

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

LA INDUSTRIA EN LA LEGISLACION  
ADMINISTRATIVA MEXICANA

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JAVIER PEREZ ROCHA

México, D. F.

1 9 6 4



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A mis Padres*

*A mis Hermanos*

**94110**

*Al Sr. don Carlos A. Isoard*

*Al Sr. Lic. don Alfonso Nava Negrete*

*A mis Maestros*

## CAPITULO I

### EL ESTADO Y LA EMPRESA INDUSTRIAL

1. - Nuestro régimen Constitucional en materia económica.
2. - Concepto de Empresa.
  - a) Económico
  - b) Jurídico
3. - La Empresa Industrial

## CAPITULO II

### EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN LA INDUSTRIA

1. - La necesidad del intervencionismo de Estado en la industria.
2. - Clasificación de los medios de intervención en la industria, por sus fines:
  - A) En búsqueda de un mayor desarrollo industrial.
    - a) Fomentando
    - b) Coadyuvando
    - c) Supliendo
    - d) Planificando
  - B) Limitando los excesos de un liberalismo irrestricto.
    - a) Imponiendo controles para evitar la especulación.
    - b) Evitando la competencia desleal.
    - c) Diferentes medidas en favor de los trabajadores.
    - d) Otros tipos de controles.
3. - Deber de justificar económica y legalmente toda intervención.

### CAPITULO III

#### LEGISLACION FISCAL RELATIVA AL FOMENTO INDUSTRIAL

- 1.- Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.
- 2.- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- 3.- Leyes arancelarias.

### CAPITULO IV

#### EL CONTROL Y LA PLANEACION DE LA INDUSTRIA.

- 1.- Ley de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica y Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.
- 2.- La planeación democrática de la industria.

## INTRODUCCION .

La cada vez mayor intervención del Estado en la vida económica en general y en la industria en particular, fué el origen de este trabajo. Día a día se ve el aumento de esa intervención en todos los órdenes, en todos los aspectos.

El alcance de este trabajo es modesto. Pretender abarcar todas aquellas disposiciones legislativas de índole administrativa que en una forma u otra tienen relación con la industria, saldría de la capacidad del suscrito y de los razonables límites que un trabajo de este tipo debe tener. La meta fijada, ha sido presentar un cuadro general de la actual legislación administrativa aplicable a la industria, para pasar a hacer un somero análisis de algunas de las más importantes leyes.

No creo haber logrado todas las metas impuestas, más si estoy seguro y por ello satisfecho de haber puesto todo el empeño



posible para darle a este trabajo cúspide de mis estudios en esta facultad, la seriedad que requiere y la mayor profundidad posible.

En este trabajo se tocan temas tales como los económicos, a los cuales me llevó a estudiar sólo el atrevimiento propio de mi juventud, con la pasión también inherente a ella.

Valga ésta como disculpa y que la tomen en cuenta en su alta consideración los señores Sinodales integrantes de mi Jurado.

**CAPITULO I**

**EL ESTADO Y LA EMPRESA INDUSTRIAL**

## 1. - NUESTRO REGIMEN CONSTITUCIONAL EN MATERIA ECONOMICA.

En la actualidad suman decenas las doctrinas, teorías y sistemas económicos diferentes, sin embargo pueden ser agrupados en dos bandos, los mismos que dividen al mundo, oriente y occidente. Este último, basado en la dignidad humana, la libertad individual y la propiedad privada de la tierra y medios de producción y el primero, que bajo el principio de una igualdad de clases entrega en manos del Estado la libertad individual y la propiedad privada de la tierra y de los bienes de producción.

El objetivo de todo sistema económico es indudablemente el de procurar un mejor y mayor desarrollo económico. Dentro de los sistemas de los países occidentales, su fin es además de procurar elevar el nivel de vida económico social de la población, el de crear el ambiente que ofrezca al individuo las oportunidades de su libre desenvolvimiento espiritual y material. Ahora bien, a simple vista el camino más lógico para alcanzar un alto grado de desarrollo económico parecería el de adoptar el mismo sistema económico de aquel País que se encuentre a la vanguardia; sin embargo no puede ser así, pues las condiciones y medios con que contó ese País, difieren en lo histórico, en lo social, en lo político, en lo económico y hasta en lo filosófico. No por ello puede negarse la conveniencia de adoptar y acoplar aquellas medidas que puedan compaginar en todas sus dimensiones con el País que busque desarrollo. De ahí que creo podemos afirmar que la casi totalidad de los países tienen su propio sistema económico, aunque

por sus lineamientos generales y primordialmente por la posición que guarde el individuo frente al Estado, puedan ser catalogados dentro de un sistema u otro.

Nuestros Constituyentes del 17 no buscaban un nuevo sistema económico, ni trasplantar uno extraño, conocían el daño que ello implicaría; su misión era el plasmar en la Constitución aquellos principios sustentados por el Constituyente del 57 pero que no habían sido inscritos en el texto de la misma; era el darle vigencia a esa Constitución que no había sido respetada por un régimen despótico que había llevado a la lucha revolucionaria. Esta interpretación del sentir del Constituyente del 17 es del Lic. Eduardo Bustamante basada en el Diario de Debates del Congreso Extraordinario de 1856. Como prueba de ello el Lic. Bustamante cita una frases pronunciadas \* por Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga de las que se pregunta en que difieren de los actuales artículos 27 y 123.

"El derecho de propiedad no se confirma y precisa sino por medio del trabajo y de la producción; la acumulación de grandes propiedades territoriales sin trabajo, cultivo o producción perjudica el bienestar común y es contrario a la índole del gobierno democrático. El grande y verdadero problema social de México es emancipar al jornalero, esta aspiración exigida imperiosamente por la justicia asegurará al trabajador no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino al derecho a dividir las utilidades con el empresario."

\* Lic. Eduardo Bustamante. Conferencia Cursos de Invierno 1957. U.N.A.M. Escuela Nal. de Economía 1958. Pág. 128.

Es así que nuestra Constitución sigue teniendo principios liberalistas, pero a la vez faculta al Estado para intervenir en la Economía con dos fines primordiales; el primero, que ayude a lograr un mayor desarrollo económico y el segundo que evite un liberalismo irrestricto que sea en "perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Dentro de los principios liberalistas que guarda nuestra Constitución destacan los siguientes:

a) En el Artículo 4o. consagra la libertad de trabajo, profesión, industria o comercio, así como el derecho de ser respetado el producto de su trabajo.

b) En el Artículo 28 asegura la libre concurrencia, la cual con la libertad de trabajo queda asegurada con el Artículo 14 que establece "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En suma considero que la libertad de trabajo, industria o comercio, el reconocimiento y protección al fruto del trabajo, es la libertad de empresa de una economía liberal, y deja a la economía en manos de ella al proclamar y proteger la libre concurrencia.

Existen dos argumentos más en nuestra Carta Magna en favor de la existencia de una economía de libre empresa, el primero está en el mismo artículo 27 que hace directa referencia a ella al estable-

cer: IV "Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso"; el segundo están en el artículo 123 y muy especialmente en el Quinto Considerando a las reformas a las fracciones VI y IX del inciso "A" relativas al Reparto de Utilidades a los Trabajadores de las Empresas, de este artículo en el que, además de una clara referencia al sistema liberal, considera a la empresa privada (objeto de la institución que regula) como un medio para el desarrollo industrial del País: "pues las comisiones especiales que deben fijar dicha participación en los términos de la fracción IX inciso "A" del artículo 123 Constitucional, carecen de capacidad para ello, ya que la determinación del porcentaje que haya de corresponder a los trabajadores debe hacerse con un criterio uniforme y previo un estudio minucioso de las condiciones generales de la economía nacional, tomando en cuenta que el capital tiene derecho a un interés razonable y alentador, que una parte de las utilidades debe reinvertirse y, considerando todos esos elementos en relación con la necesidad de fomentar el desarrollo industrial".

Las facultades al Estado para intervenir en la Economía

se encuentran basadas en los siguientes principios que establece la Constitución y que son respuesta a la necesidad de que el Estado intervenga primero por imperativos de justicia social y en cumplimiento a los ideales de quienes fueron a la lucha armada en 1910; y segundo, para ayudar y asegurar un desarrollo económico ya que el liberalismo irrestricto dió muestras de no poder lograrlo además de ahondar más los desniveles económicos entre la población.

a) En el artículo 27 retiene para la nación "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". En este tercer párrafo se puede encontrar algo más que límites a la propiedad de la tierra, son límites a la "propiedad privada" que es la médula de la "empresa privada" con lo que faculta implícitamente al Estado para imponerle a esta última las modalidades "que dicte el interés público", es así como antepone el interés de la colectividad al individual, pero con sus límites, la dignidad de la persona humana individual.

En el artículo 4o. en que garantiza la libertad de trabajo encontramos este principio social opuesto a un individualismo al establecer "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".

b) En el mismo artículo 28 a la vez que consagra la libre concurrencia condena y prohíbe monopolios y estancos, autoriza al Estado para intervenir en esa libre concurrencia al establecer: "En consecuencia, la Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga 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 cualquier 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"

c) Reconoce, otorga, reglamenta y vigila los derechos del trabajador y del campesino dedicándole al primero el artículo 123 que si bien su objetivo es una justicia social a través de instituciones como la del salario mínimo, reparto de utilidades y contrato de ley, no se puede negar la gran influencia que ejerce en la economía.

En el artículo 27 además de dedicar las fracciones VIII a XVIII al problema del campo reserva en el párrafo IV al dominio directo de la Nación "los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o



substancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como minerales..... los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos....."En el párrafo séptimo reserva a la Nación la generación, producción y distribución de la energía eléctrica. Todas estas constituyen facultades expresas para intervenir en la economía.

d) Por último en el artículo 131 otorga facultades para intervenir en el comercio exterior al establecer que "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del País, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del País. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Por lo anterior creo cabe concluir que en materia Económica nuestra Carta Magna es a la vez equilibradamente partidaria de la libre empresa y la libre concurrencia como principio motor de la actividad económica y parte del derecho de libertad, lo es de un

Intervencionismo Estatal que debe propuganar por un mayor desarrollo económico por tener a su cuidado el interés público y por una justicia social que tienda a evitar el acaparamiento de la riqueza en perjuicio de los demás, así como a elevar el nivel de vida de las clases débiles reconociéndoles y haciéndoles valer sus derechos, evitando con ello las desigualdades que un liberalismo irrestricto origina.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto, con ese régimen económico se ha formulado la capitulación de este trabajo y así en este capítulo trataré de analizar lo que se ha entendido por empresa, eje de esa faceta de origen liberalista de nuestra Constitución y medio por el cual se desenvuelve nuestra industria; los siguientes capítulos los dedicaré a algunos de los aspectos a mi juicio más importantes de este intervencionismo de Estado en la Industria que al fundarse siempre en la Ley viene a ser la Legislación Administrativa aplicable a la Industria.

## 2. - CONCEPTO DE EMPRESA.

Trataremos ahora del concepto de empresa por ser ella la forma de organización que está acorde como hemos visto con los postulados liberalistas de nuestra Constitución y por ser uno de los medios, seguramente el más importante para lograr la industrialización del País por el Sector Privado y para el Público, uno de los medios más utilizados últimamente para Intervenir en la Economía.

La palabra empresa sugiere la idea de empeño en conseguir un fin; la empresa surge en el Derecho y existe en la vida diaria, como respuesta a una necesidad económica de la colectividad, es uno de los fenómenos más típicos y que mayor influencia ejercen en la vida moderna.

Es sin duda la empresa, una institución de la ciencia económica; pero ante la necesidad de su regulación por las relaciones jurídicas que se establecen entre ellas, por la protección que el Derecho debe conceder a la acción legítima de los trabajadores y empresarios y a los bienes que éstas explotan; por la seguridad en el abastecimiento de los bienes que ellas producen; por la necesidad de conservar y aumentar estas fuentes de producción; por la exigencia de considerar unitariamente a la empresa o cuando menos a los bienes que le pertenecen a fin de que pueda obtener créditos y ser gravada y transmitida y aún por su innegable influencia en la Política han llevado al Derecho a su estudio y regulación.

En virtud de que como hemos dicho la empresa es una

institución de la ciencia económica creo necesario ver aunque superficialmente que es lo que han entendido algunos economistas por empresa.

a) Concepto económico.

Según el economista guatemalteco Fabian S. Yñuri \*;

"La empresa surge al mismo tiempo que se reducen las actividades productoras de la familia. Su origen reside en la división del trabajo y se desarrolla con el intercambio". La empresa al decir Federico Benham \*\* en su curso superior de Economía es: "Una comunidad de producción independiente y el que la proyecta es el emprendedor."

"El emprendedor es el que asume la mayoría de los riesgos de la industria. Como la producción y la venta de las mercancías exige un tiempo el emprendedor se compromete por adelantado a hacer ciertos pagos a los factores de la producción que alquila sin saber a ciencia cierta la cantidad de dinero que percibirá al vender sus productos, se compromete a pagar a sus obreros un tipo de salario fijo, a pagarle al propietario de la tierra una renta fija, a pagar réditos por el capital prestado, etc. De aquí que la ganancia que se deba a un aumento inesperado de los precios o a la pérdida que se deba a una baja inesperada, correspondan principalmente a los emprendedores. A través del tiempo, las ganancias fluctúan mucho más que cualquier otra categoría de ingresos."

\* Fabian S. Yñuri. Lecciones de Economía Política Tipográfica Nacional Guatemala. Pág. 49.

\*\* Federico Benham. Curso Superior de Economía Págs. 149 y 150. Fondo de Cultura Económica México.

El Lic. Mariano Alcocer en su libro de Economía Social responde a la pregunta de ¿Qué es Empresa? diciendo \*: "El capital y el trabajo que se conjugan en la empresa, que no debe ser confundida con la fábrica ni aún con la razón social o denominación de un negocio. La empresa es una realidad distinta, constituida esencialmente según un plan racional para la producción; es una organización productora de utilidades (bienes o servicios), destinadas dichas utilidades a ser vendidas con beneficio o ganancia para la propia empresa. Algunas veces, quizás las menos en nuestro tiempo, el empresario, es decir aquel que concibió la idea productiva o que la hace suya para realizar por su cuenta, es el mismo que aporta capital y trabajo".

Líneas más adelante, nos dan la concepción más amplia y humanista de empresa al decir: "en todo trabajo humano hay ciertos caracteres de empresa, porque todo obrero en su esfera limitada y subalterna, tiene que desempeñar un papel de empresario, dado que siempre ha de organizar la materia prima y los instrumentos que utilice, en función de una idea, imprimiéndoles un reflejo de su razón y quizás de su genio".

En esta definición como en las anteriores, encontramos la intención del economista de hacer notar lo que más adelante veremos hace a la perfección el Lic. Barrera Graff al diferenciar los elementos que integran a la empresa; la importancia y trascendencia del medio unificador de los elementos, que es esa organización llevada a cabo por el empresario.

\* Lic. Mariano Alcocer. Economía Social Curso General Cuarta Edición Editorial América México 1954. Págs. 74 y 76

No quisiera antes de terminar esta inciso y pasar a estudiar a la empresa dentro del Derecho dejar de hacer mención al concepto que nos da en su "Sociología de la Empresa" el Lic. Isaac Guzmán Valdivia. Al hablar del administrador de la empresa nos dice:

\*"La administración es responsable de realizar el bien común de la empresa logrando así satisfacer las justas aspiraciones de los individuos y grupos que la componen, para que la propia empresa coopere a la realización del bien común de la sociedad en general y realice así la misión que en estricto rigor le corresponde", y es en función de este fin que debe perseguir la empresa, como la define: "Es ella una unidad económico-social en la que el capital, el trabajo y la dirección se coordinan para realizar una producción socialmente útil de acuerdo con las exigencias del bien común".

#### b) Concepto jurídico.

La empresa por su importante misión en el desarrollo económico de un país y por la multitud de derechos que en ella convergen ha sido necesario regularla por el Derecho en diferentes ramas, primero en el Derecho Mercantil, del cual poco a poco se ha ido convirtiendo en el centro de su estudio. Ahora es también objeto de estudio y regulación por el Derecho Laboral, Fiscal y el Marítimo.

