión propone que en el artículo 16 se modifiquen también los párrafos sexto y séptimo así como las fracciones de este último. (55)

En el debate del artículo 16 la Comisión estudió cuidadosamente el recurso de reconsideración para los afectados dentro de los términos constitucionales a que se tiene derecho. Asimismo se precisa y ajusta, a los términos del artículo 16 Constitucional, en cuanto a la supervisión y vigilancia que la autoridad de comercio debe ejercer para el cumplimiento de estas disposiciones. (56)

Con relación al recurso consignado en este artículo, existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nos dice:

RECURSOS ORDINARIOS. SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

NO ES NECESARIO AGOTAR, PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTIAS, EL RECURSO ORDINARIO QUE ESTABLEZCA LA LEY DEL ACTO, SI ESTA NO PREVIENE EXPRESAMENTE QUE, POR LA INTERPOSICION DEL RECURSO, SE SUSPENDEN LOS EFECTOS Y LA EJECUCION DEL MISMO ACTO Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA HA SOSTENIDO EL CRITERIO DE QUE NO ES INDISPENSABLE INTENTAR EL RECURSO DE RECONSIDERACION QUE CONCEDE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA PORQUE NI EL ARTICULO 16 DE DICHA LEY NI EL 28 DE SU REGLAMENTO ESTABLECEN QUE LA INTERPOSICION DEL RECURSO TRAIGA APAREJADA LA SUSPENSION DEL ACTO COMBATIDO.

-
- 55) Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año I.T.I. No. 45- de 11 de diciembre de 1979. Pág. 24.
- 56) Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año I.T.I. No. 46- de 13 de diciembre de 1979. Pág. 37.

AMPARO EN REVISION 2988/59. "MEAD JOHNSON DE-MEXICO", S.A. (ACUMULADOS) 3 DE FEBRERO DE --- 1960. UNANIMIDAD DE 4 VOTOS. PONENTE RAFAEL -MATOS ESCOBEDO.

El penúltimo artículo que estudiaremos, es el artículo 19, pa
ra lo cual nos remitiremos al mismo.

"Art. 19.- La Secretaría de Economía, en la --
forma que el Reglamento de esta Ley señale, --
tendrá a su cargo la aplicación de las disposi
ciones que la presente ley establezca."

El lugar ocupado por el original artículo 19 fue desocupado -
para dar paso al nuevo artículo 19, creado por decreto del 27
de diciembre de 1979, publicado en el "Diario Oficial de la -
Federación" el 8 de enero de 1980, este artículo aparte de ser
innovador por facultar a la Secretaría de Economía para ejer-
cer funciones de inspección y vigilancia constituye uno de --
los artículos más importantes de la Ley sobre Atribuciones --
del Ejecutivo Federal en Materia Económica, el nuevo texto de
la ley establece:

Art. 19.- La Secretaría de Comercio establece-
rá servicios de inspección y de vigilancia. Pa
ra cerciorarse de que se han cumplido las dis-
posiciones de esta ley y las demás derivadas -
de ella o con ella relacionadas, estará facul-
tada para exigir la exhibición de libros, pape
les informes y datos, así como para practicar-
visitas.

Las personas físicas o morales tendrán la obligación de proporcionar los informes y datos -- que la Secretaría de Comercio le requiera por escrito, relacionadas con la presente Ley y de más disposiciones derivadas de ella.

Las visitas se practicarán únicamente por personal autorizado por la Secretaría de Comercio, previa identificación y exhibición del oficio de comisión respectivo, en días y horas hábiles; pero también podrán efectuarse en días y horas inhábiles, cuando así fuere necesario, - en cuyo caso el oficio de comisión expresará - tal autorización.

Los propietarios, representantes o encargados - u ocupantes en general de los establecimientos en que se fabriquen, distribuyan, envasen, almacenen o vendan productos o mercancías o se presten servicios a los que se refiera esta -- ley, tendrán obligación de permitir el acceso al personal comisionado para practicar la visita, siempre que se cumplan los requisitos de - este artículo.

De toda visita se levantará acta circunstanciada en la que se hará constar el nombre de la - persona con quien se entendió la diligencia, - ante dos testigos propuestos por ella o por -- quien la practicó si aquella se hubiere negado a proporcionarlos y los demás datos con quienes hubiera entendido la diligencia, aun cuando se hubiera negado a firmarla y los demás datos relativos a la actuación. De esta acta se dejará copia con la persona con quien se hubiera entendido la diligencia, aun cuando se hubiera negado a firmarla, lo que no afectará su validez. Dicha acta tendrá valor probatorio en -- términos del artículo 202 del Código Federal - de Procedimientos Civiles.

Las partes que tuviesen interés jurídico podrán formular observaciones durante la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate o por escrito hacer uso de tal derecho dentro del término de tres días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado el acta.

La Comisión, estimó, en la iniciativa de ley propuesta para el artículo 19 que se le practicarán ciertas modificaciones por razones constitucionales.

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 16 Constitucional "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido con los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Y éstas son que la orden sea escrita, que en ella se expresen el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan,

a lo que únicamente debe limitarse la diligencia; que se levante al concluir una acta circunstanciada en presencia de -- dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o -- en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la -- diligencia.

La Suprema Corte de Justicia, en ejecutoria dictada en amparo promovido en 1961, sentó tesis en el sentido de que:

VISITAS, REQUISITOS DE LAS.

POR MUCHO QUE EN LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA, NO SE MENCIONEN O PRECISEN NINGUNOS REQUISITOS QUE DEBEN LLENAR LOS INSPECTORES RELATIVOS A LAS VISITAS DE INSPECCION QUE PRACTIQUEN, ELLO ES COMPLETAMENTE IRRELEVANTE, ANTE LA CIRCUNSTANCIA DE QUE DICHA LEY, EN SUS DISPOSICIONES DEBE ESTAR SUPEDITADA EN TODO A LO QUE ESTABLEZCA LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA, EN TODOS LOS TERMINOS DE SU ARTICULO 133.

SEXTA EPOCA, TERCERA PARTE:

VOL. LII, PAG. 173 A.R. 2655/61 VENANCIO LOPEZ FERNANDEZ. 5 VOTOS.

VOL. LII, PAG. 173 A.R. 33791/61 ANTONIO GARCIA RUIZ. UNANIMIDAD DE 4 VOTOS.

VOL. XXXIII, PAG. 28 A.R. 2125/59 ANTONIO GARCIA MICHEL 5 VOTOS.

VOL. XXXIII, PAG. 42 A.R. 2515/55 INDUSTRIA NACIONAL QUIMICO FARMACEUTICA, S.A. DE C.V. 5 VOTOS.

TESIS RELACIONADA CON JURISPRUDENCIA 420/85.

En amparo en revisión del año de 1962, en que se establece la tesis de que "los reglamentos de policía abarcan todas aque--

llas disposiciones dictadas con el objeto de que las autoridades administrativas vigilen la conducta de los particulares - a fin de que éstas ajusten a las normas legales de orden público y de obediencia obligatoria, previniendo en tal forma, - la alteración de dicho orden: acepción suficientemente amplia para que desde el punto de vista constitucional, pueda aceptarse como legítima la inspección de comercios, pues de otra suerte carecerían de apoyo constitucional las leyes que autorizan la ya dicha y otras especies de inspección, la conveniencia de cuya práctica en bien del orden público es del todo -- evidente.

Leyes recientes han establecido visitas sin que, hasta donde es del conocimiento de la Comisión, se hayan impugnado al grado de sentar jurisprudencia sobre su inconstitucionalidad. - En estas circunstancias la ley puede establecer visitas para vigilar que la conducta de los particulares se ajuste a sus disposiciones, las que, para el efecto se incorporan a los reglamentos de policía a que se refiere el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional. Para realizarlas independientemente de los que la propia ley establezca, deberán satisfacerse los requisitos constitucionales.

No son pues, de aceptarse las inspecciones oculares en la forma en que están planteadas en la iniciativa, porque no llenan

los requisitos constitucionales, como tampoco lo es que se -- provea a la exhibición obligatoria de libros y documentos durante las visitas domiciliarias, lo que constitucionalmente sólo procede para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales. Por lo tanto, no es de aceptarse la reforma -- propuesta al Artículo 19 de la Ley y esta Comisión propone la sustitución de su texto.

Las iniciativas provocan la función legislativa; pero no la limitan. A juicio de la Comisión y sin pretender abarcarlas íntegramente, hay situaciones no previstas en la Ley que conviene incorporarle como hipótesis de su aplicación y que en su oportunidad podrán formularse como iniciativas. Por ahora dentro de limitaciones circunstanciales, esta Comisión sólo plantea a la consideración de la H. Asamblea una modificación que estima indispensable.

Juzga la Comisión que la realidad actual, obliga a ampliar la órbita de los servicios a los que la ley es aplicable para -- que comprendan los de interés público o beneficio social como son en la actualidad y por vía de ejemplo los sanitarios: ser vicios médicos, hospitalarios, funerarios. los educativos, -- los de transporte de personas y de bienes principalmente los de consumo, destacando entre ellos los artículos perecederos;

los de comunicación; de difusión; de turismo y en general los tendientes a la satisfacción de necesidades preferentes de la población de acuerdo con criterios actualizados que serán establecidos por vía reglamentaria y que no están comprendidos en la Fracción Séptima del Artículo 1º. de la Ley. (57)

El debate del artículo 19, resultó de trascendencia, por esta razón expondremos los aspectos de mayor relevancia.

"A continuación el C. Diputado Juan de Dios Castro, quien se reservó el artículo 19 en su contra por haberlo considerado incongruente a los considerandos elaborados por la Comisión y por ser violatorio al artículo 16 último párrafo de la Constitución General de la República hace un razonamiento de importancia para fundar y motivar su negativa a la aprobación del texto del artículo de referencia, misma que a continuación -- analizaremos:

Comienza el artículo 19 diciendo:

"La Secretaría de Comercio establecerá servicios de inspección y vigilancia para cerciorarse de que se han cumplido las disposiciones de esta ley y las demás derivadas de ella o con ella relacionadas, estará facultada para exi--

57) Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año I.T.I. No. 45- de 11 de diciembre de 1979. Pág. 24.

gir la exhibición de libros, papeles, informes y datos así como para practicar visitas"

Por lo que hace a lo establecido en el artículo 16 último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala:

"..... que la autoridad administrativa podrá - practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los Reglamentos Sanitarios y de Policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos"

La Comisión estimó inconstitucional el hecho de aceptar las - inspecciones oculares planteadas en la iniciativa, ya que no llenaban los requisitos constitucionales, "como tampoco lo es que se provea a la exhibición obligatoria de libros y documentos durante las visitas domiciliarias, lo que constitucionalmente sólo procede para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales." (58)

58) Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año I.T.I. No. 46- de 13 de diciembre de 1979. Pág. 33.

Aclarando un poco más la idea plasmada en la iniciativa el C. Francisco Javier Gaxiola explicó: "..... que a la autoridad administrativa se le habían dado dos tipos de acciones: la posibilidad de que hubiera inspecciones oculares, y las visitas domiciliarias a fin de vigilar el cumplimiento de la ley, migma que podía ser efectuada con un simple oficio de comisión - de carácter general.

Por considerar la inconstitucionalidad suprimimos la inspección ocular basada en oficios generales.

El objeto de las visitas domiciliarias tenfan por finalidad - cumplir un doble objeto, efectuar una inspección ocular para ver materialmente los artículos, productos, mercancías en el lugar en donde se expendieran y al hacer la visita solicitar la exhibición de los libros, papeles, documentos o la revisión de informes.

La posibilidad de exhibir la documentación se basaba en el artículo 16 constitucional en su primer párrafo en donde se establece que "..... nadie puede ser molestado en su persona, - etc. salvo por mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento." (59)

59) Ibidem. Pág. 58.

Ante lo endeble de dichos argumentos el C. Rafael Corrales -- Ayala propuso la modificación en la redacción al texto del artículo 19 para quedar así:

La Secretaría de Comercio establecerá servicios de inspección y de vigilancia para cerciorarse de que se han cumplido las disposiciones de esta ley y las demás derivadas de ella, o con ella relacionadas.

Estará facultada para solicitar la exhibición de libros, papeles, informes, y datos así como para practicar inspecciones.

Ahora, para que se complete la idea, el otro párrafo diría:

Las personas físicas o morales tendrán la obligación de proporcionar los informes y datos -- que la Secretaría de Comercio les requiera por escrito, relacionados con la presente ley y de más disposiciones derivadas de ella.

Las inspecciones se practicarán únicamente por personal autorizado por la Secretaría de Comercio, previa identificación y exhibición del -- oficio de comisión respectivo en días y horas hábiles, pero podrán efectuarse también en -- días y en horas inhábiles cuando así fuere necesario....., etc.

Las inspecciones se limitarán al examen por -- parte del visitador, de productos, mercancías o artículos de los lugares en que se produzcan, almacenen o se expendan o se presten servicios de sus equipos e instalaciones, sus precios, -- pesos, volúmenes, contenidos y demás características.

Y se vuelve a emplear la palabra inspección, - en cuanto se dice:

"Los propietarios, representantes o encargados u ocupantes en general de los establecimientos en que se fabriquen, distribuyan, envasen, almacenen o vendan productos o mercancías, o se presten servicios a los que se refiere esta -- ley, tendrán obligación de permitir el acceso al personal comisionado para practicar la inspección, siempre que se cumplan los requisitos de este artículo."

Vuelve a cambiarse la palabra visita por inspección.

"De toda inspección se levantará acta circunstanciada"

De tal manera que la palabra visita queda totalmente desechada del texto, o mejor dicho de la redacción de todo este articulado, para que no se produzca ningún mal entendido en relación con el artículo 16 Constitucional. (60)

Proceda la Secretaría a tomar la votación en un solo acto de los siguientes artículos: artículo 13 fracción I, párrafo se gundo, con la modificación propuesta por el Diputado Juan Delgado Navarro y el artículo 19, con la modificación propuesta por el Diputado Rafael Corrales Ayala.

Se emitieron 257 votos por los artículos no impugnados, 253 - votos por el artículo 13 fracción I, segundo párrafo y 4 en - contra, por lo que respecta al artículo 19 se registraron 257 votos.

Dicho decreto de adiciones y reformas a la Ley de Atribucio-- nes se publica en el "Diario Oficial de la Federación" el 8 - de enero de 1980 en los términos de la iniciativa de ley, a - excepción del artículo 13 fracción I, segundo párrafo y el ar - tículo 19 mismos que fueron reformados con las observaciones - efectuadas para quedar en los términos en que los conocemos - actualmente.

2.2 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCION POLITI-
CA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE COMERCIO EX-
TERIOR.

Haciendo un estudio comparativo de las facultades que tiene - el Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, - me he encontrado con diversos ordenamientos legales que le -- conceden dicha facultad, mismos que en un momento determinado podrían crear una confusión o bien una duplicidad de funcio-- nes, como lo son las contenidas en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica en sus artículos 9º. y 10º., el Artículo 131 de la Constitución Política de los Esta

dos Unidos Mexicanos en su segundo párrafo, y finalmente la -- Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultades que trataremos de desglosar y explicar.

Partiendo de la hipótesis legal contenida en el artículo 9°.- de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, vemos que dicho ordenamiento le concedía facultades ordinarias al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior y cuyo contenido transcribo para una mejor comprensión.

"Art. 9°.- El Ejecutivo Federal estará autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran -- las condiciones de la economía nacional y el -- mejor abastecimiento de las necesidades del -- país.

En estos casos los permisos para exportar o -- importar artículos serán concedidos directamente a los interesados con exclusión de los intermediarios.

Por decreto del 27 de diciembre de 1979, se -- creó un párrafo más a este artículo.

Con la finalidad de completar la idea anteriormente expuesta señalaremos el contenido del artículo 10°. que viene a ser complementario del artículo anterior.

"Art. 10º.- Los productores que realicen la exportación de materias primas, o artículos manu facturados, estarán obligados primeramente a -satisfacer la demanda del consumo nacional, antes de efectuar exportaciones; en la inteligencia de que en estos casos el precio en el interior del país no podrá ser más alto que el precio del mercado exterior, para el artículo de- que se trate, menos impuestos, fletes, seguros y demás gastos necesarios para efectuar la venta en el extranjero."

Por su parte el artículo 49 Constitucional al hacer referen--
cia a la división de poderes nos señala que:

"Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación - se divide, para su ejercicio, en Legislativo, - Ejecutivo y Judicial.
No podrán reunirse dos o más de estos Poderes- en una sola persona o corporación, ni deposi-- tarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el- artículo 29."

Si embargo, en 1951 se reformó nuevamente el artículo 49 Cons-
titucional para agregar otra excepción al otorgamiento de fa-
cultades legislativas al Ejecutivo, siendo las correspondien-
tes a las contenidas en el segundo párrafo del artículo 131 -
de la Ley Suprema que trata de las atribuciones extraordina--
rias para regular la situación económica, mismas que invaria--
blemente se conceden cada año en materia de impuestos de im--

portación y exportación al expedirse la Ley de Ingresos.

Para lograr la adecuada concordancia entre el artículo 49 segundo párrafo de la Constitución hubo de adicionarse un segundo párrafo al artículo 131 Constitucional, efectuándose en el "Diario Oficial" el día 28 de marzo de 1951, mismo que a la letra dice:

"Art. 131.-

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o su- primir las cuotas de las tarifas de exporta- ción e importación, expedidas por el propio -- Congreso y para crear otras; así como para res- tringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, ar- tículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la econo- mía del país, la estabilidad de la producción- nacional, o de realizar cualquiera otro propó- sito en beneficio del país. El propio Ejecuti- vo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso - que hubiere hecho de la facultad concedida."

Del análisis del segundo párrafo, se desprende que el Congre- so puede delegar facultades legislativas en el Ejecutivo po- niendo en sus manos el equilibrio de la balanza internacional del comercio del país, siempre y cuando se reunan las siguien- tes condiciones:

Que exista urgencia para regular el comercio exterior; la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y -- cualquier otro propósito en beneficio del país.

Si el ejercicio que haga el Ejecutivo de estas facultades, no se encuentra debidamente fundado en los supuestos anteriores, la facultad concedida la estará ejerciendo en forma arbitraria e ilegal.

Algunos autores expresan que cuando la ley expedida tiene sus orígenes en las facultades que el Congreso le haya otorgado al Ejecutivo como lo es el caso del artículo 131 Constitucional, dará lugar a decretos delegados. (61)

Al finalizar cada año, el Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto, someterá a su aprobación el uso que hubiera hecho de la facultad concedida.

El Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación calificará el uso de la facultad otorgada al Ejecutivo durante el año inmediato anterior, y en su caso, otorgará la facultad para ejercerla en el año inmediato.

61) Actosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo". 5a. ed. Méx. ed. Porrúa 1983. Pág. 500.

De lo anterior se puede señalar, que las disposiciones que --dicte el Ejecutivo, entrarán en vigor inmediatamente sin ser aprobadas por el Congreso, y el Ejecutivo posteriormente someterá a la aprobación del Congreso el uso de la facultad concedida.

Tena Ramírez opina al respecto:

"Resulta que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo con fundamento en el artículo 131, son leyes de naturaleza singular, sujetas a la condición resolutoria de la aprobación del Congreso.... lo que plantearía una situación prácticamente irresoluble si llegara a presentarse el caso de que una ley expedida por el Ejecutivo en la hipótesis de dicho precepto, aplicada desde su promulgación a casos particulares, no fuera aprobada posteriormente por el Congreso." (62)

Por su parte, Jorge Carpizo en su libro del Presidencialismo-Mexicano opina que:

"El Presidente, cada año, someterá a la aprobación del Congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho. Si el Con--

62) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada. México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1985. Pág. 328.

greso no estuviese de acuerdo en la forma en que utilizó estas atribuciones, no hay nada que pueda hacer al respecto, -- pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir aunque sólo sea especulación teórica con relación a la renovación de la concesión de las facultades, a que se refieren dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el Congreso puede especificar algunas reglas que el Presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades, -- ya que quien puede lo más, puede también lo menos." (63)

Finalmente con relación a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 13 de enero de 1986 comentaré -- que dicha ley vino a abrogar la "Ley Reglamentaria del párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 5 de enero de 1961 bajo la presidencia -- del Lic. Adolfo López Mateos, la cual tuvo como finalidad la regulación de una serie de disposiciones encausadas para obte

63) Carpizo Mac. Gregor, Jorge. Op. Cit. Pág. 109.

ner el mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales tendientes a regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación así como para aumentar, disminuir o suprimir las tarifas generales de importación y exportación.

Al efectuar un análisis somero a la "Ley Reglamentaria del párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", nos encontramos con las siguientes observaciones:

Resulta ser inconstitucional la fracción I del artículo 1º. - de la Ley Reglamentaria que a la letra dice:

"Art. 1º.- A fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta al Ejecutivo Federal, en los términos de la presente ley, para:

I.- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas Generales de Importación y Exportación, y crear otras;

La inconstitucionalidad estriba en que al Ejecutivo se le concede por tiempo indefinido facultades que no pueden otorgarse sino por un año.

En relación al artículo 2°. y 3°. , se autoriza al Ejecutivo - para ejercer tales facultades por conducto de dos diferentes- Secretarías de Estado (Hacienda y Comercio), siendo que tales facultades por ser extraordinarias debe ejercerlas personal-- mente, lo que en este caso equivale a autorizar que se legis- le por medio de actos administrativos, lo cual es inadmisibile.

A fin de que quede debidamente probada dicha inconstituciona- lidad, a continuación se transcriben los artículos anterior-- mente mencionados:

Art. 2°.- La facultad otorgada conforme al artículo 1°. , fracción I, de esta ley, la ejerce rá el Ejecutivo Federal por conducto de las Se cretarías de Hacienda y Crédito Público y de - Industria y Comercio, de acuerdo con las dispo siciones en vigor.

Art. 3°.- La facultad señalada en la fracción- II del artículo 1°. , de la presente ley la --- ejercerá el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - por lo que se refiere a la determinación del - monto total máximo de los recursos financieros aplicables a las importaciones. Con base en - este monto, la Secretaría de Industria y Comer cio determinará las restricciones por grupos - de mercancías, y establecerá las restricciones a la importación que sean necesarias.

La nueva Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitu--- ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de-

Comercio Exterior, vino a derogar los artículos 9°. y 10°. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia -- Económica que concedía facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en materia de comercio.

Por lo que respecta a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 - Constitucional diré en forma genérica, que dicha ley consta - de 29 artículos y tres Transitorios misma que contiene tres - capítulos, el primero lo integran las disposiciones generales en la que se tomaron aspectos de la anterior Ley Reglamenta-- ria del Segundo Párrafo del Artículo 131 Constitucional, el - capítulo segundo está formado por las restricciones a la ex-- portación e importación y finalmente el capítulo tercero que-- hace mención a la Inspección y Vigilancia, Sanciones y Recur-- sos Administrativos.

Resumiendo los aspectos más importantes, se otorga a la Secre taría de Economía y Fomento Industrial, facultades para san-- cionar las infracciones a la ley que no lo sean también a la-- Ley Aduanera, ya que en este supuesto se aplicará esta última; asimismo, se le faculta para tramitar y resolver las impugna-- ciones administrativas que los afectados llegaran a presentar.

Para el ejercicio de las funciones de vigilancia e imposición de sanciones, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial-

se ceñirá a las disposiciones establecidas en la Ley sobre --
Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica que --
se prevé en los términos ajustados a derecho que deben normar
la actuación de la autoridad en esta materia.

Se declara procedente el recurso administrativo de revocación
previsto en el Código Fiscal de la Federación, cuando los im-
portadores de las mercancías sujetas a cuota compensatoria de
finitiva, consideren que la misma debe cancelarse o modificar
se.

Contra la resolución que dicte la autoridad administrativa re
solviendo el recurso de revocación, procederá juicio ante el-
Tribunal Fiscal de la Federación en los términos del Código -
mencionado.

Las resoluciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Indus-
trial por las que se impongan sanciones, podrán ser recurridas
administrativamente por quienes resulten afectados, acudiendo
al Superior Jerárquico de la autoridad que les hubiere impues-
to la sanción, dentro del término de cinco días hábiles a la-
fecha en que se les notifique la resolución recurrida. (64)

64) Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III. No. 54 de
18 de diciembre de 1985. Pág. 25.

Finalmente, compartiendo la idea del Lic. Jorge Carpizo diré-
que:

"La autorización a que se refiere el párrafo segundo es anual,
en consecuencia, es anticonstitucional la Ley Reglamentaria -
del Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional que con-
vierte dicha autorización en indefinida." (65)

2.3 ANALISIS DE LA FRACCION X DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL COMO
POSIBLE FUNDAMENTO LEGAL DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA-
ECONOMIA.

En su primera parte el artículo 73 fracción X, establece la -
facultad del Congreso para legislar en materia de "comercio",
cuyo contenido en la actualidad es debatido por dos posturas,
una que sostiene que dicha facultad se concibe únicamente pa-
ra efecto de expedir la leyes en materia de comercio entre --
los particulares, y la otra que asevera que la mencionada fa-
cultad no sólo comprende la facultad de legislar en materia de
comercio entre los particulares, sino que también incluye la-
de legislar en materia de comercio administrativo.

65) Carpizo Mac. Gregor, Jorge. Op. Cit. Pág. 109.

Antes de analizar cada una de dichas posturas, expondremos -- brevemente los antecedentes históricos de esta fracción.

El maestro Gustavo R. Velazco nos dice que esta "disposición-- no se reprodujo en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824, sin embargo, desde un principio existió un movimien-- to de opinión en pro de la expedición de un Código Mercantil, lo prueba el decreto de 22 de enero de 1822, en que la Sobera^{na} Junta Provisional Gubernativa del Imperio participó a la -- Regencia haber nombrado varias comisiones que entendieran en-- la formación de códigos, entre ellos, el de Comercio. (66)

La promulgación del Código de Comercio Español, de 10 de mayo de 1829, posiblemente influyó para que se continuara hablando de la cuestión y Tena Ramírez menciona en su obra de "Derecho Mercantil" una iniciativa presentada el 28 de abril de 1834 a la Cámara de Senadores para que se aceptaran algunos Articu-- los del Código Español. Estas ideas fueron acogidas en el -- proyecto de Constitución elaborado en 1824 por la mayoría de-- los miembros de la Comisión, en términos casi iguales a los -- empleados en la Constitución de Cádiz. La disposición alcan--

66) Colección de Decretos y Ordenes. Publicada por Alejandro Val--
dés. México 1822.

zó la categoría de precepto jurídico en las Bases Orgánicas - de 1834, las que la reprodujeron agregando la parte final que ya se encontraba en la Constitución de Cádiz, sobre la posibilidad de hacer variaciones a los Códigos en algunos lugares - por circunstancias particulares.

Y lo que hasta entonces no había pasado de ser una promesa, - se convirtió en realidad al expedirse el 16 de mayo de 1854 - el primer Código de Comercio que tuvo México, conocido como - "Código Lares" por el nombre de su autor, el cual a pesar de - su superioridad sobre la antigua Legislación, fue derogado po - co más de un año después, el 22 de noviembre de 1855, al triun - far la Revolución de Ayutla. Así llegamos al Congreso Consti - tuyente de 1856, en el que nos detendremos un poco más, debi - do a la mayor importancia del fruto de sus trabajos." (67)

Fue en la sesión del 10 de octubre de 1856 cuando se puso a - discusión la fracción XVII del artículo 64 del Proyecto que - decía:

67) Velazco R. Gustavo. "Las Facultades del Gobierno Federal en Ma - teria de Comercio". Revista de Derecho y Ciencias Sociales. -- Edit. Jus, Tomo XIII. No. 73. Méx. 1944. Pág. 194.

"Artículo 64.- El Congreso tiene facultad:

XVII.- Para establecer las bases generales de la Legislación Mercantil.

Sin discusión, y sin haberse presentado algún indicio sobre una posible oposición con la facultad de establecer restricciones al comercio, entre los Estados, fue aprobada por 73 votos contra 8, pasando posteriormente a ser en definitiva, la fracción X del artículo 72 de la Constitución. (68)

El Congreso no llegó a expedir ningún tipo de bases generales a pesar de que el Ejecutivo preparó un Código de Comercio para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California con las disposiciones sobre Derecho Marítimo y las bases generales de la Legislación Mercantil, para toda la República. (69)

Además, varios Estados en ejercicio de sus facultades, promulgaron su respectivo Código de Comercio, aunque en algunos casos dicha promulgación consistió simplemente en declarar aplicable el Código expedido para el Distrito Federal, el 16 de mayo de 1854, conocido como "Código Lares".

68) Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 618.

69) Velazco R. Gustavo. Op. Cit. Pág. 196.

En la sesión ordinaria celebrada el 18 de mayo de 1853, se --
dio lectura a la iniciativa presentada por la Secretaría de -
Fomento, Colonización, Industria y Comercio, con el objeto de
que el Congreso también pudiera establecer bases generales en
materia de minería.

El proyecto de ley decía:

"ART. UNICO.- Se reforma la partida X del ar-
tículo 72 de la Constitución, en los términos-
siguientes:

X.- Para legislar en los ramos de comercio y -
minería, estableciendo bases generales y uni--
formes en toda la República." (70)

El único fin era de que se otorgara al Congreso de la Unión,-
en materia de minería, facultades iguales a las que éste te--
nia en materia de comercio.

Por lo que se refiere a la sustitución de la expresión: "Para
establecer las bases generales en la legislación mercantil",-
por la de legislar en los ramos de comercio....", no implica
ba la ampliación del poder del Congreso, porque inmediatamen-
te fijaba la misma limitación que establecía el texto que se-

70) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de la XI Le-
gislatura del Congreso de la Unión. Pág. 454 - 455..

pretendía reformar.

El Diputado Enríquez propuso se adicionara el proyecto de reforma a fin de que el Congreso de la Unión quedara facultado también para establecer bases generales y uniformes en materia de bancos. El proyecto aprobado por 118 votos contra 3 - quedó redactado de la siguiente forma:

"X.- Para legislar sobre bancos, comercio, minería estableciendo solamente bases generales y uniformes para toda la República."

Se turna el expediente al Senado para los efectos constitucionales y éste propuso el siguiente proyecto de reforma:

ARTICULO UNICO.- Se reforma la fracción X del artículo 72 de la Constitución Federal, en los términos siguientes:

X.- Para expedir Códigos obligatorios en toda la República de Minería y Comercio, comprendiendo este último a las Instituciones Bancarias." (71)

El 28 de noviembre del mismo año, la Cámara de Diputados, ya-

71) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores y de la XI Legislatura del Congreso de la Unión. Pág. 205 - 206.

en su nuevo período ordinario de sesiones, aprobó la declaración de reforma, (72) mandándose a pasar el expediente al Senado, en el que la declaración de reforma fue aprobada por -- unanimidad en la sesión del 4 de noviembre (73), enviándose inmediatamente al Ejecutivo para su publicación.

La federalización tanto de la minería como de la del comercio trajo como consecuencia la pérdida por parte de los Estados, - de las facultades que tenían para expedir su legislación mercantil.

La federalización de la materia de comercio trajo como consecuencia que todas las controversias que se suscitaran sobre esta materia fueran competencia de los Tribunales Federales, - de acuerdo a lo establecido en el artículo 97 Constitucional - que en su fracción I decía:

"Art. 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

-
- 72) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de la XI Legislatura del Congreso de la Unión. Pág. 758 - 759.
- 73) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de la XI Legislatura del Congreso de la Unión. Pág. 108 - 109.

De lo anterior resultaba que los Jueces Federales eran los --
únicos competentes para conocer de los negocios mercantiles --
con mengua de la esfera de la autonomía de los Estados y con--
grave perjuicio de sus restantes obligaciones. Para evitar --
los inconvenientes que representaba la acumulación de los ju--
cios mercantiles, y toda vez que la ley federal aplicable re--
gulaba relaciones entre particulares, por lo que únicamente --
entre éstos podían surgir cuestiones sobre su aplicación, no--
siendo necesario consecuentemente que la jurisdicción federal
tuviera el carácter de exclusiva, se adicionó el artículo 97,
fracción I antes citado, exceptuándose "el caso de que la ---
aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues enton--
ces son competentes para conocer los jueces y tribunales loca--
les del orden común de los Estados del Distrito Federal y Te--
rritorio de Baja California." (74)

Dentro del proyecto de constitución presentado por Carranza --
al Congreso Constituyente de 1916-1917, podemos ver que la --
fracción X del artículo 72 apareció con un texto diferente --
del que tenía la fracción X del artículo 72 de la Constitu---
ción de 57, el cual diría:

74) Reforma de 29 de mayo de 1884, sustancialmente igual en el ar--
tículo 104, fracción I de la Constitución de 1917.

"X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo." (75)

Como se puede advertir, la expresión "para expedir Códigos -- obligatorios en toda la República", fue sustituida por la de "legislar en toda la República", sin que se diera explicación o motivo de este cambio.

La fracción sufrió numerosas modificaciones en el curso de su discusión y no fue sino hasta la sesión permanente que se inició el 29 de enero de 1917, una vez que fue ajustada a los -- textos de los ya para entonces aprobados artículos 5°. y 28.

Su nueva redacción fue la siguiente:

"X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el Banco de emisión único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución." (76)

La parte relativa al comercio no suscitó la menor duda y no -- fue objeto de comentario alguno.

75) Diario de los Debates.

76) Diario de los Debates, Tomo II. Pág. 728.

Una vez terminada la exposición de los antecedentes históricos de la fracción X del artículo 73, procederemos a analizar el alcance de la facultad del Congreso en materia de comercio.