Nuestro Código de Comercio no está basado en el concepto de empresa sino en el de acto de comercio, sin embargo dicha institución ha venido a convertirse en la "piedra angular" de su es-

\* Lic. Isaac Guzmán Valdivia. La Sociología de la Empresa. Editorial Jus México 1963. Primera Edición Págs. 15 y 16.

tudio. "Aunque en medida mayor que en otras disciplinas esté regulada la negociación en el Derecho Mercantil Mexicano, su rglamentación es también aquí fragmentaria, dispersa e insuficiente". "Nuestro viejo Código de Comercio se refiere a la empresa, en el artículo 75; pero las distintas fracciones que hablan de ella no la consideran unitariamente, ni siquiera como una institución comercial sino sólo como supuesto de actos aislados o conjuntos, a los que se le atribuye calidad de mercantiles". "En cambio si presuponen la empresa como un organismo unitario, distintas normas que fijan la representación del factor y las relaciones de éste con el principal". "Las normas que sobre publicidad tiene el Código de Comercio son también omisas de ese carácter universal de la empresa", \*

Dentro de las diferentes leyes mercantiles mexicanas sólo es en la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos en la que encontramos una repetida referencia a la empresa considerándola como el principio fundamental que la inspiró ante la necesidad "De consagrar legislativamente el principio de conservación de la empresa no sólo como tutela de los intereses privados que en ella coincidan, sino sobre todo como salvaguardia de los intereses colectivos de la empresa. En los artículos 204 y siguientes que establecen la obligación del Juez de seguir un orden de preferencia para la realización del activo de la empresa, el artículo mencionado en su primera fracción nos dice "La enajenación de la empresa como unidad económica y de destino jurídico de los bienes que la integran".

\* Lic. Jorge Barrera Graff. Tratado de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa 1957 México. Págs. 159 y 160.

En el anteproyecto de Código de Comercio de 1953 en su artículo 616 encontramos una definición de empresa que dice: "El conjunto de trabajo, de elementos materiales y de valores incorporados coordinados para ofrecer al público, con propósito de lucro y de manera sistemática, bienes o servicios". El Lic. Barrera Graff hace notar que el propósito de lucro debe entenderse en su acepción más amplia como actividad no altruista o de beneficencia ya que de otra manera se les negaría calidad mercantil a las que no busquen como finalidad el reparto de utilidades.

Para el Maestro antes mencionado la empresa es: \* "Una institución de tipo eminentemente económico que ha sido trasplantada al derecho. En el reconocimiento y reglamentación de esta figura, como en muchas otras, la ciencia jurídica va a la zaga de la economía ofreciendo la regulación legal de las instituciones que la evolución económica va imponiendo. El concepto, pues, de la empresa es un concepto económico y los datos que se utilizan para caracterizarla, aún no han sido asimilados completamente por el derecho.

Por empresa entendemos la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado. Se trata de una labor de organización realizada por el titular o sea el empresario, sobre el personal de la negociación y sobre el conjunto de bienes, derechos y relaciones atribuidos a ésta, o sea, sobre la hacienda comercial o fondo de co-

\* Barrera Graff. Opus Cit. Págs. 174 a 176.



mercio, según se acepte la expresión italiana equivalente (azienda) o la francesa (fonds de commerce).

Esta labor de organización, de coordinación del empresario sólo constituye el impulso inicial para que la empresa surja, sino que acompaña a ésta durante toda su existencia, imprimiéndole energicamente la huella de la influencia personal del titular, con lo que la suerte de la negociación está ligada a las cualidades o a las limitaciones del empresario; la organización se manifiesta en el trabajo del empresario que otorga a la empresa fama y prestigio, permitiéndole, no sólo que sobreviva, sino también que se ensanche y se imponga a los competidores, que aumente su clientela y, a la postre, que conceda a su titular una mayor utilidad.

El dato fundamental de la empresa está, pues, constituido por la organización del empresario, que también se manifiesta en las tareas de coordinación que realiza sobre el personal y los bienes de las empresas, sin embargo dicha actividad se ha dicho que "no tienen trascendencia alguna en el campo del derecho"; que la colaboración del personal "no encuentra acomodo en el repertorio de las categorías jurídicas"; que el término "organización" no tiene un significado jurídico propio, y en fin que los procesos técnicos de transformación y los medios de presentar los productos al mercado constituyen datos y elementos económicos que son ajenos al derecho. Así mismo al analizar los bienes de la empresa y al juzgar sobre la naturaleza jurídica de ellos, como patrimonio de la negociación se afirma su carácter heterogeneo y circunstancial,

así como el hecho de que dentro de la empresa, ellos conservan su individualidad y pueden ser objeto de distintos derechos; como también se afirma que la hacienda, o sea el conjunto de bienes y derechos de la empresa, y ésta misma, no son ni sujetos ni objetos de relaciones jurídicas.

A pesar de todo, la empresa se ha impuesto al derecho mercantil y constituye la "idea central" de éste, su "piedra angular". Lo que pasa, es que siendo una institución relativamente nueva, sobre la que aún queda mucho por investigar, y no encajando en las figuras tradicionales de nuestro derecho privado, provoca a veces el desprecio a las reacciones pesimistas de los juristas".

En cuanto a las distintas formas que adopte la empresa, es la Ley de Sociedades Mercantiles quien las establece. La forma más simple y antigua se presenta cuando una sola persona aporta todos los recursos para conseguir el fin y toma a su servicio trabajadores para realizarlo. Ese empresario actúa en nombre propio, contrata y se obliga personalmente y los medios que afecta para la consecución del fin, los que constituyen el capital de la empresa son parte de su patrimonio. Más tarde con el desarrollo de los negocios llegó el momento en que para acometer una empresa se requirieron medios económicos mayores que los que pudiera proporcionar un solo individuo, que tenían que ser aportador por varios y así aparecieron las primeras empresas corporativas..

De la evolución gradual de ellas, nació en Derecho la

organización como una mera forma de actuar; después la sociedad como ente jurídico capaz de contratar y obligarse con personalidad distinta de la de sus miembros, pero responsabilidad de éstos por los negocios sociales y por último las sociedades de capitales en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones, esto es, al cumplimiento de su compromiso de integrar el capital con el que la empresa iniciará o desarrollará sus negocios.

La aparición de cada una de estas formas de empresas no ha excluido a las anteriores; todos ellos coinciden en el mundo actual de los negocios como distintas formas de la actividad económica; opera el comerciante como persona física, operan las agrupaciones sin personalidad jurídica, las sociedades de personas y las de capitales.

Existen en nuestro derecho positivo como ya antes lo habíamos mencionado otras leyes y otras ramas del derecho a las que les preocupa la consideración de lo que es empresa, me limitaré únicamente a mencionarlas pues de otra manera me alargaría en el estudio de algo que no es objeto principal de este trabajo.

En la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente encontramos una disposición relativa a lo que para ese ordenamiento debe entenderse por negociación comercial, en el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 125 dice: "Es el conjunto de bienes organizados con fines de lucro, que requiere, para producir ingresos, materia prima, maquinaria, elemento humano y gasto de operación o alguno o algunos

de estos factores".

En la ley de navegación y comercio marítimo encontramos en el artículo 127 correspondiente al capítulo IV intitulado "De la Empresa Marítima" un concepto que a continuación transcribo: "Se entiende por empresa marítima el conjunto de trabajo, de elementos materiales y de valores incorpóreos coordinados para la explotación de uno o más buques en el tráfico marítimo".

Por último quiero referirme dentro del derecho laboral a una Institución, la del reparto de utilidades a los trabajadores de la empresa en la que si bien dentro de las leyes que la regulan no encontramos una definición o concepto de empresa, en los trabajos preparados para la Comisión Nacional del Reparto de Utilidades y aún en el temario de trabajo preparado por ella misma se encuentra una constante preocupación por determinar que es empresa ya que constituye ésta uno de los principales elementos de esta institución.

Dentro de los estudios presentados a dicha Comisión la Confederación Patronal de la República Mexicana presentó un trabajo en relación con la empresa en el que encontramos la siguiente definición: "Exclusivamente para los efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades, se considera empresa a la combinación organizada de trabajo y capital para producir con fines lucrativos y en forma continua, bienes y servicios mediante la contribución de ambos factores" en la resolución tomada por la Comisión en el número 22 de sus antecedentes hallamos no una definición

pero si un criterio, una base para determinar lo que para los efectos de dicha resolución es la empresa: "La institución del reparto de utilidades reconoce que tanto el capital invertido como la fuerza de trabajo empleada en la producción, son los dos factores esenciales que combinados, producen las utilidades".

No en valde me he alargado un poco en la exposición de las diferentes concepciones y teorías económicas y jurídicas acerca de la empresa, pues a ello me llevaron las siguientes preocupaciones:

1. - Resaltar la importancia de esta institución dentro de nuestro sistema económico.

2. - Recalcar cuán necesario es que el Derecho se ocupe de su estudio y regulación, pues si bien dentro de una de sus ramas, el Derecho Mercantil, en el Maestro Barrera Graff creo encontrar una exposición magistral ya que hace ver con toda claridad cuando se tratan de elementos esenciales a la empresa y cuando sólo le son propios y evita así el que puedan ser confundidos con la empresa misma; pero existen otras ramas del Derecho, la Fiscal, la Laboral principalmente en las que vemos rehuir al jurista a su estudio, quizá so pretexto de considerarla una institución exclusiva de la Ciencia Económica.

### 3.- LA EMPRESA INDUSTRIAL.

Una vez que hemos visto lo que técnicamente es empresa, nos toca pasar a estudiar a esa actividad económica realizada generalmente por una empresa que se denomina industrial.

Nominalmente la palabra industria viene de "struere" que quiere decir construir, edificar. La Enciclopedia Espasa Calpe la define como: "el conjunto de procedimientos ordenados y metódicos que emplea el hombre para transformar las primeras materias en objeto útiles para la satisfacción de sus necesidades." Este concepto de industria resulta bastante incompleto, pues excluye a actividades tales como las de extracción y prestación de algunos servicios que generalmente son considerados como industriales.

La importancia que puede tener para el Derecho la determinación de un criterio de distinción para establecer si una actividad económica se puede calificar de "industrial" se advierte en dos leyes principalmente.

La Ley de Confederaciones y Cámaras de Comercio e Industria al no contener ningún precepto relativo a qué actividades deberán pertenecer unas u otras, ha ocasionado que Cámaras como la del "Embelllecimiento Físico" pertenezcan a la Confederación de Cámaras Industriales; lo cual además de ser un contrasentido le provoca perjuicios.

La otra Ley es la del Impuesto sobre la Renta, en la cual sí encontramos un criterio de distinción que obedece a que está basada en el criterio de imponer una mayor o menor carga tributaria

por la actividad económica del sujeto. El artículo 68 dentro de la Cédula II establece: "Se entiende por actividad industrial la extracción, conservación o transformación de materias primas, y el acabado de productos, la elaboración de satisfactores y la prestación de Servicios Públicos de comunicaciones, de transportes o de suministro de agua, gas y electricidad". Si bien no se trata de una definición si creo que se acerque más al concepto que en general se pueda tener de si una actividad es industrial o nó. Nuevamente volvemos a ver que es necesario que el jurista estudie instituciones como la empresa y conceptos como el de industria que generalmente los ha relegado por considerarlos exclusivos de la Ciencia Económica.

Como características de la empresa industrial tenemos que constituye de por sí un polo de actividad Socio-Económica que significa fuentes de trabajo, producción de bienes y servicios, y generación de ingresos para el Estado.

En la moderna empresa industrial encontramos como una variante fundamental la disociación de la propiedad. El concepto de propiedad se diluye en la medida en que sus inversiones necesitan de la aportación económica de cada vez más numerosos individuos. Su expansión es sumamente benéfica pues a la vez que constituye un medio de ahorro e inversión al alcance de las grandes masas, es un medio propicio para lograr la industrialización del País; para la formación de esa industria que deberá coadyuvar al desarrollo económico.

El economista K. Mandelbaum nos dice que el papel

que desempeña la industria en un País en desarrollo como el nuestro es "que al existir una desmedida población rural ésta tendrá muy bajos ingresos por lo que la industrialización a la vez que logra un aumento en la renta nacional logra la despoblación rural logrando con ello un aumento en su ingreso por capita". \*

Unas cifras vendrán a revelar cual ha sido el papel de la industria en el desarrollo económico de México y cuanto falta aún por hacer: Hoy en día podemos afirmar que no hay tratado económico ni programa o discurso político que no trate acerca del "problema del campo", veamos también cual es el panorama general que presenta.

"En 1930 había 48,600 establecimientos industriales que empleaban a 313,000 personas y el valor de la producción a precios corrientes era de 887 millones de pesos; en 1960 el número de establecimientos aumenta a 100,000, trabajaban en la industria 1.095,000 personas y el valor de la producción a precios corrientes llega a 61,400 millones de pesos. Es decir que si en esos treinta años el número de establecimientos se duplica y se triplica el personal ocupado, el valor de la producción a precios corrientes aumenta 70 veces, que equivalen a cerca de diez veces a precios constantes y en el producto nacional bruto pasa a representar de un 23.5% a un 36.1%.

Paul Lamartine Yates, en el "Desarrollo Regional de México", señala que la zona metropolitana que rodea ala capital de la República y comprende el 14% de la población del País aporta el 55% de su producción industrial; que en los estados del norte vive

\* K. Mandelbaum. Industrialización de Países Atrasados.  
Aguilar S. A. de Ediciones. México 1950 Pág. 3



el 16% de la población y elabora el 23% de la producción industrial y que en el resto de la República que comprende las dos terceras partes de la población, se produce apenas el 20% de los artículos industriales. Que en las zonas industrializadas el nivel de vida medio llega a ser del doble del promedio nacional, en tanto que es inferior a sus dos terceras partes en los Estados menos desarrollados. Por otra parte el censo agrícola ganadero y ejidal de 1950 indica que de una superficie total censada de 145 millones de hectáreas de tierra, 11 millones son improductivas, 39 millones están ocupadas por bosques, 67 millones con pastos y 38 millones de hectáreas son arables. De éstos 20 millones están en explotación pero sus cuatro quintas partes, 16 millones de hectáreas son tierras de temporal cuya productividad está sujeta a las contingencias de la naturaleza; la producción agrícola representó en 1960 el 23.0% del producto nacional, para el que se necesitó el 52.8% del total de trabajadores del País". \*

La Industria en nuestro País, (el conjunto de empresas industriales que la forman) han sido principalmente empresas de la Iniciativa Privada y no ha sido sino hasta los últimos años cuando ha venido a crecer la Industria Estatal y generalmente ha sido en ayuda de la empresa privada o para llenar renglones que o bien han sido declarados exclusivos a la nación o bien han sido considerados de poco interés por su bajo rendimiento o por su muy fuerte inversión.

El papel que tiene la industria privada por desempeñar es muy importante y más ahora que tiende a ser propiedad de gran can-

\* Carlos A. Isoard. Desarrollo Económico. Conferencia. Edición Mimeográfica. México 1963.

tividad de gente; más, si hasta ahora no ha sido la iniciativa privada la única encargada de la industrialización del País en el futuro lo será menos.pues cada día se ve más la necesidad de la intervención estatal objeto del siguiente capítulo.

## **CAPITULO II**

### **EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN LA INDUSTRIA**

## 1. - LA NECESIDAD DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN LA INDUSTRIA.

Antes de analizar acerca de la necesidad de que el Estado intervenga en la Industria creo pertinente ver en donde se dá y qué es ese intervencionismo.

Las revoluciones francesa y norteamericana nos dice: George L. Bach en su Tratado de Economía,\*" fueron las que nos dieron la democracia política nos legaron la armazón ideológica del individualismo económico. La democracia política y la economía de la empresa privada surgieron del mismo fondo histórico, como partes de una misma gran corriente de la historia moderna".

"La libertad individual y el interés personal ilustrado estaban en el corazón mismo de esta gran revolución de los siglos XVIII y XIX. En la política, todos los hombres eran libres de votar como les placiese, de cuidar sus propios intereses personales en la casilla electoral. Un interés personal ilustrado y la iniciativa privada eran las fuerzas impulsoras del bien común, lo mismo en el escenario político que en el económico. La casilla electoral en la política, y el mercado en la economía, eran los árbitros imparciales y últimos de las diferencias de opinión".

"Esta filosofía señalaba un papel bien modesto al gobierno. Mientras menos interfiriera el gobierno en la libertad individual mejor. Esta fué la filosofía del siglo XIX. Para estar en lo cierto, sin embargo, debemos decir que el individualismo jamás llegó hasta el extremo de excluir por completo la intervención del gobierno. La verdadera

\* George L. Bach. Tratado de Economía. II Vol. Fondo de Cultura Económica. México 1962. Págs. 69 y 70.

libertad implica necesariamente ciertas restricciones a la libertad. Una sociedad que diese a sus miembros libertad para asesinar a su prójimo cuando así lo desearan, terminaría en la anarquía, o bien llegaría en un acuerdo para restringir la libertad individual".

Y así acontecía en la esfera económica. Claramente, era necesario que el gobierno estableciera unas cuantas "reglas del juego" y les diera vigencia para el sistema de la empresa privada.