Tratando de dilucidar dicha cuestión, don Gustavo R. Velazco esgrime los siguientes argumentos:

"Haciendo aplicación del viejo y probado principio, "es contra derecho juzgar o responder -- en vista de alguna parte pequeña de la ley, -- sin haber examinado atentamente toda la ley", -- procedemos a analizar toda la Constitución de que forma parte la frase inicial de la fracción X del artículo 73, al punto encontramos -- motivos serios para dudar del sentido absoluto que parece corresponder a esta disposición -- cuando se toma aisladamente. Apenas una o dos líneas antes, la fracción IX del mismo artículo confiere al Congreso la facultad especial de "impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones". Frente a una autorización amplia; sin límites, tenemos pues otra específica, dirigida a un fin concreto pero si nuestra hipótesis del sentido de -- la primera es exacta, entonces la segunda está contenida en aquella y sale sobrando. En otras palabras, si el Congreso puede aprobar toda -- clase de leyes sobre el comercio, también ha -- de poder expedir las necesarias para impedir -- las obstrucciones al comercio interestatal. Y como otro sano principio interpretativo quiere que "se dé efecto, si es posible, a todo el documento y a todos sus artículos y fracciones", no es posible resolver el desacuerdo entre ambas divisiones, suponiendo, sin prueba alguna que lo apoye, que la fracción IX representa -- simplemente un caso de ejercicio de la potestad contenida en la fracción IX, que el Constituyente quiso mencionar por separado debido a razones particulares." (77)

Aunque no reviste el mismo carácter patente, tajante que ----
aquel, la fracción X, sigue diciendo el mismo autor, que sur-
ge otra dificultad para admitirla. Con arreglo a esta divi-
sión, el Congreso no solamente puede legislar sobre comercio,
sino también sobre minería, hidrocarburos, industria cinema-
tográfica, instituciones de crédito y energía eléctrica, así-
como establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del
artículo 28 de la Constitución. Como es sabido, la palabra -
comercio posee diversos significados, desde el punto de vista
económico, "es la ocupación o negocio de comprar y vender mer-
cancías". En el campo del derecho, además de un sentido am-
plísimo al que se designa al tráfico jurídico en general, el-
concepto de comercio "incluye todas las actividades que los -
Códigos Mercantiles recogen y regulan". Pero si la Constitu-
ción ha considerado necesario mencionar expresamente las acti-
vidades enumeradas en la fracción X, tiene que ser porque no-
están comprendidas dentro del comercio del que también habla.
En otras palabras, parece que las varias acepciones de la voz
que tratamos, en la que el Constituyente optó por una restrin-
gida, es que el comercio se distingue de minería, banca, ener-
gía eléctrica, industria cinematográfica e industria petrole-

77) Velazco R. Gustavo. Op. Cit. Pág. 187.

ra, y se contrapone a estas otras actividades económicas."
(78)

El maestro Velazco, para probar la necesidad y armonía de ambas fracciones procede a hacer una interpretación histórica - y sistemática de ambas. De la primera concluye diciendo:

"..... es posible afirmar que de los antecedentes de los dos preceptos se desprende que en tanto que la fracción IX concede una facultad amplia con relación a un objeto especial como es la supresión de trabas en el comercio entre los Estados, - la fracción X establece una facultad limitada sobre una materia que el mismo legislador deberá precisar o sea sobre el -- "comercio" en general. En términos más concretos, por la --- fracción IX el Congreso General puede dictar toda clase de leyes con tal que tengan como finalidad la eliminación de los - impedimentos al comercio interestatal, por la fracción X, las leyes que aprueben pueden referirse a todo el comercio, tanto exterior como interior y tanto interestatal como intraestatal, como han de ser leyes de una clase o naturaleza especial, esto es leyes "cuya aplicación sólo afecte intereses de los particulares." (79)

78) Ibidem. Pág. 188

79) Ibidem. Pág. 200

Al realizar la interpretación sistemática, el Lic. Velazco ma
nifiesta que:

"En efecto, hasta aquí he hablado de la facultad general o --
ilimitada de dar leyes, y de comercio en sentido restringido,
pero sin puntualizar perfectamente las diversas posibilidades
lógicas que encierra la fracción X del artículo 73. Dichas -
posibilidades son cuatro a mi modo de ver:

1.- Facultad Ilimitada (es decir, para expedir
toda clase de leyes) objeto limitado (o sea, -
comercio en sentido económico).

2.- Facultad Limitada - objeto ilimitado (co--
mercio en el sentido de "actos de comercio", -
es decir, de actos a los que el legislador ---
atribuye esa calificación).

3.- Facultad Limitada - objeto limitado.

4.- Facultad Limitada - objeto ilimitado.

1.- La primera posibilidad equivale sencillamente a plantear-
el problema de la incompatibilidad de las fracciones IX y X.

En otras palabras, es cuando se toma este último precepto al-
pie de la letra y se entiende que autoriza a dictar toda cla-
se de leyes sobre comercio en su acepción más común de "nego-
ciación que se hace comprando, vendiendo o permutando unas co
sas por otras", cuando surge la necesidad de ponerlo de acuer

do con el precepto inmediato anterior, que también se refiere al comercio, aunque únicamente parte de él que tiene lugar - entre los Estados, para permitir al Congreso que impida el establecimiento de restricciones. Por vía de consecuencia, este primer camino no representa ni puede representar una solución sino todo lo contrario.

2.- Conforme a la posibilidad siguiente, el Gobierno Federal podría legislar sin limitación sobre aquellos actos que considere comprendidos dentro de la palabra comercio. Se trata, - pues, del mismo supuesto que en el caso anterior, con el objeto de la legislación ampliado de un sentido estricto en que - el comercio se contrapone a la industria, a la agricultura, - etc., a otro extenso que engloba a dichas actividades. Sub-- siste por lo tanto, la oposición con la fracción IX. Además-- la potestad de dar leyes sobre el comercio, resulta en contradicción con la atribución expresa de otros ramos de la Federación dentro de la propia fracción.

3.- En la tercera posibilidad, el Congreso también estaría autorizado para legislar sobre el comercio en el sentido estricto que indiqué anteriormente. Sólo que en vez de poder dic-- tar toda clase de leyes, sus facultades se limitarían a esta-

blecer normas de una clase o naturaleza especial. Con esta lectura desaparece tanto el conflicto con la fracción IX como con el interno de la X. En su apoyo podría agregarse que en otras disposiciones de la Constitución, como en los artículos 4º. y 28, también se atribuye a la palabra comercio un significado limitado, puesto que se opone a profesión, industria y trabajo en el primero, y a producción, industria y servicios al público en el segundo. En cambio, esa inteligencia tendría el inconveniente de estar en pugna con la interpretación-histórica del precepto, que claramente demuestra la finalidad de éste que fue la de establecer en nuestro país un derecho mercantil uniforme con el mismo contenido en principio que el que tiene en otras partes. De paso hago notar, que esta dificultad no existía en el texto anterior, en que la expresión Código de Comercio automáticamente describía y delimitaba el alcance posible de las normas relativas al comercio, y que -- fue la Constitución de 1917 la que la creó al sustituir la -- redacción actual, probablemente debido al deseo de evitar que dos fracciones sucesivas del artículo 73 empezaran con la misma palabra.

Sólo que las correcciones de estilo son muy peligrosas cuando se hacen sin plena conciencia del sentido del pasaje alterado, como lo demuestra convincentemente el ejemplo presente y co--

rroboran muchos otros que podrían aducirse.

4.- La cuarta y última guía que podría seguirse para la inter
pretación sistemática de la fracción X del artículo 73, elimi
nando toda pugna con la fracción IX, pues siendo diversa la -
amplitud de una y otra, desaparece también la ilógica reitera
ción de una facultad que ya estaba conferida en lo general.

Cae asimismo, por tierra el aparente desacuerdo entre el po--
der de legislar sobre el comercio en sentido amplio y la regu
lación de diversas materias que también permite la fracción X.

Por último, esta interpretación se apega fielmente a los ante
cedentes del precepto, más aún, no es otra cosa que la expres
ión de su interpretación histórica. Parece demostrado, por-
tanto, que la cuarta posibilidad de solución es la correcta y
que en conclusión debemos afirmar que en materia de comercio-
la Federación posee una facultad limitada por lo que se refie
re a la naturaleza de las leyes que pueden expedir, e ilimita
da (con la salvedades o aclaraciones que hice), por lo que --
respecta al objeto sobre el que puedan recaer dichas leyes.

"Queda así refutada la supuesta competencia absoluta del Go--
bierno Federal, dice unas líneas más adelante, y demostrada -
la naturaleza verdadera de la facultad que otorga el artículo

73 fracción X. Se trata de una autorización para legislar so
bre derecho mercantil, esto es para regular las relaciones ju
rídicas entre particulares en materia de comercio. En conse--
cuencia, en México el Gobierno Federal no posee facultades ad-
ministrativas sobre el comercio en general, sino únicamente so
bre el comercio entre los Estados y sólo en cuanto trate de im
pedir las restricciones que lo obstruyan." (80)

Del análisis de los argumentos antes descritos, me permito --
concluir que el Congreso de la Unión tiene facultades para le
gislar en materia de comercio administrativo, con relación a-
las ideas expuestas por el Lic. Gustavo R. Velazco difiero, -
ya que no considero correcta la interpretación que hace rela-
cionando a la fracción IX con la X, ya que ésta ha respondido
a una necesidad específica como lo fue la de las alcabalas.

El Congreso de la Unión también está facultado para expedir -
no solamente leyes que regulen los actos de comercio celebra-
dos entre particulares, sino también, y esto es lo importante,
leyes que reglamenten desde el punto de vista administrativo,
la actividad mercantil. Y esto lo puede hacer no sólo con --

80) Ibidem. Pág. 201 - 205.

fundamento en la disposición que venimos estudiando, sino también, con fundamento en los artículos 5°. y 28 de la misma -- Constitución.

Otra ley que nos muestra la posibilidad legal de la intervención del Estado en actividades industriales y comerciales, es la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, que entre algunas de sus disposiciones faculta al Ejecutivo para imponer precios máximos a artículos o cuotas para los servicios; para imponer la obligación a quienes tengan existencias de esos artículos a ponerlos a la venta a los precios que no excedan de los máximos que se fijen (artículo 7°.); para ordenar la práctica de inspecciones a los productores y distribuidores (artículo 18).

Estas disposiciones muestran, pues claramente, que el Gobierno Federal sí cuenta con facultades administrativas sobre el comercio en general. Pero tal vez se diga, y con razón, que la ley que las contiene no fue expedida con fundamento en la fracción X del artículo 73, sino que fue expedida por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias, aunque eso no tendría ningún peso porque las facultades de todas maneras existirían, vamos a citar a continuación una ley que sí fue expedida por el Congreso de la Unión, y que es la "Ley so

bre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica", entre los fundamentos constitucionales invocados por el legislador al aprobarla se encuentra la fracción X del artículo - 73, que contiene una serie de enumeración de facultades mismas que tienen el carácter de limitativas de acuerdo a lo establecido en términos del artículo 28 Constitucional, en donde en ningún momento se faculta la intervención del Estado, - sino que se le limita interviniendo de acuerdo a lo establecido en la Constitución, en este caso la Ley de Atribuciones va más allá del artículo 28 Constitucional, extralimitándose en sus facultades al permitir la creación de un régimen diverso al de la libre empresa, en donde se faculta la intromisión -- del Estado como sujeto activo en los procesos de producción, - distribución, circulación de los alimentos de consumo popular, materias primas esenciales para la industria, facultades que no se encontraban consignadas en favor del Estado en la Constitución.

Asimismo resulta absurdo el tratar de fundamentar la actividad del Estado en la expedición de leyes anteriores similares como lo es el caso de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, la cual se encuentra en franca contradicción con nuestra Ley Suprema, al violar las disposiciones de la libre concurrencia del artículo 28.

2.4 INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

El espíritu del precepto contenido en el artículo 28 Constitucional, no es otro, que el de prohibir, de modo terminante, - todo acto que evite, o trate de evitar, la libre concurrencia en las actividades comerciales, a fin de impedir la concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de -- consumo necesario y con ello el alza de los precios.

Disposición que al efecto señala:

"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....."

Se desprende, en efecto, que les está prohibido tanto a los - particulares como al Estado el crear concentraciones de valores económicos, ya que con ello se evita la libre concurrencia y se produce el monopolio, reflejándose en el alza de los precios.

La propia ley admite como excepciones únicamente aquellas que el Constituyente consideró que no constituían monopolios como son las relativas a la acuñación de moneda, a los correos, a-

los telégrafos, y radiotelegrafía, la emisión de billetes por un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Dicho artículo Constitucional en su tercero y cuarto párrafo establece asimismo que: "no constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses", así como "tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para la defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzca.....". Estas últimas excepciones tienen dos limitaciones impuestas por el mismo precepto; cuando no se trate de artículos de primera necesidad, y siempre que estén bajo la vigilancia y amparo del Gobierno Federal o de los Estados.

Lo que significa que fuera de lo enumerado, cualquiera concentración económica se entenderá como monopolio, mismo que debe ser combatido "en consecuencia, la ley castigará severamente

te, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentra
ción o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de --
consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de-
los precios, todo acto o procedimiento que evite o tienda a -
evitar la libre concurrencia en la producción, industria o co
mercio o servicio al público; "con lo cual el espíritu del --
precepto constitucional manifiestamente declara la libertad -
en el campo económico, ya que al perseguir al monopolio, lo -
hace con el fin de que no existan restricciones a la economía
libre; y en esta forma surge como resultado de la misma, el -
abaratamiento de la vida.

Cuando no exista concentración o acaparamiento económico, la-
prohibición constitucional no rige, ya que combate la anorma-
lidad dentro de un sistema económico de libre empresa, mante-
niéndose de este modo la libre concurrencia, por lo tanto, to
do lo que se oponga a la libertad económica, proveniente, ya-
sea de los particulares o del Estado, va en contra de ese man
damiento Constitucional.

Ahora bien, la "Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal -
en Materia Económica", dispone en el último párrafo del ar---
tículo 1°. que:

"El Ejecutivo Federal determinará las mercan--
cias que deban considerarse incluidas en cada-

una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la presente ley."

Al quedar incluida cualquier mercancía en alguna fracción del artículo 1º., como se tiene visto, queda sujeta a control; y, como consecuencia de ello, las disposiciones de esta ley le son aplicables.

Queda por lo tanto, sujeta a que se le fije precio, tanto al mayoreo como al menudeo, a que no se eleve éste sin previa autorización oficial; a que se ponga a la venta a los precios que le hayan sido fijados; a que sea distribuida en la forma en que lo determine el Ejecutivo; a establecer prioridades y definir el uso preferente que quiera el Ejecutivo determinar, si es producido por alguna fábrica; a que sea restringida su importación o exportación, a que el Ejecutivo Federal pueda ocupar temporalmente las fábricas en que se produzca, a fin de incrementar su producción; y al que viole las disposiciones sobre esta materia, se le impongan sanciones. Esta situación es contraria a la libertad de comercio, establecida en el artículo 28 Constitucional.

Igualmente resulta ser violatorio al artículo 28 Constitucional el artículo 2º. de la ley en cuestión, al facultar al Ejecutivo Federal para fijar precios máximos al mayoreo y menudeo.

deo de los artículos controlados, obstaculizando con ello la libertad de comercio, al privar a los artículos de su fluctuación normal dentro del campo de la oferta y la demanda, quedando estáticos, o sin los factores que en su momento pudieran operar en la fijación normal del precio de los mismos.

Como medida complementaria del artículo señalado está el artículo 3º. de la misma ley que prohíbe elevar los precios de los artículos sujetos a control, sin previa autorización oficial. Por lo tanto, incurre, lo mismo que el artículo anterior, en la violación del mandato constitucional, ya que frena el desenvolvimiento económico de dichos artículos pues, -- aparentemente esta disposición parece estar de acuerdo con el precepto constitucional, al impedir que se eleven los precios, en realidad lo contraría; pues a veces, por razones de índole natural, puede elevarse el precio de los artículos controlados sin que por ello se contravenga la disposición constitucional, al aplicarse el precepto que estudiamos, la empresa libre deja de operar en esos artículos, creándose una escasez ficticia, que es lo que precisamente se trata de evitar, mediante la protección de la libre concurrencia .

Las facultades otorgadas por esta ley al Ejecutivo Federal, - en su artículo 4º para obligar a las personas que tengan mer-

mercancías controladas a ponerlas a la venta, contraría asimismo el precepto constitucional que nos ocupa, pues aunque no tengan concentración de mercancías en vías de monopolio, son san cionadas; de aplicarse en la práctica estas sanciones, se provocan compras de pánico, con lo cual se produce una escasez ficticia de los artículos controlados, cosa que trato de evitar el Constituyente

De una manera terminante se destruye la libertad de comercio, y por consiguiente, la libre concurrencia al ordenar el artículo 5°, de la multicitada ley, que el Ejecutivo Federal tiene facultades para determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos, cuando la producción sea, insu ficiente para satisfacer el mercado; lo mismo para establecer prioridades e imponer racionamientos a los artículos de referencia.

El artículo 6°, agrega que el Ejecutivo tiene facultad de determinar el uso preferente que deba darse a los artículos.

Como complemento de lo anterior el artículo 7°, faculta al -- Ejecutivo para organizar la distribución de esas mercaderías-- hecho que dió origen a la formación de un organismo estatal, denominado actualmente Compañía Nacional de Subsistencias Populares, para el control de los artículos que fije el Ejecuti

vo.

De ahí resulta el intervencionismo de Estado que contraría -- esencialmente al espíritu constitucional al provocar una concentración de artículos controlados.

El artículo 8°. en concordancia con el artículo 12 de la referida ley, otorga al Ejecutivo Federal facultad para interve-- nir en la elaboración de los artículos sujetos a control; --- pues los autoriza para determinar sobre la preferencia que de-- ba darse a la fabricación de determinados artículos; y, aún - más, para ordenar la ocupación temporal de la industria a fin de producir lo que a su juicio deba dársele preferencia.

De acuerdo al artículo 1°. de esta ley se violan los artícu-- los 14, 16 y 27 Constitucionales al establecer:

"Art. 14.- Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante -- los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En este aspecto la Ley de Atribuciones se muestra omisa en --- cuanto al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

"Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Se viola el precepto contenido en el artículo 16, al disponer el artículo 12 de la presente ley que analizamos que el Ejecutivo Federal podrá "decretar la ocupación temporal" de una negociación, ya que con este acto se están causando molestias - en las posesiones de los particulares sin que "medie escrito- de autoridad competente", en virtud de que ninguno de los preceptos constitucionales autoriza al Ejecutivo a proceder en - tal forma, por lo que opinamos que implica un total desconocimiento de la garantía constitucional antes citada.

Se viola igualmente el artículo 27, párrafo segundo en donde- se establece que:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por -- causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Concretamente, en el caso del artículo 12 de la Ley de Atribuciones no se establece que el Ejecutivo ordene el pago de indemnización alguna, con motivo de la ocupación temporal.

Pienso que el artículo 27 Constitucional debió de haber regu-

lado en su párrafo segundo, a la ocupación temporal al igual que lo hizo con la expropiación.

Nunca debió de permitirse dicha regulación a una ley secundaria, como lo es la "Ley de Expropiación" publicada en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 1936.

El fundamento legal de la ocupación temporal lo encontramos en los artículos 2°. y 3°. de la Ley de Expropiación, mismos que a la letra dicen:

"Art. 2°.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1°. (causas de utilidad pública) previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, por la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado en interés de la colectividad."

"Art. 3°.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios, correspondiente tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, hará la declaratoria respectiva."

El Ejecutivo Federal al decretar la ocupación temporal o expropiación de los bienes contenidos en la fracciones V, VI y X del artículo 1°. de la Ley de Expropiación no suspenderá la ocupación de dichos bienes, aunque se haya tramitado la revo-

cación. (Art. 8°.)

"V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o transtornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizotias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas."

Con la finalidad de evitar esta inconstitucionalidad, creemos que sería conveniente reformar el párrafo segundo, del artículo 27 de la Constitución en el que se manifieste que tanto -- las expropiaciones, ocupaciones temporales y limitaciones de dominio sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y -- mediante indemnización.

Para completar el monopolio de Estado, la ley en su artículo 12 da facultades al Ejecutivo Federal para restringir las importaciones y exportaciones de los artículos sujetos a control. Asimismo al aplicar el artículo 13, en el que se sanciona al que viole las disposiciones de la misma, viola la -- disposición constitucional analizada. Como se desprende de -- todo lo enumerado se puede afirmar que la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica, tanto en sus linea mientos generales, como en su articulado, es contraria a la -- disposición del artículo 28 Constitucional.

por las mismas razones, las disposiciones que señalamos como antecedentes de la ley que comentamos son violatorias del artículo 28 Constitucional, ya que sus tendencias han sido las de restringir o nulificar la libre concurrencia.

La ley viola, asimismo, el artículo 5º. Constitucional al disponer que: "A ninguna persona podrá impedirse 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."

"La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo."

Teniéndose ya visto que, constitucionalmente, no se ofenden los derechos de la sociedad cuando se opera en libre concurrencia, no hay razón para que al particular se le restrinja el uso de este derecho y menos aún para que se le niegue y se le sancione por ejercitarlo.

Ahora bien, la ley que nos ocupa, por medio de un simple reglamento, determina qué artículos son de consumo necesario; y con ese pretexto se coarta la libertad de industria y comercio. Así se impide a los particulares el libre ejercicio de su actividad y aprovecharse de sus productos, por disposición de la autoridad gubernativa. Por lo mismo son violatorias al artículo 5°. Constitucional las disposiciones de la ley contenidas en los artículos:

- 1°. Al determinar los artículos que pueden -- quedar sujetos al control estatal, saliendo del ámbito de los particulares.
- 2°. Porque al fijar los precios máximos de -- los artículos controlados, los particulares no pueden disponer de ellos a su arbitrio.
- 4°. Porque al ser obligados a poner a la venta los artículos que tengan y que sean -- controlados, se priva al poseedor de los mismos de la libertad que le otorgue el -- precepto constitucional.
- 6°. Porque al particular se le obliga a dar -- determinado uso al artículo controlado, -- privándolo de la libertad que le otorgue -- el precepto constitucional.
- 8°. En relación con el 12°. porque en uno y -- otro se priva al particular de la libertad de encausar la producción, según su -- criterio, y hasta se le priva temporalmente

te de un factor de trabajo.

13°. Porque es sancionada indebidamente la empresa privada por ejercitar los derechos que la Constitución le otorga en el artículo 28 Constitucional.

La Constitución en su artículo 73 fracción X, otorga facultades al Congreso:

"Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, servicio de banca y crédito, energía nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123."

Concretamente con respecto a la facultad del Congreso para legislar en materia de comercio, vemos que esta facultad no es ilimitada como pudiera pensarse, sino que es una facultad limitada, cuya limitación se encuentra en la parte final del mismo artículo en donde se le autoriza a legislar pero "en los términos del artículo 28".

Al expedir el Ejecutivo Federal la Ley de Atribuciones en 1950, lo hizo con fundamento en este precepto, pero lo hizo excediéndose de las facultades que le otorgaba la Constitución, ya que al remitirnos al artículo 28 Constitucional no

encontramos precepto o disposición alguna que tenga por objeto regular la actividad económica.

Es hasta el año de 1983 específicamente en las reformas efectuadas a este artículo 28 cuando se crea un tercer párrafo en donde se establece:

"Las leyes fijarán bases para que se señalen - precios máximos a los artículos, materias o -- productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y - propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses."

Es hasta esta fecha 3 de febrero de 1983, cuando la Ley de -- Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica deja de ser inconstitucional, ya que las recientes reformas naturalizaron su fundamentación jurídica.

De las diversas cuestiones analizadas, se desprende que la -- "Ley de Atribuciones" es contraria a las disposiciones de la Constitución porque estando ésta inspirada en ideas liberales no es jurídicamente posible derivar de ella normas de carácter socializante, cuando son dos doctrinas antagónicas; por --

eso es que se tuvo que falsear el espíritu constitucional, --
a fin de poder legislar sobre esta materia.

Por lo tanto, se puede afirmar, sin temor de incurrir en ----
error que dicha ley es notoriamente inconstitucional.

CAPITULO III

OTRAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS

3.1 DECRETO QUE DECLARA COMPRENDIDAS EN EL ARTICULO 1°. DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA LAS MERCANCIAS QUE EN EL MISMO SE ESPECIFICAN.

Resultado de la premura y apremiante necesidad del legislador por prevenir en nuestro país una situación similar a la acaecida en Corea, trajo como consecuencia la creación de la "Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica" en la que el legislador olvidó reglamentar una serie de disposiciones importantes, surgiendo de ello un sinnúmero de lagunas debido a su imprecisión y vaguedad.

Para colmar, las lagunas que presentaba la ley a lo largo de su articulado, el Ejecutivo Federal haciendo uso de la facultad que le concede el artículo 89 fracción I de la Constitución y el artículo Segundo Transitorio de la Ley sobre Atribuciones expidió un decreto en el que precisó cuál sería el contenido del artículo 1°. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal, señalando las mercancías que habrían de integrar cada rubro, mismas que se desglosarían en un total de --

cinco fracciones.

Para conocer el contenido de cada rubro es necesario analizar el "Decreto que Declara comprendidas en el Artículo 1º. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica las Mercancías que en el mismo se especifican", en el -- que se enuncian en forma limitativa las mercancías que lo integran.

ARTICULO 1º.- Para los efectos legales se declaran comprendidas en el artículo 1º. de la Ley a que este decreto se contrae, las siguientes mercancías:

PRIMERO: En la fracción I del mencionado artículo:
(Artículos alimenticios de consumo generalizado).

- 1.- Maíz, harina de maíz, masa de maíz y tortillas de maíz.
- 2.- Frijol.
- 3.- Arroz.
- 4.- Trigo.
- 5.- Harina.
- 6.- Pan de harina: bolillo
- 7.- Papa
- 8.- Sal
- 9.- Manteca
- 10.- Grasas vegetales alimenticias
- 11.- Leche condensada en polvo y evaporada
- 12.- Leche
- 13.- Café
- 14.- Azucar
- 15.- Piloncillo, panela y panocha
- 16.- Hielo
- 17.- Ganado Vacuno para abasto
- 18.- Carnes de ganado bovino, porcino y capri-

no, así como las vísceras y similares de dichos animales.

SEGUNDO: En la fracción II.
(Efectos de uso general para el vestido de la población del país).

- 1.- Telas de algodón de consumo popular: manta, mezclilla, driles, cambayas y percales.
- 2.- Cueros crudos y pieles curtidas, para fabricación de calzado.

TERCERO: En la fracción III.
(Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional).

- 1.- Carbón mineral y coke
- 2.- Cobre negro
- 3.- Cobre refinado
- 4.- Sosa cáustica
- 5.- Ceniza de sosa
- 6.- Azufre
- 7.- Acido Sulfúrico
- 8.- Maderas corrientes para construcción
- 9.- Forrajes para alimentación de ganado: alfalfa, cebada.
- 10.- Sulfato de cobre
- 11.- Hule crudo
- 12.- Latex
- 13.- Nylon
- 14.- Alc6hol

CUARTO: En la fracción IV.
(Productos de las industrias fundamentales)

- 1.- Productos de la industria del hierro y del acero.

- 2.- Combustibles y lubricantes, derivados del petróleo.
- 3.- Cemento.

QUINTO: En la fracción V
(Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional)

- 1.- Medicinas de todas clases
- 2.- Carbón vegetal
- 3.- Productos de la industria hulera: llantas y cámaras para automóviles y camiones
- 4.- Algodón
- 5.- Borra de algodón
- 6.- Lanas sucias lavadas o peinadas
- 7.- Jabón y detergentes
- 8.- Celulosa
- 9.- Fibras artificiales de origen vegetal
- 10.- Papel kraft
- 11.- Envases de papel kraft
- 12.- Los automóviles de bajo precio: Ford, Chevrolet, Plymouth, Dodge, Nash, Studebaker, Willies y de otras marcas que tengan precio similar a los mencionados.

El Ejecutivo Federal, mediante disposiciones posteriores adicionará la determinación de mercancías contenidas en este artículo.

Entre tanto se expide el Reglamento de la Ley a que el presente decreto se refiere, la Secretaría de Economía tendrá facultades para aplicar las sanciones previstas en el artículo 13- de la misma ley, de acuerdo con la gravedad de la violación - de que se trate de sancionar. (81)

Una vez precisado el alcance del artículo 1°. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, comentaré brevemente que dentro del Punto Quinto, concretamente en la Fracción V, del citado artículo 1°. bajo el título de "Artículos Producidos por Ramas Importantes de la Industria Nacional", se introduce con un número 1 un rubro de gran importancia que es el formado por las medicinas de todas clases, y no es sino hasta la expedición de este decreto cuando se llega a legislar sobre los medicamentos en forma general, cabe mencionar que anteriormente existía dentro del Reglamento de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, específicamente en su artículo 14, la siguiente disposición que regulaba a los medicamentos en forma particular y que al respecto - señala:

"Art. 14.- Tratándose de medicinas o productos destinados a combatir enfermedades epidémicas, al presentarse una de éstas en el país, con carácter general o local, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo fijará mediante decreto, las medicinas o productos que en el caso deban considerarse como de consumo necesario, de acuerdo con las indicaciones que al efecto suminis-

-
- 81) Decreto que declara comprendidas en el artículo 1°. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, las mercancías que en el mismo se especifican. publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 4 de enero de 1951.

tre el Departamento de Salubridad Pública. Ex
tinguida la epidemia deberá abrogarse dicho de
creto." (82)

De la lectura del presente artículo, nos podemos dar cuenta -
de que no se abarcan a los medicamentos en general, sino en -
forma particular, y concretamente condicionados a un estado -
de emergencia, como lo sería el representado por enfermedades
epidémicas, situación que ha facultado al Ejecutivo Federal -
para que dicte las medidas que estime pertinentes para hacer--
frente a la situación de emergencia que se le presente, ha---
ciéndolo a través de un decreto, en donde se señalará qué me--
dicamentos y productos deberán ser considerados como produc--
tos de consumo necesario, situación que a todas luces me pare
ce injusta, ya que el Ejecutivo Federal no debe esperar a te-
ner un estado de emergencia para legislar sobre aquellos medi
camentos que son básicos.

Esta forma de legislar del Ejecutivo es equiparable a la sus-
pensión de garantías regulada por el artículo 29 de la Consti
tución Política, en donde el Ejecutivo Federal hace uso de fa

82) Reglamento de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional.-
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 19 de di-
ciembre de 1931.

cultades extraordinarias para legislar.

A pesar de que el Reglamento de la Ley Orgánica del Artículo-28 Constitucional contuvo disposiciones aisladas de carácter-económico y que la Ley de Atribuciones, pretendió unificar se olvidó de reglamentar como artículo producido por ramas impor-tantes de la industria nacional a los medicamentos.

Afortunadamente, la situación fue salvada con la incorpora-ción de la disposición anterior al presente decreto.

3.2 DECRETO QUE FACULTA AL SECRETARIO DE ECONOMIA PARA FIJAR Y MODIFICAR LOS PRECIOS MÁXIMOS DE LAS MERCANCIAS A QUE SE REFIE-RE EL ARTICULO 2º. DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

Existe una serie de facultades que el Ejecutivo Federal puede delegar en un inferior, delegación que únicamente puede ser -realizada por medio de un "decreto administrativo", con base-en esta facultad el Ejecutivo expidió un decreto a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica,-en donde se autorizó al Secretario de Economía para fijar y -modificar los precios máximos de las mercancías comprendidas-en el artículo 1º. de la misma ley.

"De acuerdo a la facultad establecida por el -

artículo 2°. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, para fijar y modificar los precios, tratándose de las mercancías comprendidas en la misma ley, es necesario que ésta sea ejercitada por la Secretaría de Economía, a fin de que el señalamiento y modificación, por el Ejecutivo Federal, a los precios máximos, se efectúe en la forma más expedita y con la rapidez que las circunstancias los exijan. Con fundamento en el artículo 18 de la ley citada, he tenido a bien expedir el siguiente decreto.

ARTICULO UNICO.- Se faculta al C. Secretario de Economía para fijar y modificar los precios máximos de las mercancías a que se refiere el artículo 2°. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, expidiendo y publicando las disposiciones respectivas." (83)

PRECIOS, ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

INTERPRETANDO CONJUNTA Y RACIONALMENTE LOS ARTICULOS 2do. Y 18 DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA SE DEDUCE QUE LA FACULTAD PARA IMPONER LOS PRECIOS MAXIMOS AL MAYOREO Y AL MENUDEO ES EXCLUSIVAMENTE DEL EJECUTIVO FEDERAL, QUIEN DEBERA HACERLO MEDIANTE DECRETOS QUE AL RESPECTO DICTE SIN QUE PUEDA DELEGAR ESA FACULTAD EN UN SECRETARIO DE ESTADO, EN VIRTUD DE QUE ES INDELEGABLE.

-
- 83) Decreto que faculta al Secretario de Economía para fijar y modificar los precios máximos de las mercancías a que se refiere el artículo 2°. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 8 de junio de 1951.

AMPARO EN REVISION 1154/56. EDUARDO GRACIAN - GOY. 13 DE NOVIEMBRE DE 1957. UNANIMIDAD DE 4 VOTOS. PONENTE FELIPE TENA RAMIREZ. SALA ADMINISTRATIVA. VOLUMEN V. 6a. EPOCA. PAG.- 179.

Tres años después la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - sentaría jurisprudencia al establecer:

CARNE, PRECIO DE LA EN EL DISTRITO FEDERAL LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MA-
TERIA ECONOMICA.