En realidad, como nos lo hace ver Fernando Zamora\*, en Adams Smith, el clásico del liberalismo encontramos ya principios estatistas en su obra "La Riqueza de las Naciones". De acuerdo con el sistema de la libertad natural, el Soberano sólo tiene tres deberes a los que atender; tres deberes que son, ciertamente, de gran importancia pero claros e inteligibles para todos: primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes; en segundo lugar, el deber de proteger, tanto como sea posible, a cada uno de los miembros de la sociedad de la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma o en otras palabras, le incumbe el deber de establecer una exacta administración de justicia; y en tercer lugar, el deber de erigir y mantener ciertas obras públicas, cuya construcción no puede tener ningún interés para un individuo o un grupo pequeño de personas porque el beneficio obtenido de ellas nunca cubrirá los gastos en que incurrieron, pese a que las mismas hagan mucho más que pagarse en el caso de una sociedad". "En efecto cobijado con la primera de ellas consiguió el empleo de Actas de Navegación que tienen un fuerte

\* Fernando Zamora. La Intervención del Estado en la Economía.  
Instituto de Investigaciones Económicas. 1955 UNAM. México.  
Pág. 18

sabor de estatismo, la elección de un importante sistema de impuestos y demás; acogiéndose a la segunda imaginó la posibilidad de que el Estado interviniera para la reconciliación de grupos en conflictos, el enforzamiento de contratos, lucha contra los monopolios privados, la liberación de los esclavos de sus propios dueños; en conexión con el tercer principio, defendió calurosamente la necesidad de que la autoridad fuera la propietaria y manejara las carreteras, los puentes, los puertos y, sorpresa de sorpresas, la educación y la sanidad. ¡Y ello en una época en que estas dos últimas funciones estaban en manos de la iniciativa privada!

"Con el transcurso del tiempo", nos dice Bach más adelante, " la visión del público cambió. Surgieron cada vez mayores dudas sobre la capacidad de un sistema de precios automático y sin control para formular convenientemente las decisiones económicas vitales. La producción en masa y las grandes empresas barrieron la posibilidad de una economía de pequeñas empresas empeñadas a fondo en la competencia. Grandes y poderosos sindicatos substituyeron al trabajador aislado en las negociaciones con las grandes empresas. A través de toda la economía, se propagaron la concentración del poder económico y la confianza en las actividades de grupo".

"Al propio tiempo, creció la preocupación general por el individuo que no puede arreglarselas por sí mismo. Disminuyó la voluntad de sujetarse a la distribución impersonal del ingreso en el mercado. El deseo de "hacer algo" a propósito de los auges y las depresiones se

extendió por todas partes. Un cambio sutil en el significado que se atribuye a las palabras "libertad individual" marcó el tenor ambiente de los tiempos. Las reglas del juego se han convertido en una completa masa de normas jurídicas y normas administrativas. El gobierno se ha vuelto un participante activo en el juego económico, al mismo tiempo que es árbitro".

Vemos que el intervencionismo nace como un corrector a ese principio del liberalismo de considerar que todos somos iguales, pero somos iguales sólo en cuanto a nuestra naturaleza humana, pues en cuanto a nuestras capacidades físicas e intelectuales no hay esa "igualdad natural" de ahí que para que realmente pueda haber igualdad, habrá que tratar igual a los iguales pero desigual a los desiguales como principio fundamental de justicia.

En cuanto a la naturaleza de esta corriente intervencionista Gide y Rist en su obra Historia de las Doctrinas Económicas dicen:\* "en todos los Países no ha cesado de abundar el número de publicistas y economistas favorables a la ampliación de las facultades económicas del Estado; siendo mayoría desde antes de la primera guerra mundial. Este cambio de opinión ha parecido tan importante a algunos escritores, que lo han considerado una verdadera doctrina nueva, asignándole, según los países los nombres de "Socialismo de Estado", o "Socialismo de Cátedra" como Alemania, o de "Intervencionismo" como en Francia. "En realidad", continúa diciendo, "no se trata de un sistema económico propiamente dicho, sino de un concepto de política prác-

\* Gide y Rist. Historia de las Doctrinas Económicas. Vol. II  
Editorial de Palma. Buenos Aires 1949. Págs. 569 y 570.

tica, al que puede llegarse partiendo de los más distintos puntos teóricos".

"La cuestión de los límites de la acción estatal en la producción y en la distribución de las riquezas, es uno de los problemas más importantes de política económica; pero es un error ver en ello una cuestión científica fundamental, que permita clasificar a los economistas según las diversas soluciones que propongan. Es natural que estas soluciones dependan no solamente de consideraciones puramente económicas sino también de consideraciones políticas y sociales, de la noción particular que se tenga del interés general y de la confianza que inspiren la naturaleza y forma de gobierno y de cada época en cada país. Claro es, también, que esta cuestión se planteará de nuevo en tanto existan una sociedad, un gobierno y siempre exigirá nuevas respuestas tan adaptadas a las nuevas condiciones que la historia haya creado".

Es así que al ser el intervencionismo una medida de política práctica ha adoptado muy diversas formas, tanto en los programas como en las realizaciones, tanto en su intensidad como en sus modalidades. En cuanto al principio de que parte puede ser el de la consideración del individuo como un ser que tiene un fin en sí mismo y por lo tanto requiere de libertad para determinarse, pero a la vez requiere a la sociedad pues sólo en ella puede encontrar su perfección, y la sociedad requiere de él para su existencia, entonces se trata de una democracia liberal como la nuestra. O bien puede partir de un principio estatista en el que el individuo vive exclusivamente para el Estado.



Aquél en el que el intervencionismo parte de principios de democracia y libertad, es el que generalmente se complementa como ya hemos visto que sucede con nosotros, por una orientación encaminada al aseguramiento de los derechos sociales y del desarrollo económico. Estas formas humanistas como podríamos llamarles vienen a rectificar la teoría y la práctica del liberalismo. En nuestra Constitución vienen a asegurar los ideales no inscritos en la del 57 y los de la lucha revolucionaria. Terminan con la concepción inhumana de que el trabajo es una mercancía y defienden a la clase trabajadora e incluso acatando la obligación de defender el interés de la colectividad, organizan aquellas empresas industriales que consideran necesarias para asegurar el bienestar general.

Resulta verdaderamente difícil señalar cuales pueden ser las formas en que el Estado interviene en general; como poder establecer ese límite a la Intervención Estatal. Trataré siguiendo al Economista Italiano Bresciani-Turroni definir el campo del intervencionismo estatal; él dice que "El Estado debe crear aquellas condiciones generales, jurídicas, económicas y sociales que forman una especie de marco dentro del cual el ciudadano puede desarrollar libremente sus iniciativas". A lo cual creo que podríamos añadir, cuidando que el ejercicio de esa libertad no sea en menoscabo de los demás y en especial de las clases necesitadas. En realidad creo que todo se reduzca en cuanto al intervencionismo en general, a una posición filosó-

\* Bresciani-Turroni. Curso de Economía Política. Fondo de Cultura Económica, México 1961. Vol. II, Pág. 13

fica acerca de la dignidad humana basada en el principio de su libre determinación, y en el económico de procurar que ese intervencionismo tienda a un mayor desarrollo económico, a una defensa del débil y del necesitado, siempre procurando con ello que no se limite la libertad de empresa en tal forma que termine con ese "incentivo" que es el motor y guía de las aspiraciones económicas.

De acuerdo con los principios elementales de la Ciencia Económica, la actividad económica, o sea aquella actividad encaminada a la obtención de satisfactores, se compone de tres etapas: Producción, distribución y consumo. El Lic. Mariano Alcocer en su \*Curso General de Economía Social da la siguiente definición de qué es producir económicamente hablando: "Es hacer una cosa apta para satisfacer una necesidad o aproximarla al estado en que ella pueda realizar ese propósito, o realizarlo mejor, de aquí que producir es hacer variar de cero a un valor positivo, o hacerla variar de un cierto valor a otro." El papel no exclusivo de la industria es precisamente el de hacer apta una cosa para satisfacer una necesidad. La industria es en resumen parte de esa primera etapa de la actividad económica. Luego, todas las consideraciones jurídicas y económicas que a continuación resumo de acuerdo con el análisis hecho en el primer capítulo de esta tesis acerca de nuestro Régimen Constitucional en la Economía y que justificaron la Intervención del Estado, son las mismas para la Industria. Vimos que existía la libertad de industria (Artículo 4o.) y que en principio era a los particulares a quienes estaba encargada esa actividad, sin embargo, al estar fundada la li-

\* Lic. Mariano Alcocer. Opus Cit. Pág. 40

bertad de industria en el derecho de propiedad le está imponiendo a la primera las mismas modalidades que a la segunda las que dicte el orden público. La otra facultad del Estado para intervenir en el otro ciclo económico, la distribución, está en el 28 Constitucional al autorizar y obligar al Estado a intervenir en la libre concurrencia evitando monopolios y acaparamientos 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". Por último y formando parte de este mismo grupo que podríamos definir como de limitaciones al liberalismo con fines sociales tenemos el artículo 123 y las fracciones VII a XVIII del 27.

Las consideraciones de tipo económico y social para justificar la Intervención del Estado en la Industria son las mismas que hemos hecho en el curso de este inciso y sin duda que se hicieron nuestros Constituyentes pues eran los representantes de aquellos que habían luchado para terminar con ese régimen tiránico y con un liberalismo irrestricto incapaz de llevar a un armónico desarrollo económico en el que no hubiera desniveles tan grandes entre la población.

## 2.- FASES O ESTADOS DEL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN LA INDUSTRIA.

Se ha visto como es necesario que el Estado intervenga en la Industria. El inciso anterior terminó con un resumen de algunas de las consideraciones económicas y jurídicas para justificar dicha intervención. Con base en esas consideraciones he intentado hacer una clasificación de los principales medios o formas de intervencionismo que existen o pueden existir de acuerdo con nuestro sistema económico.

A. - El intervencionismo de Estado en la Industria en búsqueda de un mayor desarrollo económico.

La falta de capacidad de un liberalismo irrestricto para lograr la industrialización de un país y con ello un mayor desarrollo económico y la facultad que otorga la Constitución al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y con ello a la libertad de industria, son las consideraciones que dan plé a los siguientes tipos de intervención y cumple así con su obligación de crear ese marco jurídico, económico y social dentro del cual el ciudadano pueda desarrollar libremente sus iniciativas:

- a) Fomentando a la Industria Privada.
- b) Uniéndose a ella.
- c) Supliéndola.
- d) Planificando a la industria del país en general.

a) Fomentando a la Industria Privada. Bajo este rubro creo encontrar tres formas por medio de las cuales el Estado fomenta

e impulsa a la denominada "Iniciativa Privada" a la creación, conservación y ampliación de Industrias y que son las siguientes:

1. - Obras de Infra-Estructura: Con este nombre se han denominado comunmente a todas aquellas obras tales como: de comunicaciones en general, luz y fuerza motriz, agua, sistemas de crédito y demás medios indispensables para poder establecer centros de producción cercanos a sus fuentes de abastecimiento o a sus centros de mercado. Desde Adams Smith encontramos un franco apoyo a este tipo de intervención y creo que a la fecha ya no es materia de discusión.

2. - Subsidios, exenciones y otros incentivos fiscales: este renglón forma parte de una de las armas más importantes con que cuenta el Estado para intervenir, la "Política Fiscal", ya que ésta no tiene como único fin el programar el gasto y los ingresos públicos sino que "es indispensable que busque el desarrollo económico mediante la ocupación óptima, la elevación máxima en el nivel de vida y las mínimas presiones inflacionarias". De los incentivos fiscales los subsidios y las exenciones son uno de los medios más importantes para intervenir en la Industria así como también uno de los más discutidos por juristas y economistas.

1. - La exención de impuestos es de acuerdo con Andreozzi \* "un privilegio que aparece solamente cuando se han cumplido los presupuestos de la ley. Es una figura excepcional que debe estar expresamente determinada en la norma, de lo que se desprende que la administración activa no puede por sí sola crearla".

Luego se trata de una excepción, y como tal deberá estar

\* M. Andreozzi. Derecho Tributario Argentino. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires 1951. Tomo I. Págs. 201 y 202.

expresa en la norma, pero en forma general de tal forma que pueda ser aplicable a todos aquellos casos en que concurran las mismas circunstancias.

Para el maestro Fraga\*, la prohibición contenida en el artículo 28 Constitucional, no se refiere a "aquellos casos en los cuales se libra a una clase determinada de individuos o de actividades de pago de los impuestos, pues la proporcionalidad y la equidad del impuesto exige que se reconozca la desigualdad de condiciones que hay entre los individuos, no significando la proporcionalidad en el impuesto la universalidad de su pago, como dice Vallarta, sino su relación con los capitales que afecta".

Toda la historia administrativa de México nos dice el maestro Fraga \*, está llena de casos en que el Poder Ejecutivo o el Poder legislativo han establecido, en concesiones para muy diverso objeto, cláusulas en virtud de las cuales el concesionario queda libre por un tiempo determinado de los impuestos que establecen las leyes generales.

Existen muchos tipos de exenciones, razón por la cual se ha intentado clasificarlas, ya sea por su objeto, por su fin, etc. Del autor argentino antes citado, tomamos las siguientes clasificaciones:

a) Exenciones constitucionales requeridas por las restricciones constitucionales federales y estatales sobre legislación impositiva.

b) Exenciones económicas como las que fomentan el

\* Lic. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México 1960. Octava Edición. Pág. 244.

establecimiento y desarrollo de nuevas empresas.

c) Exenciones distributivas en virtud de la equidad impositiva. Exenciones personales mínimas y exenciones para eliminar la doble imposición.

d) Exenciones para llevar a cabo fines sociales.

e) Exenciones administrativas.

Dentro de los tipos de exenciones a que nosotros nos interesan, están principalmente aquellas que fomenten el establecimiento y desarrollo de nuevas empresas. De las leyes de fomento a base de exenciones, la de Fomento a Industrias Nuevas y Necesarias, es sin duda la más importante; a ella se hará referencia en el capítulo III de este trabajo.

ii. - "El artículo 46 de la Ley Orgánica del Presupuesto, permite al Estado, en forma prácticamente discrecional, sacrificar ingresos cuando lo estime conveniente, siempre que se cumpla con el requisito de obtener el Acuerdo Presidencial respectivo.

El inicio de este instrumento de fomento, data de 1936; sin embargo, no puede decirse que haya sido empleado en forma general y digna de tomarse en cuenta sino hasta el Gobierno del Lic. Miguel Alemán.

Las autoridades hacendarias, han usado este expediente legal, para liberar de la carga fiscal a aquellas actividades que se considera deseable promover. El hecho de que se trate de una facultad discrecional, evita que el Estado en forma definitiva, comprometa los fondos fiscales, tal como sucede al conceder una exención de impuestos

con base en la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. La forma en que operan los subsidios no es mediante el otorgamiento por parte del Estado, a los particulares de una cantidad determinada de dinero, por el contrario, se trata de erogaciones virtuales, ya que el Estado no gasta ninguna cantidad real, sino que acredita con el subsidio que otorga, los impuestos que de otra suerte debería cobrar. En otras palabras, el Estado cobra de acuerdo con la Ley la totalidad del impuesto pero devuelve simultáneamente el monto correspondiente al subsidio."

El monto máximo de los subsidios lo determina anualmente la Ley de Ingresos de la Federación. En la última Ley de Ingresos de la Federación publicada el 30 de diciembre próximo pasado, disponía:

#### " SUBSIDIOS

Artículo 25.- Sólo se otorgarán subsidios con cargo a impuestos federales, incluyendo los de importación, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios y de las leyes fiscales relativas. No se otorgarán subsidios que afecten los impuestos destinados a constituir el patrimonio de organismos descentralizados.

Para el otorgamiento de los subsidios a que se refieren las Leyes de Impuestos especiales, se requerirá resolución expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ningún subsidio se concederá o hará efectivo en proporción que exceda del 50% de las cuotas de las tarifas o de las tasas consignadas en los respectivos ordenamientos. La Secretaría de Hacienda



y Crédito Público queda facultada para fijar el monto del subsidio dentro de la limitación expresada. En situaciones excepcionales, a juicio de la propia Secretaría, el subsidio podrá llegar hasta el 75%.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior los siguientes subsidios:

I. - Los que se otorguen con cargo a los impuestos sobre aguamiel y productos de su fermentación, a los ejidatarios de insolvencia manifiesta, cuya producción individual no exceda de 75 litros semana- rios; el ixtle de lechuguilla y la importación de papel periódico. En estos casos se estará a la proporción que determinen las disposiciones que re- gulen dichos gravámenes.

II. - Los que se otorguen a los industriales productores de artículos manufacturados sobre los impuestos a la producción, a la compra- venta de primera mano, a ingresos mercantiles, cuando afecten la exporta- ción que realicen directamente, una vez satisfechas las necesidades del mercado nacional y las mercancías nacionales que para su consumo, se transporten a las zonas fronterizas.