EL ARTICULO 2do. DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES- DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA --- PRESCRIBE QUE: "EL EJECUTIVO FEDERAL TENDRA - FACULTADES PARA IMPONER PRECIOS MAXIMOS AL MA- YOREO O MENUDEO, SIEMPRE SOBRE LA BASE DE UN - RECONOCIMIENTO DE UNA UTILIDAD RAZONABLE, TRA- TANDOSE DE LAS MERCANCIAS COMPRENDIDAS EN EL - ARTICULO ANTERIOR POR OTRA PARTE, EL ARTICULO- 18 DE LA MISMA LEY ESTABLECE QUE "LAS FACULTA- DES A QUE SE REFIEREN LOS ARTICULOS 18 DE LA - MISMA LEY ESTABLECE QUE LAS FACULTADES A QUE - SE REFIEREN LOS ARTICULOS 1º., 2do. y 3º. DE - ESTA LEY DEBERAN SER FIJADOS MEDIANTE DECRETOS QUE DICTE EL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETANDO CONJUNTAMENTE Y RACIONALMENTE LOS DOS PRECEP- TOS LEGALES ACABADOS DE TRANSCRIBIR RESULTA -- QUE LA FACULTAD PARA IMPONER LOS PRECIOS MAXI- MOS A QUE SE DEBE VENDER LA CARNE DE RES EN EL DISTRITO FEDERAL ES EXCLUSIVAMENTE MEDIANTE -- LOS DECRETOS QUE AL RESPECTO DICTE EL EJECUTIVO FEDERAL. EN CONSECUENCIA LA DELEGACION DE FA- CULTADES POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL SECRETA- RIO DE ECONOMIA Y AL DIRECTOR GENERAL DE PRE- CIOS PARA QUE SEÑALEN LOS PRECIOS MAXIMOS A -- QUE DEBE VENDERSE LA CARNE DE RES EN EL DISTRI- TO FEDERAL, VIOLAN LOS ARTICULOS YA CITADOS DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDE- RAL EN MATERIA ECONOMICA, Y POR LO TANTO, TAM-

BIEN DE LAS GARANTIAS CONSIGNADAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.

AMPARO EN REVISION 3391/59 SUPERMERCADOS, S.A.
2 DE MARZO DE 1960. 5 VOTOS. PONENTE RAFAEL-
MATEOS ESCOBEDO.
MATERIA ADMINISTRATIVA. VOLUMEN XXXIII, EPOCA
6a. PAG. 10

La Jurisprudencia anteriormente transcrita, ha sido clara y -
determinante al señalar como inconstitucional la facultad del
anterior decreto concedida al Secretario de Economía para fi-
jar precios máximos a las mercancías, ya que dicha facultad -
debe ser ejercida por el Ejecutivo Federal siendo indelegable
su ejercicio.

CAPITULO IV

ATRIBUCIONES DEL ESTADO EN MATERIA ECONOMICA.

En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, homogéneo definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para incorporar al derecho los nuevos conceptos económicos.

El Ejecutivo a mi cargo estima necesario adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los --cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 - Constitucionales.

Estas reformas y adiciones junto con las principales atribuciones del Estado en Materia Económica, que se encuentran también consignadas en los artículos 3º., 5º., 31, 73, 74, 89, - 115, 117, 118, 123, 131 y correlativos de la Ley Suprema ---

dotan al Estado Mexicano de las bases constitucionales -en -- los casos que procedan- para la modernización de la legisla-- ción que regula la intervención del Estado en la economía.

Las disposiciones hasta hoy contenidas en los artículos 25 y- 26 sobre la inviolabilidad de correspondencia y el alojamien- to del ejército en tiempo de guerra, pasarían al artículo 16 que contiene otras garantías de seguridad jurídica, sin alte- rar su texto ni la estructura de la Constitución. (84)

Con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo las ideas, los fines de la rectoría del Estado- que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régi- men democrático y que, mediante el fomento del crecimiento -- económico y una más justa distribución del ingreso y la rique- za, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad - de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y or- denan de manera explícita las atribuciones del Estado en mate

84) Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año I.T.I. No. - 47 de 7 de diciembre de 1982. Pág. 6.

ría económica, siempre referidas al interés general y limitadas estas atribuciones por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función -- rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia del desarrollo nacional.

En lo que concierne a la economía mixta se establece la con re nc re n ci a del sector público, del sector social y del privado -- enfocados al desarrollo nacional, incorporándose a todas aqu e l l a s formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación.

Para el sector público se establece que tendrá a su cargo ex cl u s i v o las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organi s m o s descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas es tr at é g i c as, se considera necesario que la ley defina las formas de participación social en éstas, conservando el Estado -- en todo tiempo el control sobre la condición y operación de -- las mismas.

En las áreas prioritarias el sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de ---- acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

Se consigna explícitamente al sector social como integrante - fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la economía mixta para la difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional.

Se compromete el desarrollo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad para las empresas que perteñezcan mayoritariamente a los trabajadores.

Al sector privado se le reconoce su función social así como - la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público.

Con el Artículo 25 se fijan, por tanto con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado. (85)

El Artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y en las leyes secundarias. Al fijarse en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, con la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación.

Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación de los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social comunitaria que insiden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema na-

85) Ibidem. Pág. 7.

cional de planeación democrática a partir de un plan de desarrollo único, del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público.

Es así como el Artículo 26, establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno - de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas.

Se introducen, asimismo, atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en el proceso de planeación del desarrollo nacional.

Las nuevas fracciones XIX y XX que adiciona el Artículo 27 -- tienen como propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición - expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Se mantienen todas las demás disposiciones del texto del Artículo 27, así como el número del mismo ya que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre régimen de -- propiedad y las conquistas de la reforma agraria que, con es-

tas adiciones, habrán de ser enriquecidas al facilitarse la organización de la promulgación en el campo a partir del régimen de propiedad agraria que conquistó la Revolución Mexicana. (86)

El Artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el Artículo 25, que a su vez son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional; esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación. (87)

El texto vigente del Artículo 28 protege fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia que históricamente no se ha dado en --- nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no --- concuerda con la evolución de una economía, que si bien, ga--- rantiza libertades económicas, está sujeta a regulación so--- cial bajo la rectoría del Estado con estricto apego al principio de legalidad.

Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin --

86) Ibidem.

87) Ibidem. Pág. 8.

quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

No se trata, pues, de volver a un mundo de productores individuales aislados, sino de establecer las bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las medianas y pequeñas empresas, -- que junto con los consumidores resultan perjudicados por las prácticas monopólicas.

De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concentración económica, el poder económico quedaría en -- unas cuantas manos, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social e ineficiencias y costos crecientes para la sociedad.

El país requiere eliminar concentraciones injustificadas en -- la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores --

oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos, difundir y multiplicar la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

Se introducen las bases para regular el abastecimiento y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios, se sientan las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno.

Se introduce la protección de los consumidores propiciando su organización.

Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no están sujetas a concesión, con ello se delimita con precisión, el ámbito exclusivo del sector público y los alcances de la participación del Estado.

Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario.

En relación a la reforma que prohíbe la concesión a los particulares de los servicios bancarios, se mantiene su texto actual.

Se mantiene la protección a las asociaciones de trabajadores y de cooperativistas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen para los monopolios.

Se hace explícito el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del dominio de la Federación, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes, dominio de la Federación, los criterios para evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Se sujetan los regímenes de servicios público a la Constitución y a la Ley.

Finalmente se fijan normas para reglamentar sobre la base de interés general y social el otorgamiento de subsidios.

El Artículo 73 es adicionado con fracciones que hacen explícitas las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma, así como aquellas tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, sobre transferencia de tecnología

logía y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. (88)

Establecer las bases normativas e instituciones no resuelve - por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual, pero coadyuvará de manera sustantiva a que la dirección de la política económica y la estrategia de desarrollo, así como de la planeación democrática, se enmarque en --- nuestro sistema de economía mixta y establezca con claridad - los derechos de la sociedad, y la seguridad jurídica en la -- economía .

88) Ibidem .

CAPITULO V

LA RECTORIA DEL DESARROLLO NACIONAL POR PARTE DEL ESTADO.

La primera reforma efectuada a la Constitución de 1917 se da en el año de 1921 en la que se dio prioridad a aspectos sociales y políticos, avanzándose muy poco en materia económica. - Esto no significó que la Constitución Federal haya sido omisa a este respecto, pues ya existían en ella diversos aspectos de carácter económico como lo fueron los contenidos en los artículos 27, 28, 123 y 131 Constitucionales, los cuales sentaron las bases de la estructura económica.

Las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983, mismas que reformaron y adicionaron los artículos 16, 25, 26, 27 en sus fracciones XIX y XX, 28, - y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución Política no constituyen meras adecuaciones de los principios económicos ya existentes, sino que implican una verdadera redefinición de los conceptos básicos de organización de Estado. (89)

89) Díaz y Díaz, Martín "El Derecho Económico: Un Asunto para Repensar el Derecho", en Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 9. México. Escuela Libre de Derecho. 1985. Págs. 144--151.

5.1 CONCEPTO DE RECTORIA DE ESTADO A LA LUZ DEL ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.

En el presente inciso trataremos uno de los aspectos más inquietantes de las citadas reformas y que es el referente al concepto de "Rectoría de Estado".

¿Qué es lo que deberá entenderse por Rectoría? ¿Qué es lo que el legislador nos quiso decir al emplear ese término?

La palabra Rectoría de conformidad con el Diccionario de la Lengua Española significa: (90)

"El empleo, oficio o jurisdicción del rector. Oficina del rector", de la lectura del concepto anteriormente transcrito podemos ver que en ningún momento se le da al término Rectoría la connotación que le da el texto del Artículo 25 de la Constitución Política.

Por su parte Ignacio Burgoa, ha tratado de definir a la Rectoría de Estado en su obra "Las Garantías Individuales" para lo cual inicia su análisis partiendo de la palabra "Regir" que -

90) "Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. - 19a. Ed. Madrid. Edit. Espasa-Calpe. Pág. 1116.

significa "dirigir, gobernar o mandar", estos actos implican fundamentalmente la notoria limitación de la libertad hasta llegar a la exclusión de la misma". (91)

Si buscamos el sentido literal de lo que debe entenderse por Rectoría, esta definición cumpliría su cometido.

En un sentido más jurídico Burgoa ha tratado de definir a la Rectoría diciendo que: "La Rectoría Económica del Estado entraña un conjunto de facultades en favor de sus autoridades u órganos para dirigir la vida económica del país." (92)

La expresión Rectoría Estatal lleva de inmediato al lector -- de las reformas a la idea de un instrumento económico que el Gobierno va a utilizar para intervenir con mayor fuerza en -- las actividades económicas del país, no obstante que por la -- redacción de la primera parte del Artículo 25 cuando nos dice:

"Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional" -- se quiere ver a la Rectoría Estatal más como un instrumento -- económico que como un mecanismo político.

91) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". La Rectoría Económica del Estado. México. Edit. Porrúa. Pág. 714. -

92) Ibidem. Pág. 713.

Al hablar de Rectoría nos estamos refiriendo a la "regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general - en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

La limitación a la Rectoría del Estado es el respeto a las libertades de los gobernados, a excepción de la libertad económica que ha quedado subordinada a la función rectora estatal, misma que será observada por el Estado en el desempeño legislativo y administrativo.

De la consideración de estos argumentos se excluye la idea de que a través de la multitudada Rectoría del Estado éste se ha ya convertido en un totalitarismo, ya que no se absorben intogramente todas las actividades libres de los gobernados, sino que por el contrario, se proclama su respetabilidad. (93)

A su vez la palabra desarrollo a la que también hace alusión- la primera parte del Artículo 25 en cuestión resulta ser uno- de esos conceptos amplios y poco precisos ya que en términos- generales hace referencia al acrecentamiento o incremento de- una cosa del orden físico, intelectual o moral.

93) Ibidem. Pág. 717.

En términos económicos se refiere al crecimiento económico y en lo particular se refiere a los cambios económicos que dan impulso al crecimiento. El desarrollo económico exige cambios en las técnicas de producción en las actitudes sociales y en las instituciones. (94)

Para poder precisar el alcance de la Rectoría Estatal resulta necesario desglosar el contenido del Artículo 25 en sus dos partes:

- a) Por un lado los fines que se pretenden alcanzar a través de la Rectoría del Estado en Materia Económica. (Artículo 25 primer párrafo).
- b) Por otro las atribuciones que la Constitución Federal otorga al propio Estado para alcanzar esos fines. (Artículo 25 segundo párrafo).

El Artículo 25 Constitucional en su Primer Párrafo establece:

"Corresponde al Estado la Rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación

94) Para ampliación del tema puede consultarse a Furtado Celso, -- "Teoría y Política del Desarrollo Económico". México. Edit. Siglo XXI. 1968.

y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

De la lectura del párrafo anterior, se infiere que su contenido se encuentra integrado por una serie de declaraciones y -- propósitos, más que por normas jurídicas vinculantes, tendientes a lograr los fines de la actividad económica, que dan lugar a las atribuciones de carácter económico, las que constituyen fines absolutos, generales y ambiguos. (95)

Se pretende fortalecer la Soberanía de la Nación como fin genérico haciéndolo a través de la Rectoría del Desarrollo Nacional, con esto lo único que se está logrando hacer es desvirtuar el concepto mismo de Soberanía.

El concepto de Soberanía nace junto con el de Estado, se le ha considerado un atributo del poder del propio Estado, consistente en la capacidad que tiene un Estado para determinarse a sí mismo, contraer compromisos y obligarse sin necesidad

95) Hamdan Amad, Fauzi "Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales en Materia Económica". Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 8. Tomo II. Escuela Libre de Derecho. México -- 1984. Pág. 657.

de contar con la aprobación de ningún otro poder mayor, igual o menor que el suyo. (96)

Fortalecimiento que resulta equivocado debido a que no es posible que a través de medidas internas de control y conducción de la actividad económica se logre la seguridad nacional.

La Rectoría Estatal entre otros fines busca, el fortalecimiento del régimen democrático.

Tratando de aclarar un poco el contenido del artículo en cita, diremos que la palabra democracia posee símbolos significados ya que no sólo debe considerársele como una estructura política, como una forma de Estado o de Gobierno, estilo de vida, etc., sino más aún como una aspiración o ideal señalado - en las Constituciones modernas.

Existen varias modalidades del concepto genérico de democracia, tan es así que se ha hablado de democracia política, democracia social, democracia económica, mismas que no pueden coexistir separadamente. A fin de corroborar lo anteriormente dicho. examinaremos brevemente algunos preceptos constitucionales.

96) Garzaro Rafael. "Diccionario de Política". Madrid. Edit. Tecnos 1977. Págs. 343-344.

El Artículo 40 consagra el concepto de democracia en el sentido político al decir:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal....."

Por otra parte, el Artículo 3º. en materia educativa establece el concepto de democracia entendido en un sentido social.

"I.- el criterio que orientará dicha -- educación....."

a) Será democrática, considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por último los Artículos 25 y 26 consagran el concepto de democracia en un sentido económico, significando la participación, adhesión y beneficio del pueblo en la generación de bienes y servicios. Solamente entendiendo a la democracia en su sentido económico nos es posible comprender cabalmente el precepto constitucional, de lo contrario no deja de ser un artículo con un contexto simbólico y general.

Es importante destacar la opinión del Lic. Burgoa quien con respecto al artículo 25 en su primer párrafo nos dice:

"La rectoría del desarrollo nacional garantiza rá que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático.
....."

Esta declaración se antoja superflua, ya que es evidente que todo el poder público del Estado es desarrollable a través de la función legislativa y administrativa principalmente, debe perseguir dichos objetivos que no son sino las metas que dentro de todo régimen democrático debe trazar su gobierno.

"Mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo de una más justa distribución del ingreso y la riqueza se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

El ejercicio de la libertad y la preservación de la dignidad humana individual o colectiva no requiere necesariamente de medidas de carácter económico.

Tampoco la dignidad humana se logra ni protege a través de medidas, planes y proyectos de índole económica, puesto que entraña la estimación de la propia honra que se cimienta sobre elementos psicológicos y espirituales primordialmente.

Con respecto a esta última parte del primer párrafo citado --

con antelación en donde se contiene una serie de preceptos -- que quedan subsumidos en los fines antes analizados.

Seguiremos a Jorge Carpizo quien nos dice que para que una -- Constitución merezca ser considerada democrática se requiere- que:

- a). Asegure con amplitud al individuo sus derechos fundamentales.
- b). Le garantice un mínimo de seguridad econó mica.
- c). No concentre el poder en una persona o -- grupo (pluralismo ideológico).
- d). Establezca mecanismos para asegurar una vida decorosa y digna. (97)

A continuación se desglosarán las atribuciones que la Consti- tución le otorga al Estado para alcanzar dichos fines.