III. - Los que se concedan a las empresas mineras estata- les o a las empresas de servicio público de participación estatal.

IV. - Los que se concedan a empresas minera con fines de fomento, de nuevas explotaciones y formación de reservas, que destinen una parte de su producción a su industrialización en el país y cumplan con los demás requisitos que les fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú- blico, tales como la estructura de su capital y contribución al equilibrio de la balanza de pagos.

V. - Los que se concedan a empresas mineras de acuerdo con lo que establece la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, industrialicen sus productos en territorio nacional y cumplan con otros requisitos que les fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tales como la estructura de su capital y contribución al equilibrio de la balanza de pagos.

VI. - Los que se otorguen con cargo al impuesto del 15% sobre ventas de primera mano de oro y plata celebrada directamente con el Banco de México o con cualquiera de sus dependencias.

VII. - Los que se otorguen con cargo al impuesto sobre uso y aprovechamiento de aguas federales a las empresas públicas que generen fuerza motriz destinada al servicio público.

VIII. - Los que se concedan con cargo a los impuestos sobre alcohol, tabacos labrados y compraventa de cacao.

Se aprueban los subsidios otorgados en relación con los siguientes impuestos: sobre aguamiel, algodón, azúcar, herencias y legados, loterías y rifas, ixtle de lechuguilla, minería, papel para periódicos, renta e importación para el fomento de la exportación de artículos manufacturados, equipo de perforación para Petróleos Mexicanos y mercancías nacionales que para su consumo se hayan transportado a las zonas fronterizas, en el por ciento que se haya otorgado o pagado, en su caso, con anterioridad a la vigencia de esta ley.

Artículo 26. - El otorgamiento de subsidios a la industria minerometalúrgica podrá adoptar la forma de convenios fiscales entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los particulares, y se regirán por lo dispuesto en la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería y circulares y

acuerdos fiscales que expida el Ejecutivo.

Artículo 27. - Las Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, solo podrán conceder subsidios, ministrar donativos o dar ayudas de cualquier clase, con autorización previa y por escrito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que turnarán para este efecto las solicitudes relativas que reciban.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar subsidios, donativos o ayudas a favor de beneficiarios que dependan económicamente del Presupuesto de Egresos de la Federación o cuyos principales ingresos se originen de éste."

3. - Otros medios de fomento. Aquí entrarían desde medidas crediticias hasta otras tales como las de proporcionar terrenos, energía barata, etc., utilizadas éstas últimas en nuestro País principalmente por los gobiernos de los Estados.

b) Uniéndose a la Industria Privada: a últimas fechas hemos presenciado el nacimiento de muchas empresas industriales en las que el Estado se asocia con los particulares en búsqueda de capital o de asistencia técnica cooperando así a la Industrialización del País. El maestro Fraga \* en su libro el Derecho Administrativo nos dice que además de las razones expuestas: "La presencia del Estado facilita la adaptación de la empresa a las necesidades del público y evita, además, que el interés de éste sea pospuesto a una finalidad de lucro logrando finalmente que las utilidades de la explotación también beneficien al Estado". "De esta manera, pues, se

\* Lic. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México 1960. Octava Edición. Pág. 244.

piensa que podrán aprovecharse todas las ventajas de la concesión y se suprimirán sus inconvenientes.

El maestro Serra Rojas \* opina que el punto de partida es el siguiente: "hay actividades de derecho privado en las que el Estado tiene que intervenir, por tratarse de materias de Interés Colectivo o por que el Estado así lo estima conveniente en la defensa y administración de su interés.

Al internarse en los dominios de la actividad privada, el Estado no ha juzgado conveniente hasta hoy, usar de los derechos y privilegios que se derivan o pueden derivarse de una legislación de derecho público. Es por esta razón, que el Estado se adopta a las formas del derecho privado, en determinadas actividades y bajo ciertas condiciones".

Este tipo de empresas no se encuentran dentro de las denominadas descentralizadas por el derecho administrativo, su origen en México se debe por una parte a la influencia de la doctrina francesa y por otra a las necesidades económicas propias del país. Este regimen nos dice el maestro antes mencionado se ha desarrollado en las concesiones de servicios públicos y en actividades generales, principalmente de tipo industrial y comercial. A. nosotros nos interesa en particular aquellas empresas de actividad industrial en las que como hemos dicho en el inciso anterior en ocasiones el Estado se ve en la necesidad de asociarse con los particulares en busca de una tecnología adecuada. Un ejemplo muy claro lo encontramos dentro del ramo de la petroquímica

\*Andrés. Serra Rojas. Opus Cit. 500.

ca en la cual el Estado se ha asociado aún con compañías extranjeras con el objeto de lograr esa tecnología a que hemos hecho mención. No han faltado ocasiones en que empresas industriales del sector privado que han sido otorgadas con permisos para elaborar productos petroquímicos cuyos productos no han sido reservados exclusivamente a la Nación de acuerdo con la Ley y Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el ramo de petróleos e hidrocarburos que con el objeto de poder empezar a elaborar sus productos han solicitado de la institución descentralizada Petróleos Mexicanos el formar una empresa con ella para elaborar sus materias primas aportando la tecnología y capital necesarios reservándose Petróleos Mexicanos la facultad de vetar los acuerdos tomados por la asamblea de accionistas y de nombrar el director y administrador general así como el 51% de las acciones haciéndose constar que éstas son intransferibles.

Para su regulación y vigilancia existen dos leyes una la de Secretarías y Departamentos de Estado en cuyo artículo 7o. fracción 12 se dispone que corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional: "Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado.

La otra ley es la de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual en su artículo 3o. establece:

"Son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

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

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

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

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

c). - Supliendo a la Industria Privada. Con el anterior o sea con las empresas de participación estatal o semipúblicas viene a formar la empresa estatal a la cual me refiero bajo este título, el medio más socorrido durante los últimos sexenios para intervenir en la economía.

La empresa estatal encuentran en su origen diversas causas y de las más distintas naturalezas. Cuando se trata de industrias ya existentes pueden originar, su nacionalización, expropiación o compra, el que el objeto de su explotación sea considerado de "interés general", de "utilidad pública", se trate de un "servicio público"

o bien por simples móviles políticos.

Su dependencia del poder central es bien variada, pues lo mismo se puede tratar de una empresa descentralizada como Petróleos Mexicanos o de una empresa que por razones de índole económica, ha ido a parar a manos del Estado dependiendo directamente de él o a través de un organismo descentralizado.

En términos generales se puede afirmar que una gran parte de las empresas estatales son difíciles de justificar ante la Ley pues en México tal vez por su precipitado crecimiento industrial se ha descuidado mucho su regulación legal, su existencia ha ido en aumento en la medida que ha ido variando la opinión del Sector Público, la cual da una idea clara de el porqué de esta situación.

\*"El criterio expresado durante el régimen presidencial anterior se inclinaba más bien a subrayar las limitaciones de los recursos gubernamentales, su deseo de abstenerse a intervenir en las actividades económicas y su propósito de que el desarrollo económico de México fuera realizado por la "iniciativa privada". En su primer informe presidencial, de septiembre de 1953, Adolfo Ruíz Cortínez decía, por ejemplo: "El país requiere una inversión creciente de la iniciativa privada. Es menester que ella cubra amplios y diversificados campos en la agricultura, en la industria, en el comercio y en numerosos servicios en los que el Estado no puede ni debe intervenir de modo directo. Las soluciones dadas en los casos de la distribución de combustibles de petróleo en la capital y en los de reorganización financiera de la industria azucarera y de la de transportes urbanos y suburbanos del Distrito

\* Ponencia presentada ante el V Congreso Nacional de Industriales.  
Edición Mimeográfica.

Federal demuestran que el Gobierno interviene en la economía por imperativos impostergables y por espíritu de justicia hacia todos los factores de la producción".

Con anterioridad, el 6 de agosto de 1953, el licenciado Gilberto Loyo, Secretario de Economía, declaraba: "En México se ha superado ya, en su aspecto fundamental, el problema de los conflictos entre la esfera de acción del Estado y la del individuo, en materia económica", y más adelante, el 3 de febrero de 1954, agregaba: "México vive en un régimen económico de iniciativa privada y de responsabilidad pública". Esto quiere decir que el Estado no debe intervenir en la vida económica en todo caso y en todo momento, sino sólo en los casos en que el interés social o nacional lo haga necesario y cuando los particulares lo soliciten, planteando problemas de interés para una o varias ramas de la actividad económica. La intervención, del Poder Público en materia económica, en nuestro país, debe ser estimulante y coordinadora de las actividades de la iniciativa privada, para alcanzar altos objetivos de justicia, progreso y bienestar".

Otro aspecto importante del criterio gubernamental, lo expresa el licenciado Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su discurso de 26 de abril de 1954. Dice: "Sabemos que el desarrollo económico ha demandado y demanda inversiones crecientes en la agricultura, en la industria, en el comercio y en numerosos servicios. Los recursos estatales son limitados... Por eso, tomando en cuenta los intereses superiores de la Nación, el Gobierno ha orientado y orienta su política hacia el fomento franco de la iniciativa privada en



todos aquellos campos de la actividad productiva, salvo los que la Constitución reserva expresamente al Poder Público", y en otro discurso de 24 de abril de 1955, agregaba: "En México... no está planteada la disyuntiva entre empresa privada y empresa pública o entre inversión privada e inversión pública. La segunda no se justifica sino donde la primera no puede o no está dispuesta a tomar a su cargo una determinada tarea, va que el Estado no trata de sustituir a la empresa privada, solamente complementarla, orientarla y estimularla". Más tarde, el 14 de abril de 1958, exponía: "Con toda conciencia, el Gobierno ha incrementado ciertos gastos no productivos, sobre todo en el campo y en la distribución de mercancías y servicios para los consumidores urbanos, porque estimó que lo exigían la justicia social y"...

El criterio se modifica notablemente durante el régimen presidencial del licenciado Adolfo López Mateos. En una declaración conjunta hecha a fines de noviembre de 1960, como respuesta a la interpelación pública de los organismos patronales: ¿Por cual camino, señor Presidente?, los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Industria y Comercio, expresaron: "con frecuencia, la iniciativa privada ha solicitado ayuda al Gobierno para el mejor desenvolvimiento de sus negocios, y siempre ha encontrado franca y amistosa acogida. Muchas empresas están consolidadas debido a la amplia y oportuna intervención del Estado a su favor; mas también en algunos casos, cuando el (buen) éxito no ha correspondido al esfuerzo de esas empresas, las instituciones oficiales, a solicitud de los propietarios privados, han tomado a su cargo el riesgo de hacer prósperos esos negocios, sin reparar en el costo; pero evitando la desaparición de

fuentes de trabajo y de renglones generadores de riqueza nacional.

El Estado apoya a impulsar a la iniciativa privada; pero está dispuesto a suplirla en sus ausencias y a sustituirla en sus deficiencias...

Queda ya más definido el criterio gubernamental del régimen en el último informe del señor Presidente de la República, de primero de septiembre de 1963.

"Ante el bajo ingreso por habitante que caracteriza a nuestro país - dice - y ante la profunda desigualdad en la distribución de ese ingreso, los Gobierno de la Revolución, inspirados en el principio de que la paz social puede fundarse en la justicia social, han aceptado su responsabilidad para enfrentarse a estos problemas... Nada hará que el Estado adopte una actitud abstencionista frente a las necesidades nacionales... De aquí que, además de crear la infraestructura sobre la cual ha descansado el progreso del país, y en la cual la iniciativa privada ha encontrado oportunidades crecientes por participar en el desarrollo económico de México, el Estado llevará a cabo todo aquello que beneficie a la colectividad y que por ausencia de los inversionistas particulares no se emprenda,.. En esta actitud no se han tenido titubeos, ni detenciones, ni mucho menos retrocesos... El Estado ha tenido que entrar en el campo de la empresa privada, bien porque con su acción ha evitado situaciones de monopolio, o impelido por los fracasos de los particulares, y antes de permitir el cierre de una fuente de trabajo, ha preferido arros-  
tar los riesgos de operar empresas económicas indeseables"..

Ante este panorama cabe preguntarnos ¿Hasta que grado y en que medida puede el Estado convertirse en industrial?

Muy variadas han sido las opiniones acerca de las ventajas que trae consigo la empresa estatal, debido principalmente a la gran cantidad de intereses creados que por lo general implica y por lo mismo a las muy variadas razones a que obedece su creación. Entre las razones u opiniones a favor de las empresas estatales encontramos las siguientes: 1. - Al eliminarse el interés de lucro del particular se consigue con ello un abaratamiento o al menos estabilidad en el precio de los productos o servicios redundando en favor de la colectividad y trayendo consigo una mayor justicia social. 2. - En algunos casos como se han dado en México, tienen por objeto evitar la salida de fuertes ingresos obtenidos en el país por estar las empresas industriales en manos de extranjeros o bien para evitar que caigan en manos de éstos. 3. - Con la centralización de decisiones de producción se puede evitar la sobreproducción o más generalmente las fluctuaciones económicas. 4. - Se arguye también que las empresas públicas pueden aprovechar mejor los recursos explotados en virtud de la mayor capacidad económica del Estado. 5. - La operación de empresas indeseables por su alto costo y bajo rendimiento que son necesarias para el desenvolvimiento del País.

Entre las razones y opiniones en contra de la creación de empresas públicas encontramos las siguientes: 1. - En ellas hay una menor eficiencia debido a la falta de interés en la obtención de utilidades. 2. - Con las empresas públicas vienen generalmente aumentos en el costo debido a la burocratización que trae aparejada. 3. - Las empresas públicas constituyen una sangría permanente por operar la mayoría de ellas, con pérdidas y a base de subsidios. 4. - Las empresas públicas

hacen competencia desleal a las privadas cuando no constituyen figuras monopólicas; y cuando las constituyen traen las desventajas que a los monopolios de Estado se les achacan. Un aumento del poder del gobierno en detrimento de la libertad individual.

d) Planificando a la Industria en general. He dejado con todo propósito a la planificación hasta el último pues sin duda es la representante del máximo intervencionismo y a la vez que el más peligroso; es en la planificación donde encontramos esa línea ténue que parece confundirse con una economía dirigida de tipo comunista. Por su importancia bien valdría un trabajo dedicado exclusivamente a ella, pero como el fin que me he propuesto es buscar el panorama de legislación administrativa dentro del cual la industria se desenvuelve, me limitaré a verla en su capítulo respectivo. Dentro de las causas que dan motivo a pensar en un intervencionismo de este tipo está el hecho de que muchas de nuestras industrias se encuentren trabajando al 50% de su capacidad instalada por falta de mercado, lo cual es un claro ejemplo de la falta que hace una planeación, pero deberá ser una planeación democrática acorde con nuestra Constitución. Sobre este asunto escribía hace poco un empresario:

"En ciertas ramas de la industria nacional hay una saturación aparente que se deriva, no de excedentes de producción, sino de una pobrísima demanda. Muchos desean algo de lo aparentemente excedente, pero no lo adquieren porque se hallan económicamente al margen del consumo. El problema radica entonces en incorporar al consumo a

esa población y sólo podrá resolverse con un esfuerzo sostenido de todos... Para incorporar al consumo al hombre de campo, a los ganaderos, pescadores, es necesario fomentar el trabajo en medios rurales estableciendo industrias complementarias adecuadas a la región". \*

B) Regulando la Libertad de Empresa y la libre concurrencia.

En el primer capítulo de este trabajo manifesté que según mi punto de vista nuestra Constitución prohíbe todas aquellas maniobras que coharten la libre concurrencia o que constituyan una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de una clase social, con lo que está autorizándolo al Estado para intervenir; con base en ello y con el mismo razonamiento hecho para poder intervenir en el desarrollo económico además con vista en el artículo 123 de nuestra Carta Magna creo tener a 4 tipos de intervención que buscan eliminar los excesos a los que lleva un liberalismo sin limitaciones:

- a) Evitar la competencia desleal.
- b) Evitar la especulación.
- c) La defensa de la clase trabajadora.
- d) Otros tipos de controles.

a) Evitar la competencia desleal. Sin querer reducir la llamada "Competencia desleal" a los monopolios creo que si podemos afirmar que constituye una de las principales formas de ésta (otros medios para evitarla pueden ser el establecimiento de normas de calidad para productos y materias primas, etc.) En relación con este tipo de intervención el economista italiano antes citado ya Bresciany-Turroni

\* Hans Lenz. Revista Impresiones número 3. Abril 22 de 1962.

hace el siguiente comentario: \* "El economista liberal es partidario de un régimen de libre competencia. Ahora bien, el Estado es quien define la libre competencia y le dá el ropaje jurídico necesario a este sistema, distinguiendo la competencia lícita de la "desleal". El Estado, dictando leyes contra los monopolios, se esfuerza por garantizar "la libre competencia".

b) Evitar la especulación y el alza de precios con artículos de primera necesidad. En este punto dentro de nuestra realidad hay dos formas por medio de las cuales el Estado interviene para evitar este mal, una es en la que el Estado por medio de un organismo descentralizado (Conasupo) controla los precios de artículos de primera necesidad, principalmente de origen agrícola y otra por la cual el Estado a través de una dependencia del Ejecutivo (Dirección General de Precios S.I.C.) fija los precios máximos de los productos con apoyo en la Ley de atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica a la que se hará mención más adelante.

c) La Defensa del Trabajador. A este tipo de intervención me limito sólo a mencionarla y no por ser menos importante sino porque la legislación relativa constituye una rama del Derecho, la Laboral.

d) Otro tipo de controles. Bajo este rubro quedarían todos aquellos medios por los que el Estado interviene con el fin primordial del cuidado y la conservación de la salud pública que se encuentra al cuidado de otra dependencia del Ejecutivo, la Secretaría de Salubridad a través de las Direcciones de Control de alimentos y bebidas y de medicinas y medicamentos.

\* Bresciani-Turrone. Curso de Economía Política. Fondo de Cultura Económica. México 1961. Vol. II Pág. 13

### 3. - DEBER DE JUSTIFICAR ECONOMICA Y LEGALMENTE LA INTERVENCION.

Se ha visto hasta ahora como es posible fundar en la Constitución la intervención del Estado en la Industria, que esa intervención de acuerdo con el Estado de Derecho en que vivimos debe estar regulada por leyes, leyes que en conjunto serán las que formen la Legislación Administrativa aplicable a la Industria; así mismo he adelantado que esa intervención está al cuidado del Poder Ejecutivo, pero ¿Cómo y porqué ha de ser el Ejecutivo quien lleve a cabo esa intervención? a esta pregunta para contestarla creo necesario estudiar el "principio de legalidad", la jerarquía de las leyes y al "Acto Administrativo".

En relación con el principio de legalidad el maestro Serra Rojas \* en su tratado de Derecho Administrativo dice: "La ley es la suprema regulación del orden político. El Estado realiza sus propósitos por medio de los funcionarios públicos, a quienes se encomienda el cumplimiento de los fines políticos contenidos en el orden jurídico vigente. Por ello el funcionario tiene una limitada capacidad para actuar, pues está subordinado a los mandatos legales. El régimen administrativo está sometido a un límite que es el que determina la Ley.

Cuando la actuación del funcionario implica la afectación de un interés particular, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución prevee:

"Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad, o de

\*Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Librería Manuel Porrúa, S. A. México 1959. Pág. 222.

sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En principio, la ley comprende dos aspectos importantes:

1.- Es una disposición que emana del Poder Legislativo que es el órgano que la Constitución señala, como elaborador del orden jurídico. Este es el criterio de la formalidad de la ley, pues señala el órgano que la crea.

2 - Es una norma abstracta e impersonal, creadora de situaciones jurídicas generales. El funcionario está sometido a la Ley y no debe desvirtuar su sentido. "Más adelante manifiesta el autor a que me he referido que el principio de legalidad desde el punto de vista formal sufre las siguientes excepciones: "a.- Leyes que expiden el Poder Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias para legislar, que le delega el poder Legislativo y b).- Excepción que establece el artículo 29 de la Constitución.

En relación con el principio de jerarquía de las leyes, el Dr. García Maynez en su libro de Introducción al Estudio del Derecho\* advierte que "Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de relaciones de éste último tipo, permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo

\* Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho.  
Editorial Porrúa. México. Edición Págs. 83 y 87



el fundamento de su validez". "El precepto fundamental del orden jerarquico normativo del derecho mexicano lo formula el artículo 133: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión".

El Acto Administrativo al cual me referiré sin más pretensiones que entender cual es el medio por el cual el Ejecutivo interviene en la Industria y cómo en ese medio, en sus elementos, encontramos nuevamente el deber de justificar jurídica y económicamente dicha intervención; para ello, trataré de resumir la exposición que sobre este tema hace el maestro Serra Rojas en su obra antes citada, relacionándola con el tema de este trabajo.

\* "La función administrativa se manifiesta en actos y hechos jurídicos y en actos materiales". De estos nos interesa únicamente los primeros. Formalmente de acuerdo con la definición de Zanobini Acto Administrativo es "cualquier manifestación de la actividad de la administración", o sea "todos los actos de la Administración Pública son actos administrativos.

Luego el Estado interviene en la Industria basado en una ley y ésta a su vez en la Constitución en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 133 de la misma. De los poderes de la Unión es el Ejecutivo el que tiene la atribución de la función administrativa y ésta se manifiesta a través de actos administrativos los cuales estan compuestos por los siguientes elementos: a.- sujeto, b.- voluntad, c.- objeto, d.- motivo, e.- mérito y f.- forma. De ellos nos interesan fundamentalmente

el motivo y el mérito. El motivo "del Acto Administrativo es el antecedente que provoca y funda su realización"\*citando al maestro Fraga dice: "un acto administrativo se integra con tal elemento cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho; cuando esta situación es la prevista por la Ley para provocar la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma Ley ha determinado. En otros términos, un acto administrativo estará legalmente motivado cuando se ha comprobado la existencia objetiva de los antecedentes previstos por la ley y en ellos son los eficientes para provocar el acto realizado". En cuanto al mérito señala: "Los actos administrativos se orientan por la realización de los fines sociales que con ello se pretende atender. Un acto administrativo desviado de sus fines rompe con el principio de legalidad de un País que expide normas para realizar determinados propósitos sociales". Según Fiorini a quien cita: "El mérito del acto puede apreciarse con relación a tres valores: a.- LA EFICACIA DEL ACTO que está en la utilidad máxima que puede obtenerse de sus fines. Se llama oportunidad por algunos autores, aún cuando el termino eficacia es más lógico por cuanto oportunidad puede identificarse, en ciertos puestos, con la elección del momento más útil para dictar el acto. La eficacia se refiere a la apreciación cuantitativa de los resultados y de la conveniencia del acto con relación a los fines generales que persigue la administración. b.- LA EQUIDAD DEL ACTO tiene relación con las consideraciones de justicia del mismo. La equidad del acto permite obtener los resultados

\* Andrés Serra Rojas. Opus Cit. Pág. 283 y 284.

más 'prolíficos sin perjudicar, en lo más mínimo, los derechos de los terceros; c).- LA MORALIDAD DEL ACTO se encuentra especialmente en la conducta de las personas que intervienen en su realización. La moralidad en la administración se encuentra en un plano distinto de la moralidad del acto, pero sus efectos tienen interferencias recíprocas"

De lo expuesto se ve como es que la intervención del Estado debe estar fundada en primer lugar en la Constitución, después en una Ley y el Ejecutivo encargado de la función administrativa deberá fundarse cada vez que intervenga en la industria, en cada acto administrativo de tipo intervencionista en la industria, de acuerdo con lo expuesto por el maestro Serra Rojas en relación con el acto administrativo en general.

### CAPITULO III

## LEGISLACION FISCAL RELATIVA AL FOMENTO INDUSTRIAL

## 1. - LEY DE FOMENTO DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS.

En el desarrollo de este tema y en los siguientes se procurará hacer primeramente un somero análisis del texto de la Ley de que se trate para pasar a analizar opiniones económicas y jurídicas que aprueban o rechazan ese tipo de intervención.

Dentro de las leyes de fomento a la industria es sin duda ésta la más importante por no limitarse como las otras a una rama específica tal como lo hace la de Fomento a la Minería. El espíritu que anima esta ley, es el de procurar nuevas inversiones en actividades industriales que son necesarias para el desarrollo industrial del País, a través del otorgamiento de franquicias fiscales las cuales serán mayores o menores de acuerdo con la clasificación que les otorguen las autoridades encargadas de su ejecución y basadas en el principio de que se trate de una actividad básica, semibásica o secundaria dependerá el tiempo que durarán las exenciones.

La Ley en el artículo 2o. establece que se entenderá por industria nueva: "las que se dediquen a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el País, siempre que no se trate de meros substitutos de otras que ya se produzcan en éste, y que contribuyan en forma importante a su desarrollo económico". No es sino en el reglamento en el artículo 8o. donde establece que deberá entenderse por "mero substituto": "se entiende que una mercancía es mero substituto de otra, aunque tenga presentación diferente, cuando su uso sea el mismo o preste servicios similares, a menos que represente un adelanto técnico que se traduzca en un ahorro para el consumidor o usuario

por lo menos de 20% en precio, duración o servicio". La Ley y el Reglamento son omisos por lo que se refiere a que deberá entenderse por una actividad que "contribuye en forma importante al desarrollo económico", dejándolo ello al criterio de las dependencias del ejecutivo encargadas de la aplicación de la Ley.

En el artículo 3o. establece que se deberá entender por una industria necesaria: "se considerarán industrias necesarias, las que tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que se produzcan en el País en cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades del consumo nacional, siempre que el déficit sea considerable y no provenga de causas transitorias". "Igualmente se considerarán como industrias necesarias para la economía del País las que para exportar sus productos terminados, o los semiterminados a un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de la producción, les sea indispensable obtener alguna o algunas de las franquicias a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 14".

Es indudablemente un enorme acierto de esta Ley el incluir la clasificación de industria necesaria, excluyendo para tal concepto el que se trate de una industria nueva o nó, convirtiendo con ello a esta Ley en un fuerte medio para propiciar las exportaciones robusteciendo con ello las industrias ya existentes y proporcionando nuevas fuentes de divisas.

En el artículo 9o. del reglamento señala cuando es insuficiente la producción y qué requisitos hay que satisfacer para poder ser considerado dentro del caso que señala la fracción segunda del artículo

3o. de la Ley.

Quedan excluidas de los beneficios que otorga esta Ley de acuerdo con su artículo 4o. "aquellas empresas que realicen una transformación de pequeña cuantía en relación al costo directo de producción, tomándose en cuenta la importancia de la mano de obra, del equipo, de las materias primas y de los artículos semiterminados o terminados que empleen, de acuerdo con el reglamento"; en el artículo 10o. del reglamento establece que se entiende por costo directo de producción: "se entiende por costo directo de producción el resultado de sumar: I. - El de las materias primas y artículos semiterminados, o terminados empleados como integrantes del producto resultante de la transformación, puestos en la fábrica de la empresa que se acoja a estos ordenamientos. II. - El de combustibles y otros materiales, necesarios para hacer la transformación, también puestos en fábrica. III. - El de la energía utilizada directamente en la transformación. IV. - El de los salarios y demás prestaciones derivadas de los contratos de trabajo de los obreros que intervienen directamente en la producción, y V. - El de la depreciación de maquinaria y equipos y de la amortización de construcciones e instalaciones; los que en ningún caso excederán del 10% del total de las fracciones anteriores".

" Se deberá entender por grado de elaboración el tanto por ciento que en el costo directo representa la suma de los costos mencionados en las fracciones II, III y IV".

Como veremos más adelante estos preceptos constituyen a la vez un gran acierto al evitar que se protejan a empresas que reportan

muy poco beneficio para el País o tal vez hasta perjuicio y un obstáculo, pues por su rigidez excluyen ramas de industrias necesarias al País.

En los artículos 5o. y 6o. establece cuales son las ramas de industria que pueden o no ser consideradas nuevas o necesarias.

En los artículos 7o., 8o., 9o. y 10o. encontramos las disposiciones relativas a la fijación de plazo de las franquicias, para ello establece que las industrias podrán ser consideradas básicas, semi-básicas o secundarias; básicas (Art. 8o.) las que produzcan materias primas, máquinas, maquinaria, equipo o vehículos que sean primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo industrial o agrícola del País; semi-básicas (Art. 9o.) las que produzcan mercancías destinadas a satisfacer necesidades vitales de la población, o artículos para otras actividades importantes; y por último serán secundarias las que produzcan mercancías no comprendidas en las anteriores (Art. 10o.)

La cuantía de las reducciones impositivas se rige por lo dispuesto en el artículo 11, en atención a la importancia que tenga para la integración económica del País y con la proporción en que concurren en cada caso los factores siguientes:

I. - La cantidad y calidad de la mano de obra ocupada o que vaya a ocuparse;

II. - Su grado de eficiencia técnica.

III. - El grado en que utilicen equipos y maquinaria producidos en el País;

IV. - El volumen de las materias primas y de los artículos terminados o semiterminados de procedencia nacional, que consuma o vaya a consumir;



V. - El tanto por ciento del mercado nacional que abastezca o vaya a abastecer;

VI. - La cuantía de las inversiones;

VII. - Los usos a que se destinen los artículos que produzca o vaya a producir;

VIII. - Las prestaciones sociales superiores a las legalmente establecidas, que conceda o vaya a conceder a sus trabajadores;

IX. - La importancia de los laboratorios de investigación de su propiedad, que haya establecido o vaya a establecer.

En el artículo anterior encontramos uno de los más grandes aciertos de esta ley que es el hacer depender la cuantía de las franquicias fiscales de las características especiales que reúna la empresa industrial que se acoja a esta Ley; es decir, una actividad podrá ser declarada nueva o necesaria y a ella podrán acudir varias empresas las que por sus características podrán gozar de mayores o menores franquicias de acuerdo con lo dispuesto por este precepto.

Las franquicias fiscales que otorga esta Ley son las siguientes (Art. 14):

I. - General de Importación y adicionales, correspondientes a las mercancías que requiera la fabricación de los productos objeto de las franquicias, que no se fabriquen o manufacturen en el País, o que a juicio de la Secretaría de Economía la industria nacional no las produzca en cantidad suficiente, o de las especificaciones requeridas; o que no puedan ser substituidas eficazmente, en su uso, por productos nacionales;

II. - General de Exportación y sus adicionales, cuando

se trate de las empresas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o.;

III.- Del Timbre;

IV.- Sobre Ingresos Mercantiles en la parte que corres-  
ponda a la Federación. Además, establece que podrá concederse reduc-  
ción del Impuesto sobre la Renta en Cédula II hasta por un 40%.

En términos generales el procedimiento para obtener los beneficios que otorga esta ley es el siguiente: la empresa o em-  
presas interesadas deberán solicitar de la Secretaría de Industria y  
Comercio el que la actividad a la cual se dediquen o pretendan dedi-  
carse se aconsiderada dentro de aquellas que marca la Ley, para lo  
cual deberán presentar un estudio económico-jurídico en los términos  
que exige el reglamento a esta ley. La Secretaría a que hemos hecho  
mención a su vez solicita su opinión a la Secretaría de Hacienda,

Dirección de Estudios Hacendarios y al Banco de México; una vez hecha la declaración general la o las empresas solicitantes podrán conseguir la declaratoria particular que les exima de los impuestos dentro de las bases de la declaración general.

La justificación de un tipo de intervención de fomento a través de exenciones de impuestos, es en nuestra Constitución difícil si atendemos a los argumentos de quienes consideran que va en contra de lo preceptuado por el artículo 28 primer párrafo de la misma. En efecto, este artículo establece: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria;....."

Quienes por el contrario están de acuerdo con una ley de exenciones de impuestos para el fomento a la industria argumentan a su favor la interpretación del artículo 28 Constitucional, hecha por el legislador en la Ley Orgánica de este artículo y en especial en los artículos 13 y 14 que a continuación transcribo:

"ART. 13. Se considera que hay exención de impuestos cuando se resuelva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias o se condonan en forma privativa los impuestos ya causados".

"ART. 14. No se considerarán exenciones de impuestos:

III. - Las franquicias y subsidios que se otorguen conforme a disposiciones de carácter general para estimular la organización

de empresarios y consumidores o la nacionalización de la producción; así como para la creación de industrias que, por ser de necesidad imprescindible a la planeación de la economía del País, sean declaradas de utilidad nacional por decreto que expida el Ejecutivo Federal".

Por otra parte esta ley ha sido criticada en su aplicación en virtud de los siguientes errores:

1.- Exigir que para el otorgamiento de una franquicia sea necesaria la concurrencia de tres dependencias del Ejecutivo y como consecuencia pierde efectividad por el tiempo tan largo que necesitan para su estudio.

2.- Entre los requisitos que la ley establece existen algunos que traen consigo el que algunas ramas de la actividad industrial se encuentren excluidas de los beneficios de esta ley, pese a su gran importancia para el desarrollo del País. La Ley limita el otorgamiento de las franquicias a las industrias que importen más de 40% del costo directo de producción de las mercancías que fabrican. Es indudable que esa limitación es del todo benéfica pues evita el otorgamiento de franquicias a industrias que aportan un mínimo grado de elaboración; pero desgraciadamente, "el costo directo" al que se refiere la Ley para establecer el grado de elaboración, es sumamente limitado pues se integra con la "suma de las materias primas y artículos semiterminados o terminados empleados como integrantes del producto resultante de la transformación; el de los salarios y demás prestaciones derivadas de los contratos de trabajo de los obreros que intervienen directamente

en la producción y la depreciación de maquinaria y equipos y la amortización de construcciones y de instalaciones, los que en ningún caso excederán del 10% del total de los puntos anteriores" con lo que industrias tales como la química quedan fuera de los beneficios de esta ley en virtud de que utilizan poca mano de obra directa y en cambio requieren de costosísima maquinaria y equipo que necesita de una rápida depreciación. Dado el complejo desarrollo industrial que necesita nuestro País, es prácticamente imposible determinar con reglas tan rígidas, los renglones que deban formar parte del costo de producción de las empresas, pues hay que tomar en cuenta las particularidades de cada industria.