El párrafo segundo del Artículo 25 establece:

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y - orientará la actividad económica nacional, y - llevará a cabo la regulación y fomento de las-

97) Carpizo, Jorge "Estudios Constitucionales". 2a. Ed. México. -- Edit. U.N.A.M. 1983. Pág. 419.

actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

El precepto transcrito se refiere a las atribuciones que tiene el Estado para llevar a cabo los fines que implica la Rectoría del Desarrollo Nacional, las cuales consisten en planear; que significa trazar o formar el plan de una obra; conducir implicar guiar, llevar a transportar, dirigir un negocio a la actuación de una colectividad; coordinar que es la acción de disponer cosas metódicamente y orientar lo que se define como la acción de dirigir o encaminar una cosa hacia un fin determinado. (98)

Los vocablos empleados en la disposición constitucional resultan redundantes respecto a la función rectora del Estado. Hubiera sido suficiente con decir que al Estado le corresponde la rectoría de la actividad nacional.

Ya que de esta forma el legislador no tendría que haber aclarado el contenido de dicho precepto, señalando atributos espcíficos que se le otorgan al Estado por medio de la rectoría-

98) Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit. Págs. 339, 358, -- 948 y 1034.

económica ya que en ella confluyen la planeación, la conducción, la coordinación y la orientación de la actividad económica nacional. (99)

5.2 LOS SECTORES PUBLICO, SOCIAL, PRIVADO Y EXTRANJERO. SU PARTICIPACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL.

El Artículo 25 Constitucional en su tercer párrafo establece:

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado sin menos cabo de otras formas de actividad económica -- que contribuyan al desarrollo de la Nación."

Cuando se da la posibilidad de que concurran al desarrollo nacional tanto el sector público, social y privado se postula - un principio democrático que deberá ser cuidadosamente observado por la legislación secundaria, misma que normará la cita de concurrencia. (100)

Por disposición constitucional se están deslindando los cam--

99) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 716.

100) Ibidem. Pág. 717.

pos de competencia de los distintos sectores de distribuirse entre ellos las actividades económicas en las que puedan participar.

A continuación analizaremos cada sector.

5.3 EL SECTOR PUBLICO.

Es el sector económico más ampliamente delineado en el actual texto constitucional.

De acuerdo al Artículo 49 Constitucional el poder público se ejerce a través de tres órganos que son el Legislativo, el -- Ejecutivo y el Judicial.

El Organismo Legislativo se deposita en un Congreso General integrado por dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

El Organismo Legislativo realiza la función legislativa siendo -- aquella por medio de la cual el Estado constituye su orden jurídico. (101)

101) Diez, Manuel María. "Derecho Administrativo". Tomo I. Buenos - Aires. Edit. Bibliográfica Omeba. 1969. Pág. 93.

La función legislativa se actualiza y extingue en la ley, la cual se define como el acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, abstracta e impersonal.

El Organismo Legislativo en el ejercicio de sus funciones, realiza actos de naturaleza netamente jurídica que como tales no inciden en la actividad económica del país, no obstante señale los lineamientos en los cuales los particulares y el Estado se han de desarrollar.

Por lo tanto, el Organismo Legislativo no puede ser considerado como agente económico activo, razón por la cual no puede ser englobado en el concepto de Servicio Público.

El Organismo Judicial tampoco puede ser considerado integrante del Sector Público para efectos económicos, ya que dicho Organismo no realiza actos estrictamente jurídicos.

Se encuentra formado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo, Tribunales Unitarios de Circuito en Materia de Apelación y Juzgados de Distrito.

La función jurisdiccional es desarrollada por el Organismo Judicial, la que desde el punto de vista material nace con motivo de la existencia de una controversia ya sea entre dos o más -

miembros de una comunidad o bien, entre uno o varios miembros de la comunidad y el Estado.

Corresponde también al Organó Judicial resolver sobre la interpretación, alcance, duda o aplicación de una norma jurídica.

Respecto al Organó Ejecutivo Federal, éste se deposita en un solo individuo que es el Presidente de la República.

A fin de cumplir con el adecuado desarrollo de la función administrativa, el Ejecutivo Federal ha constituido la Administración Pública Federal (102) sentándose las bases de esta organización en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (103), cuya finalidad es lograr una unidad de acción, dirección y ejecución en la actividad de la propia Administración Pública, encaminada a la consecución de los fines del Estado. (104)

102) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 90, 91, 92 y 93.

103) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 29 de diciembre de 1976.

104) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 64.

Dentro de la organización administrativa reconoce la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Centralización y a la Descentralización.

La centralización administrativa existe cuando los órganos de la administración se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia hasta llegar a la cúspide en donde se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública. (105)

Integran la Administración Centralizada:

- 1.- La Presidencia de la República.
- 2.- Las Secretarías de Estado.
- 3.- Los Departamentos Administrativos.
- 4.- La Procuraduría General de la República.
- 5.- La Procuraduría General de Justicia del --
Distrito Federal.
- 6.- El Estado Mayor Presidencial.
- 7.- Las Unidades Administrativas que están ---
adscritas directamente a la Presidencia de
la República, para auxiliar al Ejecutivo.
(106)

105) Fraga, Gabino "Derecho Administrativo" 18a. ed. México. Edit. Porrúa, 1978. Págs. 201-202.

106) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículos-
1º., 2º., 4º., 5º. y 8º.

La Descentralización Administrativa es una forma de organización administrativa, por virtud de la cual se crean organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio y un régimen jurídico para realizar actividades específicas.

La Administración Pública Descentralizada comprende:

- 1.- Organismos Descentralizados.
- 2.- Empresas de Participación Estatal.
- 3.- Instituciones Nacionales de Crédito.
- 4.- Organizaciones Auxiliares Nacionales de --
Crédito.
- 5.- Instituciones Nacionales de Seguros.
- 6.- Instituciones Nacionales de Fianzas.
- 7.- Fideicomisos.

Por lo tanto, los actos económicos son actos administrativos de carácter material, ya que por sí mismos no producen efectos jurídicos, lo cual no significa que no se encuentren apoyados en normas jurídicas. Se concluye que el Organismo Ejecutivo es el único órgano estatal encargado de desempeñar la actividad económica del Estado.

El Sector Público se encuentra constituido por:

- A) Las empresas, propiedad exclusiva de la - Federación o bajo el control de ella, que tengan a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas. (Constitución Pede-- Art. 28, párrafo cuatro).

Esta disposición viene a ser reiterativa de "los monopolios - de Estado", al mantener el Gobierno Federal "la propiedad y - el control sobre los organismos que en su caso se establezcan" se está supeditando las decisiones del Gobierno Federal a todas las entidades paraestatales que funcionen y se formen para realizar la función rectora del Estado." (107)

- B) Las empresas que realicen actividades que de acuerdo con las leyes respectivas tengan carácter prioritario y en las cuales el sector público pueda participar por sí solo o conjuntamente con los sectores social y privado. (Art. 25 Constitucional, párrafo cuarto y Art. 28, párrafo sexto).

Esta disposición viene a corroborar la función rectora del Es tado en materia económica, ya que abre la posibilidad de que legislativamente se determinen esas "áreas prioritarias del - desarrollo", según la discreción y el arbitrio de los organismos

107) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 717.

mos estatales encargados de la función y colaboración legislativas, como son el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. (108)

- C) Instituciones estatales que prestan el --
servicio público de banca y crédito.

Antonio Carrillo Flores (109) sostiene que el sector público-está constituido tanto por el sector centralizado como por el sector paraestatal. Diferimos de la opinión de este autor en el sentido de que el sector centralizado no puede quedar incluido dentro de aquel concepto, ya que la administración central no actúa como agente activo en la economía del país.

El sector central establece las directrices de la actividad económica nacional mediante la planeación, conducción, coordinación y orientación de dicha actividad, por lo tanto, su actuación queda comprendida en la Rectoría económica del Estado y no en el Sector público.

108) *Ibidem*. Op. Cit. Pág. 717.

109) Carrillo Flores, Antonio. "El Concepto de la Economía Mixta". En Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México. Edit. Porrúa. 1983. pág. 81.

5.4 EL SECTOR SOCIAL.

Este término se ha utilizado para designar a clases o grupos socialmente desprotegidos que requieren protección del Estado, nuestra Constitución en su Artículo 27, hace referencia al -- sector social agrario y el Artículo 123 al sector social laboral (110); ambos artículos constituyen el origen del Constitucionalismo Social Mexicano y de los derechos sociales.

El Sector Social adquiere el carácter de sector productivo a partir de las reformas constitucionales de 1983.

El Sector Social de la Economía se caracteriza por el aspecto económico de sus actividades, la calificación de sector económico dependerá de su capacidad para llevar a cabo la producción y distribución de bienes y servicios.

El Sector Social de acuerdo a lo establecido en el Artículo - 25, párrafo séptimo se integra por:

- 1). Los Ejidos.- Definido por Héctor Cuadra como "La Ex

110) Ramírez Reynoso, Braulio. "El Sector Social Laboral" En la -- Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta.- México. Edit. Porrúa. 1985. Págs. 409-420.

tención total de las tierras y aguas que se integran o titulan a un poblado agrícola en régimen de propiedad colectiva". (111)

El ejido constituye un instrumento de gran importancia en el desarrollo socioeconómico del país, en virtud de que permite a la clase campesina participar en la producción alimentaria de México.

- 2). Las Organizaciones de Trabajadores.- Al hablar en forma general el precepto de las organizaciones de trabajadores propicia la posibilidad de inclusión de los sindicatos, federaciones y confederaciones mismas que no pueden ser consideradas como agentes económicos, ya que su integración se basa en la libertad de coalición que tienen los trabajadores.
- 3). La Constitución al incluir a las cooperativas como integrantes del Sector Social de la Economía ha reconocido el carácter que tienen éstas como instrumento para mejorar las condiciones económicas de la colectividad.

Lo anterior es corroborado en la definición de lo que es la sociedad cooperativa que es "aquella que tiene por finalidad permitir a sus componentes obtener la máxima remuneración por su fuerza de trabajo", el máximo de bienes o servicios por el dinero que pagan a la propia cooperativa, y en la cual las utilidades se --

111) Cuadra Héctor. "Vicisitudes del Derecho Económico en México". En Estudios de Derecho Económico II. México. U.N.A.M. 1977. - Pág. 118.

reparten en proporción a los servicios -- prestados a la sociedad o recibidos de -- ella." (112)

- 4). Las Comunidades.- Por vía constitucional se hace alusión a comunidades agrarias.

Por comunidad se entiende "la sociedad local ocupante de un territorio común, cuyos miembros llamados comuneros, participan en una forma de vida colectiva y con ello de un sistema propio de relaciones sociales y económicas. El comunero es el sujeto titular del derecho que se posee en común." (113)

Las comunidades agrarias y el ejido forman al sector social agrario. El concepto de Desarrollo Rural Integral contemplado en el Artículo 27 Constitucional en su fracción XX a partir de 1983 consolida la participación económica activa de dicho sector en nuestro país, obligando a el Estado a promover las condiciones necesarias, a fin de que se fomenten las actividades agropecuarias y forestales con verdadera productividad.

- 5). Las Empresas que pertenezcan mayoritariamente exclusivamente a los trabajadores.- El Sector Social de la Economía abarca gran variedad de actividades económicas encuadrando a grupos sociales heterogéneos.

112) Mantilla Molina, Roberto. "Derecho Mercantil". 17a. ed. México. Edit. Porrúa. 1977. Pág. 299.

113) Luna Arroyo Antonio y Luis G. Alcerreca. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano." México, Edit. Porrúa. 1982. Pág. 139.

- 6). En general todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

De esta forma ha quedado definido El Sector Social Económico de una manera enunciativa y no taxativa con lo cual se prevé la posibilidad de que en un futuro, -- participen otras organizaciones sociales en forma económicamente activa.

5.5 EL SECTOR PRIVADO.

Partiremos del presupuesto de que el Sector Privado está vinculado a todos aquellos preceptos fundamentales que definen y delimitan las garantías individuales que vienen a conformar la parte dogmática de la Constitución.

Como la Constitución no definió lo que debe entenderse por -- Sector Privado, tomaremos como definición la que proporciona Antonio Carrillo Flores, quien nos dice que: "El Sector Privado es aquel integrado por todas las empresas que no estén -- incorporadas al Sector Público ni al Sector Social, cuya propiedad y administración corresponde, por lo tanto, a los particulares con las limitaciones y novedades que se reclamen -- por el interés público." (114)

114) Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. Págs. 89-90.

Existen varios artículos dentro de la Constitución, en los -- que se regula la actividad del Sector Privado como agente económico; señalaremos las siguientes disposiciones como prueba- de ello:

1).- El Artículo 5°. que consagra la libertad de trabajo.

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o tra-
bajo que le acomode siendo lícito....."

2).- El Artículo 14 que regula la propiedad privada.

"Nadie podrá ser privado de la vida de la li-
bertad o de sus propiedades, posesiones o dereqchos, sino mediante juicio seguido ante los --
Tribunales previamente establecidos en el que-
se cumplan las formalidades establecidas del -
procedimiento y conforme a las leyes expedidas
con anterioridad al hecho."

3).- El Artículo 16 que contiene el principio de legalidad.

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en -
virtud de mandamiento escrito de la autoridad-
competente que funde y motive la causa legal -
del procedimiento."

4).- El Artículo 27 en su tercer párrafo al decir:

"La propiedad de 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 a los particulares, -- constituyendo la propiedad privada."

5).- El Artículo 28 que regula la libre concurrencia.

"Todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados."

6).- El Artículo 123 Fracción IX, inciso b), Apartado A, al reglamentar la participación de utilidades.

"..... el interés razonable, que debe percibir el capital y la necesaria reivindicación de capitales....."

A partir de 1983, se reconoce expresamente la existencia del Sector Privado como Sector Productivo al otorgársele la posibilidad de participar en las áreas prioritarias de desarrollo.

Finalmente, el Artículo 25 de nuestra Constitución, en su párrafo último establece:

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

La libertad concedida al Sector Privado no puede entenderse - en términos absolutos, ya que la facultad amplísima que el artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto otorga al Congreso de la Unión para que por simple ley determine que cierta actividad tendrá el carácter de estratégica o exclusiva del Estado trae aparejada la restricción de la libre concurrencia.

Una vez que hemos determinado los sectores que participan en la economía, en forma tripartita y que son el sector público, el sector privado y el sector social, podemos observar que de la redacción utilizada en la última fracción del párrafo tercero del Artículo 25 y que a la letra dice:

"..... sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación."

Se hace referencia a un cuarto sector económico en forma velada que puede ser el sector extranjero, y que puede contribuir

en forma importante al desarrollo de la Nación. (115)

El texto fundamental al no hacer alusión expresa al sector extranjero, nos lleva a concluir que a dicho sector le queda vedada su participación en las áreas prioritarias del desarro--llo, en las cuales podrán participar únicamente el sector pú--blico, ya sea por sí mismo o con los sectores social y priva--do de acuerdo con la ley.

Hasta que no sea expedida la ley que determine cuáles activi--dades tendrán el carácter de prioritarias, no se podrá deter--minar en qué medida se verá adecuada la participación que el--Sector Extranjero pueda tener en la economía nacional.

115) Por reforma constitucional de 3 de febrero de 1983, el funda--mento actual de la "Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", se encuentra en el Artículo 73 en su Fracción XXIX-F.

CAPITULO VI

LA PLANIFICACION NACIONAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO MEXICANO

6.1 CONCEPTO DE PLANEACION.

Cuando escuchamos la palabra planear lo primero que pensamos es en la fijación de objetivos o metas realizables a un corto, mediano y largo plazo, estableciendo una serie de mecanismos para su realización, reduciendo el número de alternativas que se presentan a través de la actualización de metas.

Esta definición resulta adecuada cuando se busca el concepto de planeación privada.

Pero nosotros requerimos una definición de la planeación del Estado para comprender el contenido y alcance del Artículo 26 Constitucional referente a la planeación por parte del Estado, a la planeación estatal.

La planeación estatal ha adquirido su máximo relieve en la actividad económica, por lo que iniciaremos definiendo a la política económica como "el arte de influir y de regular intencionalmente por parte del Estado la actividad económica de un País." (116)

La planeación económica, por tanto, surge y se consolida al incrementarse el intervencionismo de Estado en la economía y consistente en" sustituir los precios y el mercado, en cuanto a mecanismos determinantes de lo que se va a producir, por una determinación autoritaria del Estado de lo que se va a producir y a consumir y de los precios".

De los elementos de las definiciones anteriores podemos en -- términos generales decir, que la planeación es la actividad -- de hacer planes de acción con vista a un futuro, actividad -- que realizada en una forma racional y no improvisada, hace -- posible la correcta elección de alternativas con fijación de -- metas y una asignación precisa de recursos para alcanzar los -- objetivos deseados.

6.2 OBJETO Y ALCANCES DE LA PLANEACION.

La fijación de las metas debe hacerse en forma conciente, ya que se tendrá un número mayor de metas de las cuales habrá al gunas que tengan mayor importancia que otras, caso en el que-

116) Witker, Jorge "El Derecho Económico". En Introducción al Derecho Mexicano. Tomo II. México. U.N.A.M. 1981. Pág. 952.

se hará una selección jerárquica sacrificando el bien de menor jerarquía a otro de mayor jerarquía, en este aspecto las metas se manejarán ahora como objetivos, esto es con la finalidad de hacer un análisis comparativo de costos (117) entre varias metas.

A la fijación de las metas se encuentra vinculada la necesidad de considerar cuáles serán los medios con los que dispondrá el Estado para lograr sus metas.

Mediante una adecuada planeación de la economía, un país puede aprovechar al máximo sus recursos sin improvisaciones.

Las economías modernas se han caracterizado por la ampliación de la órbita de atribuciones del Estado, convirtiéndose los sistemas de planeación en un imperativo. Se trata de sistemas que se crean y desarrollan según las propias condiciones del país de que se trate, pero que una vez iniciados se traducen en un proceso irreversible y permanente.

6.3 LA PLANEACION EN EL ESTADO MEXICANO.

La creciente intervención del Estado en la economía, ha hecho

117) Griffin Keith. B. y John L. Enos. "La Planeación en el Desarrollo". Mexico. Fondo de la Cultura Económica. 1977. Págs. - 51-53.

indispensable el empleo de mejores elementos técnicos con la finalidad de aprovechar racional y sistemáticamente los recursos disponibles del país.

La planeación en nuestro Estado no es un fenómeno de reciente creación, ya que desde 1928 se crea "La Ley de Consejo Nacional de Planeación", en 1930 se da la "Ley sobre Planeación General de la República", en 1963 el proyecto de "Ley Federal de Planeación de la Cámara de Senadores" y finalmente en 1975 es presentada la iniciativa de la "Ley General de Planeación-Económica Social". Pero es hasta 1983 cuando se consolida el Sistema Nacional de Planeación.

Penetrando un poco en la naturaleza jurídica de la actual - - "Ley de Planeación" expedida el 5 de enero de 1983, vemos en primer término la carencia de "facultades expresas" del Estado para expedir leyes en materia de planeación, carencia que se subsanó al fundamentar dicha actividad en el Artículo 73 - Constitucional en su Fracción XXX, argumentándose "que el Congreso de la Unión estaba facultado para que en uso de facultades implícitas expediese aquellos instrumentos legislativos - necesarios, en este caso, aquellos que establecieran las bases y mecanismos para la planeación estatal."

Las reformas introducidas al máximo ordenamiento jurídico en 1983, a los artículos 25 y 26 resultaron novedosas ya que al crearse la Fracción XXIX-D del Artículo 73 Constitucional, se le están concediendo al Estado "Facultades expresas" para que legisle en materia de planeación; facultad que no le estaba reconocida anteriormente.

Una vez que se ha dado inicio a un verdadero régimen jurídico-constitucional de planeación, analizaremos los preceptos fundamentales referentes a la planeación así como sus correlativos en la Ley de Planeación.

Al Estado le corresponde la Rectoría del Desarrollo Nacional, así como la facultad de planeación de acuerdo a lo establecido en el Artículo 25 Constitucional párrafo segundo que a la letra dice:

"El Estado planeará, condicirá, coordinará y -- orientará la actividad económica nacional y -- llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

Para dirigir el desarrollo económico y social del país, el Estado cuenta con un instrumento denominado planeación.

Pero ¿Qué es la Planeación Nacional de Desarrollo?

A fin de poder explicar qué es la planeación Nacional del Desarrollo, nos vemos precisados a acudir a la legislación secundaria, concretamente a la Ley de Planeación quien define a la Planeación del Desarrollo como:

"..... la ordenación racional y sistemática - de acciones, que en base al ejercicio de las - atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen."

(Artículo 3°. Ley de Planeación)

Los fines y objetivos de la planeación deberán ser congruentes con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos que establece la Constitución cuyo texto se refiere genéricamente a los fines que persigue la Rectoría del Desarrollo Nacional por parte del Estado.

(Artículo 25 Constitucional, primer párrafo)

El Artículo 26 establece:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad -

al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En sistemas de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

El precepto antes transcrito sienta las bases de un - - - -
Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, --
concebido como un sistema organizado y participativo a través
del cual las dependencias y entidades de la Administración Pú

blica Federal llevarán a cabo las distintas acciones de planeación (Ley de Planeación, Capítulo II).

Asimismo, el Artículo 26 Constitucional dispone que la planeación será democrática, lo que significa que ésta no será privativa del Estado.

En consecuencia, la planeación democrática debe formularse y desarrollarse legislativa y administrativamente para beneficio de todos los sectores que forman la sociedad.

Dicha planeación no sería democrática sino demagogia, o populista en el sentido Aristotélico del concepto, si sólo se dirigiese a los sectores mayoritarios de la población sin comprender a las minorías que también la integran. A su vez, -- tampoco, ostentaría el carácter de democracia la planeación económica si se orientara únicamente en beneficio de los sectores minoritarios detentadores de los medios de producción y de comercio, pues se degeneraría en lo que se llama plutocracia. (118)

La Ley de Planeación en el Artículo 20, contempla la forma de

118) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Págs. 718-719.

participación y consulta de los diversos grupos sociales a --
través de foros de consulta popular, con la finalidad de que-
la población exprese sus opiniones para la elaboración, actua-
lización y ejecución del Plan y los Programas.

La actividad planeadora del Estado Mexicano se actualiza en -
un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligato-
riamente los diversos programas.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 22 y 27 de la-
Ley de Planeación, existen diversos tipos de programas, mis--
mos que pueden ser: institucionales, regionales, especiales-
y anuales.

En cuanto a la instrumentación y ejecución del Plan, se pue--
den distinguir cuatro vertientes.

Vertiente de obligación.- Que se aplica a la -
Administración Pública Centralizada y Paraesta-
tal.

Vertiente de coordinación.- Que se refiere a -
la participación de las entidades federativas-
dentro de su ámbito de competencia.

Vertiente de Concentración y Vertiente de In--
ducción.- En donde se prevé la inclusión de --
los particulares y grupos sociales interesados
(Ley de Planeación Capítulo V y VI).

Al ser la planeación una actividad eminentemente administrati
va, se reserva, en consecuencia, al Ejecutivo Federal el ma--
yor número de facultades para su realización.

Resulta sensurable el hecho de que a nivel constitucional no-
hubiera participado el Congreso de la Unión en el proceso de-
planeación, sino que por el contrario, se le dejó dicha compe
tencia a una ley secundaria, rompiéndose en consecuencia, con
el principio constitucional de un régimen de facultades expre
sas.

CAPITULO VII

EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL, LAS AREAS ESTRATEGICAS Y LAS - AREAS PRIORITARIAS DEL DESARROLLO EN LA CONSTITUCION FEDERAL.

Iniciaremos este capítulo señalando que el Artículo 28 Constitucional expedido en la Constitución original de 1917, no había sido reformado sino hasta 1983, modificación que obedece a la necesidad de adecuar el contenido netamente económico del Artículo 28, respecto a los artículos de nueva creación .

La nueva redacción del Artículo 28 Constitucional, suprime la proclamación de la libre concurrencia por considerarla incompatible con la rectoría económica del Estado y en forma incongruente dispone que :

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes."

El texto actual presenta innovaciones de importancia, las que señalaré a continuación :

La introducción de nuevas actividades que se presentan al ane-
xar a las "áreas estratégicas" del Estado, figurando los fe-
rrocarriles, los minerales radioactivos y la comunicación vía

satélite independientemente de aquellas que el Estado venfa - ejercitando como la acuñación de moneda, correos, telégrafos-radiotelegrafía y la emisión de billetes por medio de un sólo banco .

Sin excluir las contenidas en el párrafo sexto y séptimo del Artículo 27 constitucional, referentes al petróleo, demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad y energía nuclear mismas que se reagruparon en el Artículo 28.

La prestación del servicio público de banca y crédito, como una prestación exclusiva del Estado, elevada a rango constitucional en noviembre de 1982.

Se faculta al Estado para intervenir como " sujeto activo" de la economía nacional en las áreas prioritarias ya sea por sí mismo o conjuntamente con el sector social y el sector privado .

El Estado es facultado para que proporcione mediante ley del Congreso de la Unión las bases para fijar los precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así -- como para imponer modalidades en la distribución y abasto de estos artículos, a fin de evitar intermediaciones innecesarias --

rias y el alza de los precios, con lo cual adquiere carta de -
naturalización constitucional la "Ley sobre Atribuciones del -
Ejecutivo Federal en Materia Económica"

Compartimos la idea del Lic. Ignacio Burgoa Orihuela en el sen-
tido de que esta disposición a parte de constituir una innova-
ción al Artículo 28 Constitucional, viene a corroborar la rec-
toría estatal en la consabida materia, misma que se robustece-
por la permisión en favor del legislador federal ordinario "pa-
ra imponer modalidades a la organización, y a la distribución-
de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que -
intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficien-
cia en el abasto como el alza de los precios." (119)

Finalmente se estableció con relación al servicio público el -
régimen jurídico aplicable, en el que se señala que solo podrá
sujetarse a regímenes de servicio público las actividades ex-
presamente fijadas en la Ley del Congreso de la Unión.

Nuestra Carta Fundamental en sus Artículos 25 y 28 hace alu --
sión a las áreas económicas clasificándolas en "áreas prioritarias"

119) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág 720.

rias" y "áreas estratégicas".

La Constitución ha incurrido en un grave error de técnica legislativa al no proporcionar el concepto de ambas áreas dejando que el vacío legislativo sea subsanado por la legislación reglamentaria.

Es criticable en este aspecto la actitud del poder legislativo ya que una ley debe ser lo más clara posible a fin de que sea cabalmente entendida por los destinatarios de la norma jurídica.

Evitando con ello interpretaciones erróneas, mismas que pueden ir desde lo jurídico hasta lo metajurídico.

A continuación trataremos de establecer la diferencia existente entre ambos términos mismos que por su propia naturaleza ya resultaban ambiguos.

Iniciaremos en primera instancia definiendo a la área económica como aquella actividad que hace referencia a un sector, rama o subrama de la economía. (120)

-
- 120) Ruiz Dueñas, Jorge "Áreas Estratégicas y Áreas Prioritarias -- del Desarrollo Económico Nacional" La Constitución Mexicana : La Rectoría del Estado y Economía Mixta. México. Edit. Porrúa 1985. pág. 112.

7.1 LAS AREAS ESTRATEGICAS.

Al reivindicar la Nación determinados bienes para la economía del país, en la Constitución actual elevó a rango constitucional la necesidad de que el Estado asumiera en forma exclusiva actividades generadoras de un sano desarrollo económico, social, figurando entre estas actividades la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la emisión de billetes incluyéndose posteriormente en el Artículo 28 cuarto párrafo bajo el rubro de áreas estragégicas: el petróleo, demás hidrocarburos, la petroquímica básica, minerales radiactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y la comunicación vía satélite.

De la lectura del Artículo 28 Constitucional, podemos establecer que este precepto protege la libertad de comercio e industria al asegurar la libre concurrencia, al prohibir las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

A este respecto nos comenta el Lic. Burgoa:

"..... por su parte el párrafo cuarto del artículo que estamos señalando, incurre en contradicción al mencionar que se reserva al Estado de modo exclusivo diversas actividades eco-

nómicas sin considerarlas monopolios, tales actividades son: la acuñación de moneda, correos, telégrafos..... electricidad, ferrocarriles y la comunicación vía satélite." (121)

En efecto, el precepto de referencia incurre en franca contradicción, ya que por una parte prohíbe toda actividad monopolística en su primer párrafo, mientras que el cuarto párrafo por su parte atribuye al Estado "facultades exclusivas", redundando en una prohibición relativa.

De la imprecisión en la redacción del Artículo 28 Constitucional, párrafo cuarto pudiera entenderse para quien lo lee que existen dos tipos de áreas estratégicas a saber:

a).- Las Areas Estratégicas Constitucionales - (establecidas expresamente en la Constitución).

- Acuñación de moneda.
- Correos.
- Telégrafos.
- Radiotelegrafía.
- Comunicación vía Satélite.
- Emisión de billetes por un solo banco.
- Petróleo y demás hidrocarburos.

121) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 720.

- Petroquímica básica.
- Minerales radioactivos.
- Generación de energía nuclear.
- Electricidad. y,
- Ferrocarriles.

b).- Las Areas Estratégicas determinadas por -
Ley del Congreso de la Unión.

El fundamento jurídico de estas áreas se encuentra en el Artículo 28, párrafo cuarto que en su última parte señala:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto..... y las actividades que expresamente señalen las leyes -- que expida el Congreso de la Unión."

Mediante esta prevención se faculta al Organo Legislativo y -
consecuentemente, al Ejecutivo Federal como iniciador de leyes ante él, para considerar como monopolio estatal cualquier actividad de los particulares, aunque no tenga carácter económico, ya que la disposición constitucional no emplea dicho adjetivo.

De esta forma los Organos Legislativo y Ejecutivo están facultados para concentrar en favor de la entidad estatal cualquier actividad. (122)

122) Ibidem. Pág. 720.

Esta facultad debe ser estimada de estricta competencia legislativa no debiendo ejercerse al extremo de que tales leyes -- violen los preceptos de la Constitución, que proclaman libertades específicas en favor de los gobernados diferentes de la economía. (123)

Al establecer que el ejercicio de las Areas Estratégicas compete al Sector Público, efectuándolo a través de Organismos - Descentralizados, y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al disponer que los organismos descentralizados realizarán actividades relativas a las áreas estratégicas.

Aunque el párrafo cuarto del Artículo 28 no regule expresamente el servicio público de la banca y crédito como "área estratégica" y el párrafo quinto establezca que el Estado prestará dicho servicio a través de las instituciones que al efecto el mismo señale, pensamos que sería correcto darle al servicio - público de la banca y crédito el tratamiento expreso de "área estratégica", con la única salvedad de que esta actividad es prestada por empresas de participación estatal mayoritaria y no por un organismo descentralizado como lo exige el Artículo

123) Ibidem. Pág. 721.

14 de la "Ley Federal de las Entidades Paraestatales".

Una vez analizadas las áreas estratégicas la idea que nos queda es la de que los conceptos, actividades ejercidas de forma exclusiva por el Estado, monopolios y áreas estratégicas significan lo mismo", "actividades monopólicas ejercidas por el Estado".

7.2 LAS AREAS PRIORITARIAS.

La primera interrogante que se plantea al hablar de áreas --- prioritarias es saber ¿qué se entiende por área prioritaria?-

La ley incurre en la misma omisión que con las áreas estratégicas, al no definir a las áreas prioritarias, y dejarle dicha facultad a la ley secundaria, misma que hasta la fecha no ha sido expedida.

Se ha dado un primer paso para delinear el contenido de las --- áreas prioritarias en el Artículo 6°. de la Ley Federal de -- las Entidades Paraestatales al establecer que:

"..... se consideran áreas prioritarias..... las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares."

Consideramos que la definición que nos proporciona la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no debe tomarse como definitiva, ya que dicha facultad debe de corresponder a nuestro máximo ordenamiento, quien explicará ampliamente ¿qué debe entenderse por áreas prioritarias? ¿cómo se llevará a cabo la delimitación de la participación de los sectores económicos en las áreas prioritarias? ¿qué elementos necesita reunir una actividad para ser considerada prioritaria?, todo ello con el objeto de preservar el principio de seguridad jurídica.

Por disposición constitucional, las áreas prioritarias son --ejercidas por:

- 1.- Organismos Descentralizados.
- 2.- Empresas de participación estatal mayoritaria.
- 3.- Fideicomisos públicos.

A su vez la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en sus artículos 14, 30, y 40 dispone:

"Artículo 14.- Son organismos descentralizados
..... cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias....."

"Artículo 30.- Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias."

"Artículo 40.- Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales."

Cuando se trate de actividades prioritarias en las que la ley o la ley determine que únicamente participará el sector público, esta participación se ejercerá por un organismo descentralizado.

Si la ley dispone la posibilidad de que participen los sectores social y/o privado, la forma que empleará la empresa será la de participación estatal mayoritaria o bien, de un fideicomiso.

Con relación a las áreas prioritarias en las que únicamente el sector público participa, y aquellas áreas estratégicas de terminadas por ley expedida por el Congreso de la Unión, pensamos que se trata de la misma figura, independientemente del nombre que les de, en virtud de que tanto la libertad ocupacional y la libre concurrencia se ven desplazadas,

por último, otro matiz normativo lo constituye la prevención de que se puedan "otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación" (124)

124) Ibidem. Pág. 722.

CONCLUSIONES

- 1.- La "Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica", surge en nuestro país como consecuencia de la Guerra de Corea al crearse como una medida tendiente a -- evitar el acaparamiento y tráfico de bienes de consumo necesario en pocas manos, en perjuicio de la comunidad .

 - 2.- La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal, en relación a los antecedentes nacionales que le dieron nacimiento va más allá de los mismos, rebasando su competencia legislativa, ya que ha sido interpretada por el legislador como un medio para obtener el mejoramiento económico, impidiendo la libre concurrencia al estabilizar los precios de -- los productos .