3.- La ley no toma en consideración, como elementos directos del costo, la necesidad de establecer laboratorios de investigación, de pruebas o de mantenimiento. Al limitarse así las posibilidades de las empresas en el ámbito fiscal para crear y mantener laboratorios adecuados, se limitan las posibilidades de la industria nacional para desarrollarse en nuevos productos, nuevos procesos o nuevas instalaciones.

La ley cumpliría mejor su objeto atrayendo capitales a la industria nacional si toma en consideración las particularidades que reviste cada una de las empresas al establecerse y si toma en cuenta el ámbito en el cual desarrollará sus actividades.

4.- El artículo 31 de esta Ley señala que "se faculta a las Secretarías de Economía y Hacienda y Crédito Público para declara-

rar, de oficio, nuevas o necesarias, las actividades industriales que a su juicio conviene estimular, oyendo al efecto la opinión de las dependencias oficiales y de los organismos representativos del interés privado y semioficial que las mismas Secretarías estimen conveniente..." Una medida de este tipo que pudiera ser de gran trascendencia para el desarrollo industrial del País ha sido desaprovechada, pues a la fecha el gobierno no ha hecho uso de esta facultad. En todos los casos han sido los industriales lo que han iniciado el procedimiento.

Como se ha visto son varias las críticas que se han hecho a esta Ley, sin embargo no por ello se puede negar la gran trascendencia de esta Ley, tanto por los grandes beneficios que ha aportado al desarrollo económico del País, cuanto por la riqueza de su contenido, en conceptos nuevos para el estudioso de la materia.

En cifras algunos de los renglones de esta Ley pueden ser resumidos como sigue:

1.- El 90% de las exenciones han sido otorgadas a empresas dedicadas a la manufactura de bienes de capital y solamente el 10% restante a bienes de consumo lo que representa una deliberada política para impulsar a aquellas actividades que con bases de nuevas industrias.

2.- Aunque la ley no lo establece las autoridades encargadas de otorgar las exenciones han impuesto como requisito que el capital social de la empresa solicitante esté cuando menos en un 51% en manos de accionistas nacionales.

3.- Siguiendo nuestra deforme localización industrial el mayor número de exenciones que se han otorgado a empresas localizadas por la zona centro de la República y muy especialmente en el Valle de México (72.5%). Sería deseable que una Ley de este tipo cooperara a lograr la descentralización industrial con el fin de dar un impulso a otras regiones del País.

4.- El sacrificio fiscal en general y en el impuesto sobre la Renta en especial ha acusado una franca tendencia a reducirse especialmente a partir del año de 1957; la razón principal de ello se encuentra en que la nueva ley publicada en diciembre de 1955 y llevada a la práctica al año siguiente, solo autoriza una reducción máxima del 40% del monto del Impuesto sobre la Renta. En el año de 1959 representó un sacrificio en los tres impuestos (Importación, Renta e Ingresos Mercantiles) por \$ 140.825,152.

## 2.- EL FOMENTO A LA INDUSTRIA EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Dentro de los principios de contabilidad tendientes a la conservación y fomento del capital de las empresas se encuentran la depreciación y la reinversión de utilidades. A ambas las ha tomado en cuenta la Ley del Impuesto sobre la Renta y con ello ha contribuido a la conservación y fomento de la industrialización del País. (En esta misma Ley encontramos también exenciones de impuestos a corporaciones benéficas, literarias, científicas, etc.; sin embargo, aunque en algún caso se llegase a comprender dentro de esas exenciones a una industria, se sale del objetivo de este trabajo por lo que sólo me limito a mencionarlo). Como ya se ha dicho en el capítulo II todo este tipo de intervención está basado en la "Política Fiscal" que de acuerdo con la definición citada no tiene como único fin el programar el gasto y los ingresos públicos, sino que es "indispensable que busque el desarrollo económico".

### a) La depreciación.

La depreciación "es la baja de valor que sufren los activos fijos tangibles por el desgaste físico que provoca el uso o transcurso del tiempo, o el demérito funcional de los mismos bienes cuando resultan inadecuados para sus fines". \*

En el curso de los años ha evolucionado este concepto. la rama industrial que dió pie a su estudio fué la del transporte ferroviario, primera en sentir la necesidad de considerar el costo del mate-

\* Gabriel Mancera C.P.T. "algunas consideraciones acerca de las empresas y su capital". Memoria de la 1a. Comisión. CONAPRU. Pág. 772 México 1964.



rial rodante. Para ello adoptó el sistema de retiros y reemplazos como una previsión que tiende a retener en la empresa los recursos necesarios para la reposición de los activos.

Con este procedimiento la inversión total en un activo tangible se convierte al final del período de depreciación en una inversión de igual monto pero de naturaleza distinta y se conservan recursos en el negocio. "Esto es lo que hace que la política de depreciación sea tan importante para la conservación de las empresas. Si una depreciación excesiva reduce injustificadamente la utilidad, una depreciación insuficiente conduce a la larga a la liquidación de las empresas porque abulta ganancias que de hecho corresponden a repartos de capital y constituye un obstáculo a la retención de recursos necesarios para la operación adecuada de los negocios". \*

El Reglamento a la Ley del Impuesto sobre la Renta en su artículo 89 define a la depreciación: "Para efectos fiscales se entiende por 'depreciación' la absorción gradual del costo de adquisición de un activo fijo, cuyo valor material disminuya por el uso o por el transcurso del tiempo, a través de los resultados de un número determinado de ejercicios posteriores a aquél en que haya sido hecha la inversión".

El artículo 75 de la Ley establece que para poder determinar la utilidad gravable los causantes en esta Cédula podrán restar de sus ingresos netos además el costo de los productos vendidos, un 5% anual por concepto de amortización en activo fijo intangible y en gastos y cargos diferidos, otro tanto por ciento igual por concepto de

\* Gabriel Mancera. Opus Cit. Pág. 772.

depreciación en edificios y construcciones y hasta un 10% anual por concepto de depreciación de las inversiones de maquinaria, equipo y bienes muebles a que se refiere el reglamento y hasta un 20% anual en algunos activos a la industria de la construcción y a la de aguardientes y licores.

En la fracción V de este mismo artículo por recientes modificaciones a la misma se estableció la "depreciación acelerada" sujetándolo a las siguientes reglas:

"a) La autorización se hará mediante acuerdos de carácter general que señalen las ramas de la producción industrial, agrícola, ganadera o pesquera, que podrán gozar de beneficio; los métodos aplicables, el plazo de su vigencia, los requisitos que deban cumplir los interesados.

b) La autorización señalará el porcentaje máximo del valor del activo que podrá depreciarse en forma acelerada y el período durante el cual debe efectuarse dicha depreciación.

c) Las empresas interesadas deberán obtener el acuerdo concreto de las autoridades fiscales, para aplicar el método de depreciación acelerada.

d) La depreciación acelerada sólo se referirá a inversiones que se efectúen en posterioridad a las resoluciones que las autoridades fiscales deberán emitir en cada caso".

En el reglamento de la Ley se encuentra la forma en que

puede llevarse a cabo la depreciación en una industria dependiendo del tipo de actividad que se trate. Así en el artículo 92 del reglamento se establecen las normas a que deberán sujetarse las deducciones por concepto de amortización y depreciación que pueden resumirse en las siguientes: 1.- deberán ser registradas en libros con el mismo importe aunque ya aparezcan en las declaraciones; 2.- para su cómputo se tomará siempre como base el costo inicial de la inversión; 3.- los datos que se deben proporcionar cuando se solicite una mayor tasa de depreciación; 4.- la forma en que deberán registrarse en el libro mayor y 5.- como deberá presentarse los anexos a la liquidación anual cuando existan porcentajes diferentes.

b) La reinversión de utilidades.

La reinversión de utilidades no viene a ser sino otro procedimiento como la depreciación por virtud del cual se retienen utilidades.

Con frecuencia se comete el error de considerar a la reinversión como un hecho positivo, como un hacer, cuando en realidad consiste en un dejar de hacer, en un no distraer recursos de la empresa por vía de reparto de utilidades. En la práctica la generación de utilidades y su reinversión son cosas simultáneas; la ganancia se logra cuando se vende un bien o se presta un servicio y se recibe en cambio un valor superior al costo de ese bien o de ese servicio; es decir la ganancia se determina por la diferencia entre el valor de la nueva inversión y el costo de los bienes o servicios que le dieron origen. La reinversión es pues el medio natural de funcionamiento de los negocios que fomenta

su propio desarrollo a la vez que resulta de .

actitud de los inversionistas que se privan de disfrutar los rendimientos de su reinversión con el propósito de capacitar mejor a la empresa para su propia evolución.

En términos generales el artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece la forma en que podrá llevarse a cabo la reinversión de utilidades. La reinversión de utilidades es una deducción que admite la Ley para poder determinar el monto del impuesto a los causantes en Cédula VII Ganancias Distribuibles. En el inciso "f" del artículo citado que a continuación transcribo es donde se encuentran los lineamientos generales a que he hecho mención.

"f) Los contribuyentes en las cédulas II y III podrán deducir de sus ganancias distribuibles, el por ciento que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución de reservas de reinversión, siempre que se cumplan los requisitos señalados en el inciso anterior.

Las reservas a que se refieren este inciso y el antecedente siempre tendrán como finalidad realizar inversiones físicas indispensables para fomento económico del País, de acuerdo con las reglamentarias respectivas.

El incumplimiento de la sociedad respecto de las finalidades de reinversión en los plazos que se señalen, la hará responsable del pago del impuesto sobre Ganancias Distribuibles que corresponda".

En el trabajo preparado por el Sr. Lic. Gustavo Romero

Kolbeck para la Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, acerca de la reinversión de utilidades, encontramos las siguientes conclusiones y recomendaciones:

\*"1. - Después del problema del mercado, la principal limitación del desarrollo económico de México, es la escasez de capital.

2. - En la etapa actual del desenvolvimiento económico nacional, es indispensable incrementar la inversión en las ramas básicas, principalmente para aumentar la tasa de desarrollo.

3. - La forma más recomendable para financiar esa inversión la constituye la reinversión de utilidades, en virtud de que no tiene costo directo para la empresa; son fondos generadores e incorporados ya al sistema productivo; tienen la más alta productividad y son la base más sana de la consolidación financiera de la empresa."

\* Lic. Gustavo Romero Kolbeck. Memoria de la 1a. Comisión. Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades. México 1964. Pág. 93.

### 3. - LEYES ARANCELARIAS. SU PARTICIPACION EN EL FOMENTO INDUSTRIAL.

Las Leyes Arancelarias han tenido desde su desenvolvimiento diferentes fines, desde el proteccionista a la industria nacional hasta la búsqueda de la estabilización de la reserva monetaria y la balanza de pagos pasando por el de ayudar a la exportación.

#### 1. - Impuestos a la importación.

Los aranceles han servido en forma eficiente para limitar parcial o totalmente la adquisición de artículos de procedencia extranjera cuya competencia en el mercado interno vendría a debilitar a los productores nacionales.

Son los países altamente industrializados los que al tener menor costo en la elaboración de sus productos los que vienen a obligar a este tipo de protección, sin embargo la protección arancelaria debe cuidarse de no aplicarse indiscriminadamente por el peligro que trae el proteger a una industria de palpable ineficiencia dañando al desarrollo del País.

Dentro de los argumentos en favor de un arancel proteccionista encontramos los siguientes: a) industria naciente. Un arancel protector puede ayudar a las industrias nacientes hasta que se haya establecido libremente y sean capaces de competir con la extranjera. En contra de este argumento se arguye su falta de equidad pues al proteger alguna industria se daña al consumidor al elevarle los precios con los productos nacionales. En realidad lo que se busca como con todas

las medidas intervencionistas de fomento y protección a la industria es con miras al bien que en un futuro la industria proporciona y no el proteger o mas bien dicho favorecer a una persona o grupo de personas en particular. b) Autosuficiencia nacional. A este argumento responde George L. Bach: \*"el economista no puede decir si una nación debería intentar una parcial o una total autosuficiencia. Pero puede señalar lo que significa la autosuficiencia en términos de una peor asignación de los recursos y de un inferior nivel de vida, a fin de que este factor se tome en cuenta junto con los restantes al decidir si deberá buscarse o nó un mayor grado de autosuficiencia. El costo para casi todas las naciones sería grande". c) Diversificación de la Economía. Es este otro de los verdaderos argumentos en favor de aranceles proteccionistas, pues un País cuyo comercio exterior depende primordialmente de un solo producto ante una baja de precio en el mercado mundial de su producto debilita en extremo la economía de su País. Tal es el caso de una economía cafetalera del Brasil o azucarera de Cuba. Gracias a una política proteccionista como la que ha sido llevada en nuestro País hemos dejado de depender en una forma absoluta de un solo producto como hasta hace unos años.

Además de este medio para proteger la industria nacional existe el de el establecimiento de controles administrativos que consisten en sujetar la importación de un producto a un permiso que deberá ser otorgado por la Secretaría de Industria y Comercio, la cual no lo otorga sino con el consentimiento de un Comité Mixto en el que participan los

\* George L. Bach. Opus Cit. Pág. 333

representantes de cada rama, Con este procedimiento a la vez que se protege a la industria nacional se evita que el consumidor pague altos aranceles cuando haya carestía de un producto,

El establecimiento de estos controles administrativos a la importación se remonta a 1 año de 1944 en que se decretó la obligación de obtener un permiso o licencia para importar algunos productos que la industria nacional empezaba a elaborar.

A fines de 1950 con la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en materia económica se precisó la facultad del Estado para controlar las compras al exterior. Con fecha 30 de diciembre de 1951 el Congreso de la Unión adicionó al segundo párrafo del artículo 131 constitucional, otorgando al Ejecutivo Federal la facultad de controlar el movimiento de mercancías, tanto de exportación, como de importación, condicionándolos a criterio de índole económica. Posteriormente, en enero de 1961 se expidió la Ley Reglamentaria a estas modificaciones y con ello dió origen a un cambio substancial en la legislación en materia de controles al comercio exterior. Además le dió al Ejecutivo la flexibilidad para eliminar cuando lo estime necesario, determinados controles al comercio exterior.

## 2. - Impuestos a la exportación.

Dentro de las principales metas que busca el establecimiento de impuestos a la exportación independientemente del de allegar recursos a la federación son los siguientes: a. - restringir la salida de productos necesarios para el consumo interno; b. - procurar que los artí-



culos explotables tengan un mayor grado de elaboración y c. - procurar por medio de tarifas muy bajas y aún por subsidios que los productos nacionales tengan mayores facilidades para su venta al exterior.

Para sostener nuestra paridad monetaria es indispensable que contemos con una balanza de pagos favorable lo que nos invita a pensar en que es necesario promover la venta de artículos al exterior con el fin de contar con las divisas necesarias para impulsar nuestro desarrollo económico, por lo que resulta de suma importancia el que las tarifas de exportación se establezcan con un conocimiento claro del mercado exterior.

\* Tradicionalmente en nuestro país los ingresos del sector exportador, han constituido uno de los elementos más dinámicos de nuestro desarrollo, por el doble motivo de que constituyen una buena parte de los fondos que integran la capacidad para importar del país y derraman ingresos a sectores muy importantes del país. Desde este ángulo, el fomento y protección a nuestras exportaciones, debe de considerarse de interés nacional; sin embargo, la estructura de nuestras exportaciones es altamente desfavorable para el país ya que si se analiza su composición, resalta el hecho de que está integrada principalmente por artículos primarios con bajo contenido de valor agregado, sujetos a bruscas fluctuaciones en los precios internacionales; baste recordar los casos del algodón, el café, el plomo y el zinc, etc.

Es por ello, que la política en materia de exportaciones

\* Memoria de la Primera Comisión. Págs. 705 a 709. Opus Cit.  
Lic. Guillermo Prieto Fortún.

se ha enfocado primeramente, a defender los ingresos provenientes de nuestras ventas tradicionales, a través de tratados internacionales, mediante la creación de fondos para el fomento de las exportaciones, la implantación de convenios de intercambio compensado, etc. En segundo término, y como medida de política a largo plazo, se está tratando de cambiar paulatinamente, la estructura de nuestras exportaciones, por medio del estímulo a la venta en el exterior de productos manufacturados.