 - 3.- Resulta ser que la Ley de Atribuciones es una ley eminentemente inconstitucional, ya que viola diversas disposiciones constitucionales.
- Con relación a los Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º, de la ley en cuestión, dire que estos preceptos resultan ser violatorios al Artículo 29 Constitucional que establece la libre concurrencia .

4.- Del estudio del Artículo 8º, de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en concordancia con el Artículo 12 de la la misma ley, se desprende que el Artículo 12 viola las garantías consagradas en el Artículo 14 Constitucional al mostrarse omisa la Ley de Atribuciones en cuanto al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento .

Igualmente viola el Artículo 16 Constitucional al decretar la Ley de Atribuciones " la ocupación temporal " de una negociación ya que se están causando molestias en las posesiones de los particulares sin que " medie escrito de autoridad competente " .

5.- Asimismo los Artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 8º, y 13 de la citada Ley de Atribuciones , resultan ser violatorios a la garantía contenida en el Artículo 5º Constitucional que consagra la libertad de trabajo, ya que no hay razón para que al particular se le restrinja en el uso de este derecho y menos aún para que se le niegue y sancione para ejercitarlo cuando no se ofendan los derechos de la sociedad al ejercitarse en la libre concurrencia .

6.- La Ley de Atribuciones también es violatoria al Artículo 73 Fracción X, ya que al ejercer facultades legislativas en materia de comercio, va más allá de lo establecido en el Artículo 28 Constitucional, en donde no encontramos precepto o disposición alguna, que tenga por objeto regular la actividad económica, haciendo que en consecuencia las facultades limitadas concedidas por este Artículo 73 sean ilimitadas.

7.- Antes de la reforma de 1983 al Artículo 28 Constitucional, no se facultaba al Estado para regular la actividad económica, a raíz de dicha reforma se naturaliza la Ley de Atribuciones.

8.- Se sugiere que la redacción del segundo párrafo del Artículo 27 Constitucional sea modificado en el sentido de que se exprese que tanto " las expropiaciones, ocupaciones temporales y las limitaciones de dominio sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización " .

La reforma propuesta tiene por objeto, evitar la flagrante violación en que incurre el Artículo 12 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica-

al no establecer en su texto que el Ejecutivo ordene el pago de indemnización alguna con motivo de la ocupación temporal .

- 9.- Con relación al segundo párrafo del Artículo 13 , mismo -- que contiene las sanciones aplicables por infracciones a la Ley de Atribuciones, considero que la redacción aprobada a este artículo en 1980, debe ser modificada, ya que el precepto citado incurre en el grave error legislativo de considerar como reincidencia a las subsecuentes infracciones que se den a un mismo precepto cometidas en el lapso de los dos años siguientes a la fecha del acta en donde se hizo constar la infracción .

Basta con que haya una reiteración en la infracción que se comete a un mismo precepto para que haya reincidencia .

De lo anterior se desprende, que para que se de la reincidencia no es requisito sine qua non que la misma se de en el transcurso de dos años a partir de la fecha del acta para que exista como tal .

10.- Al crear el legislador diversos organismos apoyado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida el día 23 de diciembre de 1958, no fueron tomadas en cuenta situaciones jurídicas de trascendencia como lo fue la representada por la carencia de facultades de la Secretaría de Economía para crear la "dirección General de Precios", los "Comités", Subcomités y Delegaciones de Vigilancia creadas expresamente para la aplicación de la Ley de Atribuciones .

Por lo que respecta a la "Comisión Nacional de Precios" cuyo fundamento legal se encuentra en el Artículo 17 de la Ley de Atribuciones, y los "Comités Especializados para ramas de la producción o distribución" inspirados para su creación en el Artículo 21 y los "Comités de Precios y Distribución" en el Artículo 22 ambos de la propia Ley de Atribuciones .

Concluiré diciendo que los organismos anteriormente mencionados son ilegales, ya que su creador careció de facultades que le permitiesen haberlos creado con el objeto de regularizar esta situación se reformó la ley y es el 6 de marzo de 1959, cuando la Secretaría de Economía

adquiere esta facultad .

- 11.- Con el objeto de regular una serie de disposiciones tendientes a obtener un mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales de la economía del país se expidió la " Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos " el día 5 de enero de 1961.

La cual resulta ser inconstitucional en su artículo 1º, Fracción I , al facultar al Ejecutivo para que :

" Aumente , disminuya o suprima las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación , así como para crear otras . "

La inconstitucionalidad estriba en que el presente artículo viola el párrafo segundo del Artículo 131 de la Constitución al establecer que al Ejecutivo Federal se le conceda por tiempo indefinido facultades que no pueden ser otorgadas sino por un año .

- 12.- Con relación al Artículo 2º y 3º en cita se autoriza al Ejecutivo para ejercer tales facultades por conducto de dos diferentes Secretarías de Estado , Hacienda y Comercio, siendo que tales facultades por ser extraordinarias --

rias debe ejercerlas personalmente el Ejecutivo lo que en este caso equivale a autorizar a que se legisle por-actos administrativos, cosa que es inadmisibile .

- 13.- El " Decreto que faculta al Secretario de Economía para fijar y modificar los precios máximos de las mercancías a que se refiere el Artículo 2º de la Ley Sobre -- Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica " , publicado en el Diario Oficial el 8 de junio de 1951, se desprende del artículo 2º y 18 de la Ley Sobre Atribuciones que dicha facultad le corresponde - exclusivamente al Ejecutivo Federal, que debiera ejercerla mediante decretos que al respecto dicte , sin -- que esta facultad pueda ser delegada en un Secretario de Estado, ya que se trata de una facultad indelegable.
- Siendo por lo tanto inconstitucional la facultad concedida por el anterior decreto al Secretario de Economía.

- 14.- La Constitución de 1917, instaura un Estado Social de - Derecho al autorizar la intervención creciente del Estado Mexicano en las actividades económicas, políticas, y sociales, a fin de armonizar los intereses de los diversos grupos que configuran la sociedad .

15 .- Los Artículos 25, 26 y 28 Constitucionales conforman una nueva parte del contenido económico que consagra nuestra Constitución y que a nuestro juicio fueron equivocadamente insertados en el Capítulo I. del Título Primero de la Constitución referente a las Garantías individuales .

En nuestra opinión, debieron de haberse compilado todas aquellas normas fundamentales de contenido económico para crear un nuevo Capítulo Económico dentro de la propia Constitución .

16.- El término " Rectoría de Estado " , es un término que no transmite una idea clara de lo que debe entenderse por tal, careciendo a su vez de elementos jurídicos que la definan, y más aún que delimiten su alcance.

Sin embargo por la forma en que quedo redactado el Artículo 25 Constitucional, se desprende que la " Rectoría Económica del Estado entraña un conjunto de facultades en favor de sus autoridades u órganos para dirigir la vida económica del país " .

Quedando por tanto configurada como un instrumento económico del Estado para intervenir con mayor fuerza en

el proceso productivo de la Nación .

17.- El Estado debe ser rector, pero no dueño de la economía - rectoría que en lo que a planeación se refiere, debe concertar la libertad y la iniciativa individual con una - orientación común del desarrollo .

Por tal razón la planeación no debe ser un disfraz económico del control político, sino una expresión de la voluntad común del desarrollo mediante una acción concertada de todos los sectores de la actividad económica y no-- solamente del Gobierno .

18.- La planeación nacional del desarrollo, es la actividad - que realiza de manera racional y sistemática el Estado, - consistente en la fijación de metas y una correcta asignación de recursos, con el propósito de dar solución a los problemas prioritarios de la Nación de carácter cultural, político, económico y social .

19.- Los Artículos 25, 26 y 73 Fracción XXIX-D de la Constitución consagran el régimen jurídico constitucional de la planeación estatal; sentando las bases fundamentales de un Sistema de planeación Democrática del Desarrollo Nacional, a través del cual las dependencias y entida--

des de la Administración Pública Federal llevarán a cabo las distintas acciones de planeación . La actividad planeadora del Estado se actualiza en un Plan Nacional de Desarrollo que será únicamente obligatorio para la Administración Pública Centralizada y paraestatal .

La intervención que se da al Congreso de la Unión en este aspecto , es casi nula, lo cual favorece el peso del Presidencialismo .

20.- Los Artículos 25 y 28 Constitucionales consagran a las Areas Estratégicas y a las Areas Prioritarias .

Las Areas Estratégicas son el conjunto de actividades -- que realiza o presta de manera exclusiva el Estado regularmente por organismos descentralizados y sin ninguna participación del Sector Social o Privado, debido a que han sido considerados pilares fundamentales de la economía y del actual Sistema Político Mexicano , siendo su manejo considerado como exclusivo .

Por disposición de la Constitución o de la Ley del Congreso de la Unión , se trata de actividades que ejerce -- monopólicamente el Estado .

Las Areas Prioritarias son el conjunto de actividades -- que por disposición expresa de la Ley, expedida, por el -- Congreso de la Unión , realiza o presta el Estado por sí mismo, o con participación del Sector Privado o Social , - por conducto de organismos descentralizados, empresas de - participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos y que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales y a las necesidades populares .

21.- Las Areas Estrategicas creadas en favor del Estado tienen un carácter enunciativo y no limitativo, ya que se deja - al Congreso de la Unión la posibilidad de expedir leyes - en donde se incorporen otras actividades .

22.- El hecho de que el Servicio Público de Banca y Crédito no sea concesionable a particulares y que el Estado lo preste por conducto de empresas de participación estatal mayoritaria y no por organismos descentralizados no le quita el carácter de Area Estratégica .

B I B L I O G R A F I A

Actosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 5a. ed. México. Edit. Porrúa, 1983.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". México. Edit. Porrúa.

Carpizo Mac. Gregor, Jorge "El Presidencialismo Mexicano". -- México. Edit. Siglo XXI. 1978.

Carpizo Mac. Gregor, Jorge "Estudios Constitucionales". 2a. - ed. México. Edit. U.N.A.M. 1983.

Carrillo Flores, Antonio. "El Concepto de la Economía Mixta. En Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". México. Edit. Porrúa.

Colección de Decretos y Ordenes Publicada por Alejandro Valdés. México. 1822.

Corea IV. "Gran Enciclopedia Rialp". Ediciones Rialp, S.A. -- Tomo IV. Madrid. 1972.

La Constitución Mexicana: "Rectoría del Estado y Economía Mixta". México. Edit. Porrúa. 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comen-
tada. México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas
1985.

Cuadra, Héctor. "Vicisitudes del Derecho Económico en México"
En Estudios de Derecho Económico II. México. U.N.A.M. 1977.

Díaz y Díaz, Martín. "El Derecho Económico: Un Asunto para Repensar el Derecho" en Revista de Investigaciones Jurídicas - Año 9. México. Escuela Libre de Derecho . 1985.

"Diccionario de la Lengua Española" Real Academia Española - 19a. ed. Madrid . Edit. Espasa-Calpe.

Díez Manuel, María. "Derecho Administrativo" Tomo I Buenos Aires. Edit. Bibliográfica Omeba 1969.

Faya Viesca, Jacinto. " Rectoría del Estado y Economía Mixta". México, Edit. Porrúa. 1987.

Fraga Gabino . "Derecho Administrativo" 18a. ed. México - Edit. Porrúa. 1978.

Garzaro Rafael . "Diccionario de Política" Madrid. Edit. Tecnos. 1977.

Griffin Keith y John L. Enos. "La Planificación en el Desarrollo". México. Fondo de la Cultura Económica. 1977.

Hamdam Amad, Fausi . "Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales en Materia Económica" . Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 8 . Tomo 2. Escuela Libre de Derecho México, 1984.

Luna Arroyo, Antonio y Luis C. Alcerreca. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano". México. Edit. Porrúa 1982.

Mantilla Molina, Roberto. "Derecho Mercantil" . 17a. ed. México. Edit. Porrúa . 1977.

Ramírez Reynoso, Braulio. "El Sector Social Laboral" en la -
Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta.-
México. Edit. Porrúa 1985.

Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". México. Edit. Po-
rrúa. 1980 .

"Rectoría y Economía" Instituto de Investigaciones Jurídicas
México. Edit. Porrúa 1985.

Ruiz Dueñas, Jorge. " Areas Estratégicas y Areas Prioritarias
del Desarrollo Económico Nacional." La Constitución Mexicana
La Rectoría del Estado y Economía Mixta . México. Edit. Po --
rrúa . 1985.

Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808 -
1987." 14a. ed. México. Edit. Porrúa . 1987.

Velazco R. Gustavo. " Las Facultades del Gobierno Federal en-
Materia de Comercio" Revista de Derecho y Ciencias Sociales.
Edit. JUS . Tomo XIII . No. 73. México. 1944.

Witker, Jorge. " Derecho Económico" en Introducción al Dere-
cho Mexicano. Tomo II . México. U.N.A.M. 1981.

LEGISLACION.

- 1.- "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el 18 de agosto de 1931.
- 2.- "Reglamento de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el 19 de diciembre de 1931.
- 3.- "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el 31 de agosto de 1934.
- 4.- "Exposición de Motivos a la "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el 31 de agosto de 1934.
- 5.- "Decreto que Reglamenta el Otorgamiento de las Autorizaciones a que se refiere la Fracción III, del Artículo 4° de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el 1° de febrero de 1936.
- 6.- "Reglamento de las Fracciones IV y V del Artículo 5° de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el 12 de agosto de 1938.

- 7.- "Bases que regirán el funcionamiento de los Comités Consultivos de Artículos de Consumo Necesario".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el 7 de diciembre de 1938.

- 8.- "Decreto que autoriza la creación de Comités de Vigilancia del Comercio de Artículos de Primera Necesidad".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el 15 de enero de 1940.

- 9.- "Ley de la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora S.A".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 18 de junio de 1941.

- 10.- "Acuerdo por el cual se determina que productores, comerciantes e industriales están obligados a rendir manifestaciones mensuales de existencias de Artículos de Consumo Necesario".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el 29 de octubre de 1941.

- 11.- "Reglamento Sobre Artículos de Consumo Necesario".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el 23 de diciembre de 1941.

- 12.- "Reglamento del Artículo 15 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Municipios".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el 7 de enero de 1942.

- 13.- "Decreto por el cual se previene que deberán registrarse los comerciantes y almacenistas con capital mayor de \$10,000.00 dedicados a la compra y venta de uno o varios artículos de consumo necesario" .
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 29 de abril de 1942.

- 14.- "Decreto que reforma el Reglamento de la Fracción II, del Artículo 7º de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 15 de agosto de 1942.

- 15.- "Decreto que establece obligaciones a que se sujetarán los comerciantes y almacenistas cuyo capital sea mayor de \$10,000.00 y que se dediquen a la compra venta de artículos alimenticios de consumo necesario".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 13 de mayo de 1943.

- 16.- "Diario de los Debates". Año II. Período Ordinario de Sesiones. XLI Legislatura. Tomo I N°32 de 21 de diciembre de 1950.

- 17.- "Diario de los Debates". Año II. Período Ordinario de Sesiones. XLI Legislatura. Tomo I N°35 de 27 de diciembre de 1950.

- 18.- "Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 30 de diciembre de 1950.

- 19.- "Decreto que declara comprendidas en el Artículo 1º de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica las mercancías que en el mismo se especifican".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el 4 de enero de 1951.

- 20.- "Reglamento de los Artículos 2º, 3º, 4º, 8º, 11º, 13, 14 y 16 a 20 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica".
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el 10 de enero de 1951.

- 21.- "Decreto que faculta al Secretario de Economía para Fijar y Modificar los precios máximos de las mercancías a que se refiere el Artículo 20 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica."
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el 8 de junio de 1951.

- 22.- "Diario de los Debates". Período Ordinario de Sesiones. XLIV Legislatura, de 11 de diciembre de 1958.

- 23.- "Diario de los Debates". Período Ordinario de Sesiones. XLIV Legislatura, de 16 de diciembre de 1958.

- 24.- "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el 23 de diciembre de 1958.

- 25.- "Decreto por el que se crea el organismo público federal descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares . S.A. "
Publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 1º de abril de 1965.

- 26.- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".
Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 29 de diciembre de 1976.
- 27.- "Diario de los Debates" . Cámara de Diputados.
Año I.T.I. N°45 de 11 de diciembre de 1979.
- 28.- "Diario de los Debates". Período Ordinario de Sesiones. Año I.T.I. N°46 de 13 de diciembre de 1979.
- 29.- "Diario de los Debates". Cámara de Diputados--
Año I.T.I. N°47 de 7 de diciembre de 1982.
- 30.- "Diario de los Debates" . Cámara de Diputados.
Año III . N°54 de 18 de diciembre de 1985.
- 31.- "Constitución Política de los Estados Unidos -
Mexicanos".



IMPRESO EN MEXICO - PRINTED IN MEXICO
TESISCENTRO

San Borja No. 1003, esq. Heriberto Frías, Col. del Valle

559 - 32 - 26

559 - 73 - 53