En acuerdo publicado en el Diario Oficial del 3 de Octubre de 1958, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableció con base en el Artículo 46 de la Ley Orgánica del presupuesto, y en el Artículo 18 de la Ley de Ingresos de la Federación de ese año, un subsidio hasta por el 100% de la participación neta Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que causaron las ventas al exterior de productos manufacturados que se exportaran a través de fracciones de la tarifa del Impuesto General de Exportación, exenta de cuotas ad-valorem y específicas.

En el texto del Acuerdo, se especifica que debe entenderse por artículo terminado, aquel que llegue al consumidor final, sin necesidad de transformación ulterior. Como condición adicional se establece que es necesario demostrar que para competir con el mercado exterior es indispensable obtener el subsidio.

Posteriormente, con fecha 26 de Febrero de 1959, se expidió una nueva circular sobre este problema, conteniendo en esencia las mismas bases para el otorgamiento del subsidio pero con ligeras modificaciones de orden administrativo.

En el Diario Oficial del 27 de Septiembre de 1961, se pu-

blicó un Acuerdo Presidencial que por su importancia a continuación se transcribe:

'La industrialización del país y la venta de productos elaborados, elevan el ingreso de la población por cuanto incrementan las materias primas entre otros factores, con la remuneración del trabajo, la utilización de equipos y el uso de servicios de transporte.

Es indiscutible la conveniencia de realizar todo esfuerzo conducente a aumentar la exportación de nuestros productos elaborados, con lo cual se logrará que el país deje de tener la característica de exportador, fundamentalmente, de materias primas.

Los países industriales utilizan técnicas adelantadas para elevar su productividad y para colocar sus productos en los mercados internacionales, a precios reducidos hasta donde es posible, y al efecto la competencia entre naciones adopta procedimientos diversos como las asociaciones de países y la celebración de convenios aduaneros.

Nuestros productores pueden aumentar sus exportaciones y lograr la colocación de sus artículos a precios favorables en los mercados exteriores, mediante una política de estímulos fiscales, como la que el Ejecutivo Federal ha seguido en los últimos años, con beneficios palpables en la corriente de exportación de manufacturas.

Para obtener estos fines, se estima conveniente que el incentivo fiscal no se limite a la supresión de los gravámenes directos a la exportación de productos elaborados, toda vez que conviene ampliarlo en lo que respecta a otros impuestos que afectan los resultados de

requieran nueva transformación ni que se complemente su proceso industrial. Quedan excluidos, por tanto, los productos intermedios.

Sólo serán beneficiarios de los subsidios acordados, los industriales establecidos en el país, que vendan sus productos elaborados directamente en el extranjero, por lo que los intermediarios no tendrán derecho a ellos, ya sea que se les nombre representantes, agentes o con cualquier otra designación.

En el caso del impuesto sobre la renta, el subsidio se otorgará en los términos expresados durante los tres primeros años a contar de 1961, y se irá reduciendo en los años subsecuentes, sin que en ningún caso la deducción vuelva a alcanzar la totalidad del incremento que registran las exportaciones de productos elaborados, ni sea inferior al 50% del mismo.

Los subsidios se aplicarán para compensar los impuestos respectivos que causen los industriales y en ningún caso se cubrirán en efectivo, ni generarán créditos en dinero a cargo del Estado, que sólo los tomará en cuenta para que los causantes compensen sus adeudos con el Erario Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Estudios Hacendarios, acordará en caso concreto la ministración de los subsidios, mediante solicitud de los industriales interesados en obtenerlos, y fijará la forma y términos para su otorgamiento.

Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que establezca las bases que regulen el cumplimiento del presente

El 20 de Junio de 1962, se expidió en el Diario Oficial, la circular 309-1-22 de la Dirección de Estudios Hacendarios reglamentando el Acuerdo Presidencial anterior y derogando a la vez, el antiguo subsidio a la exportación contenido en la circular de Febrero de 1959. Fundamentalmente, esta disposición reglamentaria, establece las bases precisas sobre las cuales se aplicarán los subsidios sobre el Impuesto General de Importación, Impuesto sobre la Renta (Cédula II y Tasa sobre Utilidades Excedentes) y al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

En el caso del Impuesto General de Importación, se entenderá que el subsidio es aplicable siempre y cuando el monto de los gastos en importaciones a que dé lugar la fabricación del producto exportado, no exceda del 20% del costo directo de fabricación en los términos del Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta, el monto del subsidio aplicable se determinará calculando el porcentaje de la utilidad gravable correspondiente al incremento neto por las exportaciones. Dicho porcentaje, será la magnitud en que se reducirá el impuesto que corresponde al cusante en Cédula II, por la totalidad de su operación. Para calcular el subsidio en la Tasa sobre Utilidades Excedentes, se aplicará el porcentaje que representa el subsidio en Cédula II respecto del total de ese impuesto, al gravamen que se cause por concepto de utilidades excedentes.

El subsidio correspondiente al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se calculará en la forma establecida en los acuerdos an-

teriores o sea equivaldrá al 18 al millar que corresponde a la participación federal en dicho impuesto siempre y cuando se trate de exportaciones consumadas de artículos terminados no gravados con el Impuesto General de Importación. También se establece que el gravamen mercantil no debe haber sido trasladado.

En los textos de estas disposiciones, se ha cuidado de seleccionar los tipos de exportaciones que se desea fomentar; para ello se adoptó desde un principio, el criterio de limitar el otorgamiento de subsidios a las operaciones exentas del Impuesto General de Exportación, presumiéndose que al estructurarse la Tarifa se ha hecho esa selección previa y que son precisamente las mercancías exentas aquellas cuya exportación es de interés general promover."

## CAPITULO IV

# EL CONTROL Y LA PLANEACION DE LA INDUSTRIA

1. - LEY DE ATRIBUCIONES AL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA Y LEY ORGANICA DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS.

Esta Ley cuya publicación en el Diario Oficial fué el 28 de diciembre de 1950 es sin duda alguna como lo afirma el maestro Serra Rojas "el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo del Estado en México", sin embargo, es sin duda también a la que más difícilmente puede encontrársele su justificación en la Constitución.

En la iniciativa de ley presentada al Congreso destacan las siguientes razones que el Ejecutivo dá para que se apruebe la ley que sometía al Congreso: "tiende a impedir alteraciones fundamentales en los factores de nuestra economía, como alzas excesivas e injustificadas de precios, contrarestar en lo posible o hacer frente a fenómenos de escasez en los abastecimientos de materias primas para las industrias, del encarecimiento de artículos destinados al consumo general y conjugar el peligro de que la situación normal en que nos encontramos y que puede agudizarse, se causen graves perjuicios a la población y a ramas importantes de la economía mexicana". "Por otra parte, ha sido motivo de preocupación constante del Gobierno de la República y asunto en el que ha puesto el mayor interés, el procurar mantener un razonable nivel de precios, especialmente de los artículos de consumo general, contrarestando en todo lo posible aquellos factores que han ejercido constante presión para elevar los costos de esos artículos". \*\*

\* Andrés Serra Rojas. Opus Cit. Pág. 655.

\*\* Luis Dantón Rodríguez. Intervención del Estado en la Economía Nacional. México. Tesis. Págs. 168 y 169.



En su artículo lo. la ley delimita su campo de acción al disponer que esa ley será aplicable "a quienes efectuen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan:

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

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

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

VI. - En general, los productos que representen renglones considerados a la actividad económica mexicana, y

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

Por decreto publicado en el Diario Oficial del día 4 de

de enero de 1951 se declaran cuales son las mercancías comprendidas en cada una de las fracciones del artículo anterior. Aunque en términos generales se pueda afirmar que las mercancías a que se refiere este decreto son o pueden ser entendidas como de "interés general", que las razones expuestas para la aprobación de esta ley coincidan en parte con el espíritu del artículo 28 Constitucional pues tiende a evitar la especulación con los artículos de primera necesidad y evitar también ventajas exclusivas "en favor de una persona o grupo de personas en detrimento del público en general o de alguna clase social", no por ello puede aprobarse en los términos en que se encuentra el artículo 10. de la Ley, pues da cabida a una absoluta política de precios manejada por el Estado al excluir en realidad tan sólo a los artículos de lujo, yendo en contra de la libre concurrencia que la Constitución defiende.

Al continuar con el análisis de esta ley, salta a la vista el profundo estatismo de que está impregnada; en el artículo 40. faculta al Ejecutivo para obligar a las personas que tengan existencias de mercancías a que se refiere el artículo 10. para ponerlas a la venta a los precios que no exceden de los máximos autorizados; (lo que constituye un ataque directo al artículo 14 Constitucional, dándole facultades al Ejecutivo que sólo puede tenerlas en los casos y bajo las circunstancias que previene el artículo 29 de la Carta Magna) en el 50. lo faculta para tomar las siguientes medidas:

- 1.- Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de 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 demandas preferentes por razones de interés general".

En el 6o. lo autoriza para definir el uso preferente que deba darse a las mercancías comprendidas en el artículo 1o.; en el 8o. faculta al Ejecutivo para decidir las mercancías que "preferentemente deberán producirse por las fábricas"; en el 12o. autoriza al Ejecutivo para "decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de 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 respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en la presente ley o sus reglamentos.

Todas estas disposiciones constituyen un ataque directo al artículo 14 Constitucional, una privación de las garantías individuales, pretenden darle facultades al Ejecutivo, que solo puede tenerlas en los casos y bajo las circunstancias que previene el artículo 29 de la Carta Magna.

En este trabajo se ha ido sosteniendo que el Estado tiene facultades para imponerle a la empresa privada las modalidades que dicte el interés público, pero siempre teniendo como límite la libertad y dignidad humanas; por ello la justificación de un sistema de precios impuesto por el Estado en forma general, absoluta, no basado en los requisitos que pide la Constitución, no es posible, pues termina con la libre concurrencia; cabe también afirmar que a la fecha no existe un

sistema de precios como el que autoriza la Ley, sino que se ha limitado más bien a los artículos de primera necesidad.

En cuanto al resultado de la aplicación parcial de esta Ley el Dr. Martínez LeClainche\* dice "Los objetivos fundamentales que en materia de precios han seguido nuestras autoridades, con fundamento la mayoría de ellos en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, pueden resumirse en la forma siguiente: evitar las elevaciones injustas de precios; impedir especulaciones con los artículos de precio controlado; vigilar el cumplimiento de los precios oficiales; auspiciar la reducción del aparato de distribución y, finalmente, establecer precios de garantía para los productos agrícolas.

Las medidas aplicadas para el logro de los objetivos anteriores han dado como resultado que en el ámbito latinoamericano México haya sido uno de los países que durante la década logró controlar con éxito las presiones inflacionarias. En el período 1950-1956 el índice del Costo de la Vida Obrera creció a una tasa anual de 8.4%, en tanto que para el período 1957-1960 dicho crecimiento fué de 6.0%. En períodos semejantes el índice de Precios al Mayoreo que elabora el Banco de México, manifestó respectivamente un movimiento anual de 8.9% y 3.7%.

La moderada elevación de los precios sobre todo a partir del año de 1955 se localiza en la conjugación de los efectos ejercidos por el destino del gasto público; en la política selectiva de crédito, en la política de comercio exterior por virtud de la cual ha sido posible regular adecuadamente el crecimiento de las importaciones, con resultados

\*Dr. Roberto Martínez Le Clainche. Págs. 21 y 22 del Vol. II Memoria de la Primera Comisión. CONAPRU.

de indudable importancia para el mantenimiento de la estabilidad cambiaria; en el proceso de industrialización, que al acelerar la sustitución de importaciones ha jugado también un papel importante en el mantenimiento del tipo de cambio, así como en la política monetaria cuya manipulación ha hecho posible regular adecuadamente los niveles de liquidez de la economía. Estas medidas, entre otras, al incrementar la capacidad productiva del país contribuyeron a atenuar en forma importante la elevación de los precios.

Además de los efectos que indirectamente se han derivado de la mayor capacidad productiva del país, por lo que hace a la tendencia de los precios, el sector público, con el objeto de proteger la capacidad adquisitiva de la población, ha ejercido sistemáticamente una política directa de precios tendiente a mantener estabilizado el valor de productos de consumo altamente generalizado.

La política de control de precios sobre artículos de consumo básico ha sido objeto de particular atención por parte de las autoridades competentes. La oferta y distribución de dichos productos, por conducto de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares ha constituido, así mismo, un factor de suma importancia para proteger la capacidad de consumo de sectores de ingresos reducidos. Por otra parte, mediante el establecimiento de precios de garantía a los agricultores, ha sido posible acondicionar ingresos adecuados para un núcleo muy importante de ese sector y mantener a su vez, precios asequibles para los consumidores; finalmente, tanto la promoción de un sistema más amplio de almacenes y bodegas como la aplicación de una política de regulación y abasto de artículos de consumo necesario han coadyuvado

a impedir elevaciones desmedidas en los precios de los artículos de importancia fundamental".

En la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios del 29 de agosto de 1934 encontramos disposiciones relativas a la fijación de precios; las cuales pese a que contrastan con las citadas como fundamento de la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en materia económica contrastan por su mayor apego a las disposiciones Constitucionales y menor dosis de estatismo.

En el artículo 1o. no hace sino repetir la prohibición de la existencia de monopolios y estancos; en el 2o. lo que se entiende por estancos; en el 3o. define lo que para los efectos de esa ley se entiende por monopolio, diciendo: "toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permiten 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"; en el 4o. dispone los casos en que se presumirá la existencia de un monopolio, salvo prueba en contrario; en el 5o. que circunstancias, situaciones u ocupaciones se presumirán tendientes al monopolio; en el 6o. excluye de las presunciones a que se refiere el artículo 4o. a las empresas de servicios públicos concesionados y a aquellas en las que el Estado participe como accionista o asociado.

Es en el artículo 7o. donde se encuentran las primeras disposiciones relativas a la fijación de precios, pero la condiciona a la norma constitucional: "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 las cuotas de los servicios;

II.- Disponer la obligación a quienes tengan existencia 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 se estimen convenientes.

Los artículos 8o. y 9o. han sido señalados como el fundamento de la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica en lo que se refiere a la fijación de precios, ya que éstos establecen:

"Art. 8o. Tratándose de artículos de consumo necesario, el Ejecutivo Federal, cuando a su juicio lo requieran las circunstancias del mercado, podrá adoptar las medidas a que se refiere el artículo anterior. Art. 9o. Los reglamentos de esta ley determinarán cuales artículos deben ser considerados como de consumo necesario". El 23 de diciembre de 1941 fué publicado en el Diario Oficial el Reglamento sobre artículos de consumo necesario. Como puede verse, la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica, sobrepasó en mucho la ya discutible posición que

guarda esta Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en sus artículos 8o. y 9o., que se supone son su fundamento.

De esta Ley destacan por su importancia dos preceptos más, el 13o. y el 14o. a los cuales se ha hecho referencia al hablar de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.



## 2. - LA PLANEACION DEMOCRATICA DE LA INDUSTRIA.

Se ha visto hasta ahora toda una serie de leyes que basadas en la Constitución facultan al Ejecutivo para que con fundamento en ellas intervenga en la economía en general y en la industria en particular enfocadas a la búsqueda de un mayor desarrollo económico; es más si analizamos la ley de Secretarías y Departamentos de Estado en ella encontramos que unas dependencias en forma más directa que otras están facultadas para intervenir en la búsqueda de ese desarrollo económico que traiga consigo la elevación del nivel de vida socio-económico del mexicano. Se ha visto que el fundamento económico de todas estas leyes intervencionistas se encuentra en que es imposible lograr ese desarrollo dentro de un régimen de absoluta libre empresa, y así es opinión de los mismos empresarios que es necesario que Estado y Sector Privado se unan para proclamar ese desarrollo principalmente a través de la formación de un fuerte mercado interno pues de otra forma se continuará repitiendo el problema de la escasez del mercado y capital de inversión; sin embargo cualquier plan de coordinación de actividades de ambos sectores deberá de cuidar de no ponerse al margen de la Constitución destruyendo en forma alguna el régimen de libertad que ella misma consagra.

A pesar del progreso que hemos tenido, persisten problemas graves; en particular el atraso relativo de las actividades primarias y el de algunas regiones. Más de la mitad de la población vive en el campo y su participación en el producto nacional es inferior

a la cuarta parte; en algunas regiones en que las condiciones ambientales han sido menos propicias se advierte un retraso relativo que ha llevado a provocar emigración de sus habitantes, no sólo a otras regiones del País, sino inclusive fuera de nuestras fronteras.

Algo muy importante en un proceso de desarrollo es reducir la diferencia en los ritmos de crecimiento de las actividades y zonas, es pugnar porque los distintos sectores satisfagan un mayor número de necesidades, es equilibrar los campos económicos a fin de lograr que su desarrollo armónico propicie la existencia de condiciones de vida adecuadas en las diferentes áreas de ocupación y en las distintas regiones.

El número y la complejidad de los elementos de juicio que deben tomarse en consideración para orientar el esfuerzo del desarrollo, la necesaria jerarquización de los objetivos y el problema de lograr la elevación simultánea del nivel de empleo y del nivel de ingreso llevan a la conclusión de que es deseable la existencia de un programa integral a largo plazo que destaque los medios de desenvolvimiento, los ordene en función de sus efectos para el bien común y reuna en un solo esfuerzo al sector público y a los particulares.

El concepto de ese plan que tienda a resolver los problemas económicos del país a largo plazo, implica la existencia de un organismo encargado de elaborarlo; la ejecución de las actividades encaminadas a lograr los objetivos del plan hace necesario adaptarlas a las circunstancias especiales de cada región y para ello tiene que contarse

con programas regionales; por último el concurso que se pida a cada sector de actividad, obliga a la elaboración de proyectos sectoriales en que definan los planes de acción de cada sector o para cada rama de actividad.

En la actualidad no se concibe administración alguna que no procure cuando menos, racionalizar su presupuesto, ordenar y jerarquizar sus gastos y, en resumen elaborar un plan de gobierno; así mismo ya no debe el sector privado quedarse sin una programación de sus inversiones sin coordinarlas con las del Estado. Incluso en el plano internacional existen verdaderas planeaciones económicas que llegan a casi todo un hemisferio como es el caso del programa de la Alianza para el Progreso, en el que de acuerdo con la Carta de Punta del Este los países participantes se comprometieron a llevar a cabo profundas reformas económicas y sociales.

\*"La idea de una planeación económica institucional surgió en México bajo la influencia de la gran depreciación económica de 1929 y de los planes de la Rusia Soviética.

El primer ensayo fué el llamado Plan Sexenal 1936-1940 que en realidad constituyó una plataforma política del Partido Nacional Revolucionario, más que un plan económico. No contenía metas definidas de tipo económico ni señalaba procedimientos prácticos para lograr un mejor desarrollo.

En el segundo Plan Sexenal 1941-1946 se recomendaba la creación de un Congreso Nacional de tipo consultivo con representa-

\* Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Industriales.  
Edición Mimeográfica.

ciones de todos los sectores, para delinear un plan de acción en el campo económico.

En realidad estos dos planes no tuvieron vigencia y constituyeron tan solo documentos de tipo político electoral. Adolecieron del defecto grave de haber sido formulados por funcionarios de una administración saliente para un nuevo gobierno que por tradición y razones políticas no estaba obligado a una continuidad en la política económica.

En 1946 surgió un nuevo concepto en la planeación al iniciar su campaña electoral el licenciado Miguel Alemán. Se abandonó la idea de crear un plan por un grupo reducido de técnicos, para ser sustituida por la creación de las llamadas Mesas Redondas en las cuales participaba activamente el candidato, junto con representantes de todos los sectores. En aquella época el doctor Manuel Germán Parra manifestó que el futuro Presidente deseaba que su plan de Gobierno no se limitara a expresar su opinión personal y la de un pequeño grupo de expertos.

A pesar de que las conclusiones y recomendaciones, producto de las Mesas Redondas, se consignaron por escrito, nunca llegaron a traducirse en un ordenamiento coherente de política gubernamental en materia económica.

El desarrollo económico del país durante los regímenes del general Avila Camacho y del licenciado Alemán fué bastante acelerado, como resultado espontáneo, y no planeado, de la Segunda Guerra Mundial. El ambiente de estabilidad política y el estímulo a la inversión privada fueron factores que impulsaron la industrialización y el desarrollo

económico.

Sin embargo, en esta época surgió un nuevo fenómeno que ha causado seria preocupación al Sector Privado: la creación de los organismo y empresas descentralizadas y de participación estatal, para manejar actividades económicas encomendadas al Estado por la Constitución y para emprender actividades industriales en aquellos campos en que el Sector Privado había sido omiso o insuficiente.

En 1947, bajo el Gobierno del licenciado Alemán, se creó la Comisión Nacional de Inversiones para controlar, auditorear y coordinar las actividades de todos estos organismo descentralizados.

Pero quizá el acontecimiento que más impacto tuvo en nuestra vida económica en aquella época fué la expedición de la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica, de fecha 30 de diciembre de 1950.

Este ordenamiento, según las palabras de un ex-Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, colocó una pistola amartillada en el vientre del Sector Privado, pistola que todavía existe con toda su inquietante realidad, aunque si bien es cierto, ha sido usada con sobriedad y prudencia.

Este ordenamiento constituye el fundamento legislativo más inmediato para la intervención del estado en la vida económica del país. Le da al Gobierno las facultades para convertir en compulsiva cualquier medida indicativa que pueda establecerse en un plan de desarrollo económico. Introdujo una mayor incertidumbre y falta de fijeza en

las normas que rigen nuestra economía, por la discrecionalidad que establece respecto a las facultades del Sector Público para actuar en el campo económico.

Durante el Gobierno del señor Ruiz Cortines nació una nueva Comisión de Inversiones directamente bajo las oficinas de la Presidencia. Tenía encomendada la tarea de formular un programa de inversiones públicas y de coordinarlas, determinando su monto y prioridad. Se estableció que ninguna dependencia gubernamental podría llevar a cabo inversiones no aprobadas por la Comisión.

La actuación de la Comisión de Inversiones creada por el Presidente Ruiz Cortines, fué útil como instrumento de buen Gobierno y mereció el elogio de organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Mediante decreto de 25 de junio de 1954 se creó el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, como órgano de consulta del Gobierno Federal para examinar los problemas ligados con la producción agrícola industrial y proponer al Estado medidas concretas para el incremento equilibrado de dicha producción.

Nunca se pretendió darle a este Consejo la función de elaborar un plan de desarrollo económico y exclusivamente se le sometieron a su estudio y consideración problemas concretos.

La idea de crear un Consejo Coordinador con participación de todos los sectores tenía mérito y podía haber logrado éxito en caso de que el Consejo hubiera contado con un presupuesto adecuado

para sus trabajos. Es interesante señalar que el Consejo fué de carácter consultivo, coordinador de los esfuerzos del sector público y del sector privado, y sus resoluciones no eran coercitivas para ninguno de los dos sectores.

El Presidente López Mateos, durante su período pre-electoral, organizó los Consejos de Planeación Económica y Social, con la participación de representantes de todos los sectores. El propósito de estos Consejos fué, según expresión oficial, recibir las demandas del pueblo, jerarquizarlas, y elaborar con ellas un catálogo de necesidades y posibles soluciones que pudieran servir de base a un programa de Gobierno. No se trataba de constituir un órgano permanente de consulta o de planeación y por esta razón los Consejos dejaron de actuar cuando se inició el Gobierno del licenciado López Mateos.

Con el cambio de administración a fines de 1958 fué creada la Secretaría de la Presidencia con el propósito de que fungiera como órgano de coordinación gubernamental en materia económica. La Comisión de Inversiones quedó incorporada dentro de la Secretaría de la Presidencia bajo la denominación de Dirección de Inversiones Públicas y se creó la Dirección de Planeación.

Se establecieron normas rígidas prohibiendo toda inversión pública que no hubiera sido previamente aprobada por la Secretaría de la Presidencia.

Se ha sabido muy poco respecto a las actividades de la Dirección de Planeación en virtud de que sus trabajos se han llevado a

cabo sin la participación del Sector Privado. Sólo se tienen noticias de que se han elaborado estudios concretos sobre la industria del acero, turismo, desarrollo de la Península de Yucatán, etc.

Mediante Acuerdo Presidencial de lo. de marzo de 1962 se constituyó una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de formular de inmediato planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo.

En los Considerandos de este Acuerdo se establece que la Secretaría de la Presidencia está facultada para planear, coordinar y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la función de proyectar y calcular los ingresos y egresos y formular los proyectos de presupuesto, razón por la cual la coordinación de las actividades de estas dos dependencias puede lograr resultados favorables. A esta nueva Comisión Intersecretarial se le encomendó, como se ha dicho anteriormente, formular planes nacionales para el desarrollo económico a corto y largo plazo.

Como resultado de la creación de esta Comisión fué elaborado el llamado Plan de Acción Inmediata (1962-64), en el cual no se le dió intervención alguna al sector privado. El propósito fundamental del Plan de Acción Inmediata fué satisfacer los requerimientos de la Carta de Punta del Este. En dicho plan se estableció como meta la de lograr un 5.4% de aumento anual en el producto nacional, equivalente



a menos de un 2% de aumento neto en el ingreso por habitante. Los planificadores consideraron que para lograr esta meta sería necesario aumentar la inversión de un 15.5% del Producto Nacional al 18.4%. Esto requeriría inversiones de 80 mil millones de pesos, en comparación con los 62.5 mil millones de pesos invertidos en el período 1959-61, estimándose que la mitad la aportaría el sector público y la otra mitad el sector privado".

"El Plan de Acción Inmediata ha sido considerado como el primer programa global de desarrollo nacional que abarca tanto al sector público como al sector privado. Su texto se ha mantenido en forma confidencial, por lo tanto no es posible expresar una opinión acerca de él, sin embargo, sí se puede manifestar que adolece del grave defecto de no haberse formulado con participación del sector privado".

"El 19 de septiembre de 1963 la Comisión Senatorial de Planeación, presentó a la consideración de la Cámara de Senadores un proyecto de Ley Federal de Planeación. La Exposición de Motivos contiene las siguientes consideraciones que marcan el criterio central con el cual fué elaborado el proyecto:

Según el texto de la Ley las actividades de planeación estarían encomendadas a los siguientes organismos: a) Comisión Nacional de Planeación, b) Comisiones Sectoriales, c) Subcomisión de Financiamiento, d) Subcomisión de Coordinación Regional, y e) Direcciones de Planeaciones.

a menos de un 2% de aumento neto en el ingreso por habitante. Los planificadores consideraron que para lograr esta meta sería necesario aumentar la inversión de un 15.5% del Producto Nacional al 18.4%. Esto requeriría inversiones de 80 mil millones de pesos, en comparación con los 62.5 mil millones de pesos invertidos en el período 1959-61, estimándose que la mitad la aportaría el sector público y la otra mitad el sector privado".

"El Plan de Acción Inmediata ha sido considerado como el primer programa global de desarrollo nacional que abarca tanto al sector público como al sector privado. Su texto se ha mantenido en forma confidencial, por lo tanto no es posible expresar una opinión acerca de él, sin embargo, sí se puede manifestar que adolece del grave defecto de no haberse formulado con participación del sector privado".

"El 19 de septiembre de 1963 la Comisión Senatorial de Planeación, presentó a la consideración de la Cámara de Senadores un proyecto de Ley Federal de Planeación. La Exposición de Motivos contiene las siguientes consideraciones que marcan el criterio central con el cual fué elaborado el proyecto:

Según el texto de la Ley las actividades de planeación estarían encomendadas a los siguientes organismos: a) Comisión Nacional de Planeación, b) Comisiones Sectoriales, c) Subcomisión de Financiamiento, d) Subcomisión de Coordinación Regional, y e) Direcciones de Planeaciones.

La Comisión Nacional dependería directamente del Presidente de la República, quien haría la designación de sus integrantes. El Sector Privado sólo tendría representantes en las Comisiones Sectoriales, a pesar de que se establecía que la planeación sería de tipo sectorial, con intervención del Sector privado, y que dicha planeación sería de carácter obligatorio para el Sector Público y meramente indicativa o de simple orientación para el Sector Privado. La política general y las resoluciones fundamentales estarían encomendadas a una Comisión Nacional de Planeación manejada bajo el control exclusivo del Sector Público.

## CONCLUSIONES.

- 1.- Nuestra Constitución en materia económica, a la vez que proclama principios liberalistas, faculta al Estado para intervenir en la economía con fundamento en el interés de la colectividad en general y de las clases débiles en particular y de la falta de capacidad de un liberalismo económico para lograr un mayor y mejor desarrollo económico.
- 2.- Es necesaria la industrialización del País para lograr elevar el nivel de vida económica y social de todos los mexicanos.
- 3.- Para el logro de esa industrialización es necesario que el Estado intervenga en la industria.
- 4.- Toda intervención deberá fundarse siempre en la Ley y ésta a su vez en la Constitución.
- 5.- Es la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo económico, sin embargo, creo conveniente se le dé más flexibilidad tanto para su aplicación como en sus principios, para que cumpla mejor con el fin para el que fué creada.
- 6.- La depreciación y la reinversión de utilidades son medidas que al haber sido adoptadas por la Ley del Impuesto sobre la Renta hicieron que ésta se convirtiera en una de las principales leyes para la conservación y fomento de la industria nacional.

7.- Sería deseable que la Ley del Impuesto sobre la Renta adoptara en materia de reinversión de utilidades una mayor flexibilidad como ya lo ha hecho con la depreciación al adoptar y reglamentar la depreciación acelerada.

8.- En materia arancelaria es necesario que haya mucha precaución para evitar que se protejan a industrias que por su ineficiencia dañen al desarrollo económico del País.

9.- La Ley de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica, únicamente se justifica Constitucionalmente en materia de precios, si atiende a los artículos de primera necesidad y siempre y cuando cuide de no acabar con el incentivo y libertad indispensables.

10.- Un absoluto sistema de precios, no cabe dentro de nuestra Constitución pues es terminar con la libre concurrencia que ella misma proclama en el artículo 28.

11.- En materia de Planeación han sido muchos los esfuerzos realizados, pero aún no existe un verdadero programa que abarque a todos los sectores.

12.- En nuestra Constitución, sólo cabe una planeación democrática en la que participen ambos sectores, público y privado.

13.- Entre otros fines la Planeación deberá tender a coordinar todas esas leyes que en una u otra forma intervienen en la industria, para unificar los esfuerzos y dirigir su acción.

14.- Es necesario que el jurista se avoque al estudio de instituciones y términos que generalmente han sido considerados como exclusivos de la Ciencia Económica, tales como los de "empresa", "organización", "industria".

## BIBLIOGRAFIA.

- Mariano Alcocer                      Economía Social. Curso General. Cuarta Edición. Editorial América. México. 1954.
- M. Andreozzi                          Derecho Tributario Argentino. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires. 1951 Tomo I.
- George L. Bach                        Tratado de Economía. Vol. II Fondo de Cultura Económica. México 1962.
- Lic. Jorge Barrera Graff              Tratado de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. México. 1957.
- Federico Benham                      Curso Superior de Economía. Fondo de Cultura Económica. México.
- Lic. Eduardo Bustamante            Conferencia Cursos de Invierno 1957. U.N.A.M. Esc. Nal. de Economía.
- Bresciani- Turróni                    Curso de Economía Política. Fondo de Cultura Económica. México. 1961.
- Carlos A. Isoard                        Desarrollo Económico. Conferencia. Edición Mimeográfica. México. 1963.
- Lic. Gabino Fraga                      Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Octava Edición. México. 1960.
- Eduardo García Maynez              Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México.
- Gide y Rist.                            Historia de las Doctrinas Económicas. Vol. II Editorial de Palma. Buenos Aires. 1949.
- Lic. Isaac Guzmán V.                  La Sociología de la Empresa. Editorial Jus. México. 1963.
- Hans Lenz                                Revista Impresiones # 3, Abril 22 de 1962.
- Gabriel Mancera                        Memoria de la 1a. Comisión. CONAPRU. México. 1964.
- K. Mandelbaum.                        Industrialización de Países Atrasados. Aguilar S. A. de Ediciones. México. 1950.
- Dr. Roberto Martínez L.              Memoria de la 1a. Comisión. CONAPRU. Vol. II. México. 1964.

- Lic. Guillermo Prieto F. Memoria de la 1a. Comisión. CONAPRU. México. 1964.
- Luis D. Rodríguez Intervención del Estado en la Economía Nacional. Tesis. México.
- Lic. Gustavo Romero K. Memoria de la 1a. Comisión. CONAPRU. México. 1964.
- Andrés Serra Rojas Derecho Administrativo. Librería Manuel Porrúa, S. A. México. 1959.
- Fabian S. Yñuri Lecciones de Economía Política. Tipográfica Nacional. Guatemala.
- Fernando Zamora La Intervención del Estado en la Economía. Instituto de Investigaciones Económicas. U.N.A.M. México. 1955.

#### LEGISLACION

Constitución Política.

Código de Comercio.

Nueva Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley y Reglamento del Impuesto sobre la Renta.

Ley Federal del Trabajo.

Ley y Reglamento de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Ley y Reglamento de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Ley Orgánica y Reglamento al Artículo 28 Constitucional.

Código Aduanero. Disposiciones Diversas.

Ley de Ingresos de la Federación para 1964.